

SOMMAIRE ANALYTIQUE

COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES 2389

- *Projet de loi de finances pour 2022 – Mission « Économie » - Crédits relatifs au commerce et à l'artisanat – Examen du rapport pour avis* 2389
- *Projet de loi de finances pour 2022 – Mission « Économie » - Crédits relatifs au numérique, aux télécommunications et aux postes – Examen du rapport pour avis*..... 2392
- *Projet de loi de finances pour 2022 – Mission « Économie » - Crédits relatifs à l'industrie – Examen du rapport pour avis*..... 2396
- *Projet de loi de finances pour 2022 – Mission « Recherche et enseignement supérieur » – Examen du rapport d'information*..... 2402
- *Projet de loi de finances pour 2022 - Audition de M. Julien Denormandie, ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation (sera publié ultérieurement)* 2406
- *Proposition de loi tendant à favoriser l'habitat en zones de revitalisation rurale tout en protégeant l'activité agricole et l'environnement – Examen du rapport et du texte de la commission*..... 2406
- *Projet de loi de finances pour 2022 – Mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales » – Examen du rapport pour avis (sera publié ultérieurement)* 2418
- *Projet de loi de finances pour 2022 - Mission « Écologie, développement et mobilité durables » – crédits « Énergie » – Examen du rapport pour avis (sera publié ultérieurement)*.. 2419
- *Projet de loi de finances pour 2022 – Publication des avis budgétaires sous forme de rapports d'information*..... 2419
- *Mission conjointe sur la sécurisation de la chasse - Désignation des membres*..... 2419
- *Désignation d'un rapporteur* 2420
- *Projet de loi de finances pour 2022 - Audition de Mme Barbara Pompili, ministre de la Transition écologique (sera publié ultérieurement)*..... 2420

COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DE LA DÉFENSE ET DES FORCES ARMÉES..... 2421

- *Projet de loi de finances pour 2022 - Audition de M. Emmanuel Moulin, directeur général du Trésor*..... 2421
- *Projet de loi de finances pour 2022 - Audition du général d'armée aérienne Stéphane Mille, chef d'état-major de l'armée de l'air et de l'espace* 2428
- *Crédits de l'équipement des forces – Examen du rapport d'information* 2439
- *Crédits de la préparation et de l'emploi des forces - Examen du rapport d'information*..... 2444

- *Crédits de l'environnement et de la prospective de la politique de défense - Examen du rapport d'information* 2447
- *Crédits du soutien de la politique de la défense – Examen du rapport d'information*..... 2452
- *Crédits de la coordination du travail gouvernemental (cyberdéfense, SGDSN) » – Examen du rapport d'information* 2455

COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES..... 2459

- *Projet de loi de finances pour 2022 – Mission « Travail et emploi » – Examen du rapport pour avis*..... 2459
- *Projet de loi de finances pour 2022 – Mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » – Examen du rapport pour avis*..... 2467
- *Projet de loi de finances pour 2022 – Mission « Travail et emploi » – Audition de Mme Élisabeth Borne, ministre du travail, de l'emploi et de l'insertion (sera publié ultérieurement)*..... 2474
- *Projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2022 – Examen du rapport (nouvelle lecture)* 2474

COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE 2479

- *Projet de loi de finances pour 2022 – Mission « Écologie, développement et mobilité durables » et mission « Plan de relance » - Crédits relatifs aux paysages, à l'eau, à la biodiversité et à l'expertise en matière de développement durable et météorologie – Examen du rapport pour avis*..... 2479
- *Projet de loi de finances pour 2022 – Missions « Écologie, développement et mobilité durables » et « Plan de relance » - Crédits relatifs à la prévention des risques – Examen du rapport pour avis*..... 2483
- *Projet de loi de finances pour 2022 – Missions « Écologie, développement et mobilité durables » et « Plan de relance »- Crédits relatifs aux transports ferroviaires, fluviaux et maritimes – Examen du rapport pour avis*..... 2489
- *Projet de loi de finances pour 2022 – Missions « Écologie, développement et mobilité durables » et « Plan de relance » - Crédits relatifs aux transports routiers – Examen du rapport pour avis*..... 2499
- *Projet de loi de finances pour 2022 – Crédits relatifs à la recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de la mobilité durables de la mission « Recherche et enseignement supérieur » et de la mission « Plan de relance » – Examen du rapport pour avis* 2506

COMMISSION DE LA CULTURE, DE L'ÉDUCATION ET DE LA COMMUNICATION	2511
• <i>Proposition de loi visant à conforter l'économie du livre et à renforcer l'équité et la confiance entre ses acteurs – Procédure de législation en commission (article 47 ter à 47 quinquies du Règlement) – Examen du rapport et du texte de la commission (Deuxième lecture)</i>	<i>2511</i>
• <i>Proposition de loi relative aux bibliothèques et au développement de la lecture publique – Procédure de législation en commission (article 47 ter à 47 quinquies du Règlement) – Examen du rapport et du texte de la commission (Deuxième lecture)</i>	<i>2517</i>
• <i>Proposition de loi relative à la circulation et au retour des biens culturels appartenant aux collections publiques - Désignation du rapporteur.....</i>	<i>2523</i>
• <i>Crédits relatifs à la création et à la transmission des savoirs et démocratisation de la culture - Examen du rapport d'information</i>	<i>2523</i>
• <i>Crédits relatifs aux patrimoines - Examen du rapport d'information</i>	<i>2531</i>
• <i>Crédits relatifs au cinéma - Examen du rapport d'information.....</i>	<i>2540</i>
• <i>Crédits relatifs à l'action extérieure de l'État - Examen du rapport d'information.....</i>	<i>2544</i>
COMMISSION DES FINANCES.....	2553
• <i>Projet de loi de finances pour 2022 - Mission « Écologie, développement et mobilité durables » - Compte d'affectation spéciale « Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale (FACÉ) » - Programmes « Paysages, eau et biodiversité », « Prévention des risques », « Énergie, climat et après-mines », « Service public de l'énergie » et « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables » - Programmes « Infrastructures et services de transports », « Affaires maritimes » et « Charge de la dette de SNCF Réseau reprise par l'État » - Budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » - Programme « Expertise, information géographique et météorologie » - Examen des rapports spéciaux.....</i>	<i>2553</i>
• <i>Projet de loi de finances pour 2022 - Examen d'un amendement du Gouvernement à l'article d'équilibre.....</i>	<i>2570</i>
• <i>Second projet de loi de finances rectificative pour 2021 (nouvelle lecture) – Examen du rapport.....</i>	<i>2571</i>
• <i>Proposition de loi visant à définir les dispositions préalables à une réforme de l'indemnisation des catastrophes naturelles – Désignation des candidats à la commission mixte paritaire</i>	<i>2577</i>
• <i>Questions diverses.....</i>	<i>2578</i>
COMMISSION DES LOIS	2579
• <i>Désignation d'un rapporteur</i>	<i>2579</i>

• <i>Projet de loi de finances pour 2022 – Mission « Direction de l'action du Gouvernement » et budget annexe « Publications officielles et information administrative » - Examen du rapport pour avis.....</i>	2579
• <i>Projet de loi de finances pour 2022 – Mission « Justice » – Programme « Protection judiciaire de la jeunesse » – Examen du rapport pour avis.....</i>	2582
• <i>Mission sur la sécurisation de la chasse – Désignation de membres</i>	2587
• <i>Communication</i>	2587
• <i>Projet de loi de finances pour 2022 – Mission « Administration générale et territoriale de l'État » - Examen du rapport d'information</i>	2587
• <i>Projet de loi de finances pour 2022 – Mission « Sécurités » - Programme « Sécurité civile » - Examen du rapport d'information</i>	2591
• <i>Projet de loi de finances pour 2022 – Mission « Transformation et fonction publiques » - Programme « Fonction publique » - Examen du rapport d'information.....</i>	2595
• <i>Projet de loi de finances pour 2022 – Mission « Conseil et contrôle de l'État » - Programmes « Juridictions administratives et juridictions financières » - Examen du rapport d'information.....</i>	2600
• <i>Projet de loi de finances pour 2022 – Mission « Pouvoirs publics » - Examen du rapport d'information.....</i>	2605
• <i>Projet de loi de finances pour 2022 – Mission « Sécurités » - Programmes « Gendarmerie nationale », « Police nationale » et « Sécurité et éducation routières » - Examen du rapport d'information.....</i>	2609
COMMISSION MIXTE PARITAIRE.....	2613
• <i>Commission mixte paritaire sur la proposition de loi créant la fonction de directrice ou de directeur d'école</i>	2613
• <i>Commission mixte paritaire sur le second projet de loi de finances rectificative pour 2021</i>	2625
COMMISSION D'ENQUÊTE SUR L'INFLUENCE CROISSANTE DES CABINETS DE CONSEIL PRIVÉS SUR LES POLITIQUES PUBLIQUES	2629
• <i>Réunion constitutive</i>	2629
COMMISSION D'ENQUÊTE « AFIN DE METTRE EN LUMIÈRE LES PROCESSUS AYANT PERMIS OU POUVANT ABOUTIR À UNE CONCENTRATION DANS LES MÉDIAS EN FRANCE, ET D'ÉVALUER L'IMPACT DE CETTE CONCENTRATION SUR LA DÉMOCRATIE »	2635
• <i>Réunion constitutive</i>	2635
PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE DU 29 NOVEMBRE ET À VENIR.....	2641

COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES**Mardi 23 novembre 2021****- Présidence de Mme Dominique Estrosi Sassone, vice-présidente -***La réunion est ouverte à 9 h 30.***Projet de loi de finances pour 2022 – Mission « Économie » - Crédits relatifs au commerce et à l'artisanat – Examen du rapport pour avis**

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – La présidente Sophie Primas m'a chargée de vous présenter ses excuses et de conduire notre réunion, au cours de laquelle nous examinerons trois avis budgétaires. Nous commencerons par l'examen des crédits relatifs au commerce et à l'artisanat retracés par la mission « Économie ».

M. Serge Babary, rapporteur pour avis sur les crédits relatifs au commerce et à l'artisanat. – Comme je vous l'annonçais l'an dernier, la mission « Économie » ne contient quasiment plus aucun crédit directement affecté au commerce et à l'artisanat en tant que tels. Il s'agit d'un choix regrettable du Gouvernement, qui a supprimé il y a quelques années l'action dédiée à ces secteurs au sein de la mission, pour la fonder dans l'action concernant l'industrie et les services, avant de supprimer le fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (Fisac).

Désormais, le commerce et l'artisanat ne sont plus concernés que par des crédits très éparés, logés dans différents programmes de différentes missions, ce qui complexifie encore le suivi de la politique gouvernementale, et traduit l'absence de vision claire quant à la politique à conduire.

J'ai choisi d'axer mon analyse sur les performances de l'initiative « France Num », dont les crédits sont rattachés à la mission « Économie » et que le Gouvernement place au cœur de sa politique de numérisation des petites et moyennes entreprises (PME), ainsi que sur le soutien aux métiers d'art et le suivi des foncières de redynamisation commerciale.

Tout d'abord, en ce qui concerne France Num, la politique conduite me semble insuffisante, et l'étude de sa trajectoire budgétaire manifeste le caractère exceptionnel du surcroît de crédit dont elle a bénéficié en 2021.

Je voudrais également rappeler que France Num est à l'origine une plateforme qui met en relation commerçants et artisans souhaitant avoir accès à la numérisation avec des professionnels du numérique capables de les aider. La crise sanitaire ayant permis au Gouvernement de comprendre combien il était urgent d'accélérer la transition numérique des très petites entreprises (TPE) – ce sur quoi le Sénat ne cessait d'alerter –, France Num a été dotée de nouveaux crédits significatifs tout au long de l'année 2020, puis dans le projet de loi de finances (PLF) pour 2021. L'objectif de ces nouveaux crédits était de financer environ 30 000 diagnostics de numérisation qui devaient être conduits par le réseau consulaire, ainsi que des formations au numérique mises en œuvre par des organismes tiers, et enfin une partie du chèque numérique de 500 euros, versé aux TPE en ayant fait la demande.

Après un an, quels sont les résultats de cette politique ? Dans son rôle de mise en relation, la plateforme France Num reste trop peu connue des commerçants et artisans, notamment en raison d'une communication encore trop axée sur des supports qui ne sont fréquentés que par les acteurs déjà familiers du sujet. Des efforts ont été entrepris cette année, des épisodes télévisés ayant été diffusés sur BFM Business et RMC Story, et il faut les saluer, d'autant qu'ils répondent à nos recommandations de l'an dernier. Pour autant, France Num continue de bénéficier d'une très faible notoriété, ce qui ne changera pas tant que la majeure partie de sa communication grand public continuera de reposer sur des canaux aussi confidentiels.

Dès lors, il n'est pas très surprenant que la mise en relation entre TPE-PME d'un côté et professionnels du numérique de l'autre ne remporte qu'un succès très limité. Ainsi, le formulaire « contacter le conseiller » n'a reçu que 4 000 vues uniques entre le 1^{er} janvier et le 30 octobre 2021, pour 3 500 professionnels inscrits sur la plateforme. Il faudrait donc que France Num lance une vaste campagne de communication sur les principales chaînes de télévision et de radio à des heures de grande écoute, ainsi que dans la presse quotidienne régionale.

En outre, malgré notre mise en garde de l'an dernier, la qualité des professionnels présents sur la plateforme n'est pas contrôlée, ce qui ne participe pas à créer un climat de confiance favorable pour les commerçants et artisans qui font, en se lançant, un véritable investissement en temps et argent.

Les formations-actions ont quant à elles manqué leur cible, en raison notamment d'un site internet dysfonctionnel et d'un très faible maillage territorial des formations. Pourtant, 30 opérateurs ont été sélectionnés pour dispenser ces formations, avec l'ambition de toucher plus de 70 000 entreprises, France Num finançant chaque formation à hauteur de 300 euros.

J'ai voulu tester ce catalogue de formations, comme un chef d'entreprise le ferait s'il souhaitait engager la transition numérique de son entreprise. Le résultat est édifiant et inquiétant. En effet, j'ai indiqué sur la plateforme mon souhait de développer mon activité *via* une formation en présentiel, et France Num ne m'a proposé que cinq formations, toutes situées en Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA). En outre, aucun des liens prévus pour s'inscrire à ces formations ne fonctionnait. J'ai ensuite demandé à bénéficier d'une formation pour trouver de nouveaux clients, en acceptant qu'elle se fasse en ligne, et j'ai obtenu dix propositions, dont neuf en Auvergne-Rhône-Alpes et une en PACA. Lorsque j'ai demandé à faire la même formation en présentiel, seules deux m'ont été proposées, qui avaient lieu en PACA. Ainsi, malgré les fonds engagés dans ces formations-actions, le résultat n'est pas à la hauteur.

Quant aux diagnostics numériques, ils ont en réalité été conduits par le réseau consulaire, France Num n'ayant servi qu'à verser les fonds aux chambres.

Une note positive toutefois, puisque la distribution des chèques numériques a été saluée par les professionnels, et ce sont 112 000 TPE qui en ont bénéficié, pour financer des équipements numériques comme des logiciels, des ordinateurs ou des achats de sites internet. Malheureusement, en dépit de la simplicité du dispositif qui est appréciée par les premiers concernés, rien n'est prévu en la matière pour 2022.

J'en viens à présent aux métiers d'art, dont la promotion et l'accompagnement restent surtout le fait de l'Institut national des métiers d'art (INMA), association reconnue d'utilité publique qui emploie environ vingt personnes. Cet institut gère notamment le label « Entreprise du patrimoine vivant » (EPV), le dispositif « Maîtres d'art-Élèves », ainsi que des opérations de valorisation visant à donner une plus grande visibilité à ces professions qui participent du rayonnement du pays mais aussi de l'innovation, et de la transmission d'un savoir-faire rare et précieux.

L'action de l'INMA est financée à la fois par ses ressources propres, issues par exemple des études qu'elle conduit ou des frais d'adhésion qu'elle génère, par le mécénat, et par deux subventions, l'une du ministère de la culture, qui s'élevait à 630 000 euros en 2021, et l'autre du ministère de l'économie, dont le montant était de 900 000 euros en 2021. Pour 2022, son montant est fixé à 1,1 million d'euros dans le projet annuel de performance de la mission « Économie », et je me félicite de cette augmentation.

Cependant, elle ne permettra pas de compenser la baisse parallèle des ressources propres de l'Institut suite à la crise, et son budget devrait donc diminuer dans les années à venir. Or, il lui est demandé dans le même temps d'instruire un nombre croissant de dossiers pour le label EPV. En outre, certaines conventions de mécénat pourraient s'éteindre à compter de 2022. Si leur reconduction semble vraisemblable, il importe toutefois que l'hypothèse inverse soit dûment anticipée, afin de ne pas pénaliser le financement de certains dispositifs, comme le programme Maîtres d'art-Élèves. Il semble donc nécessaire d'améliorer le soutien financier de l'État à cet institut qui promeut une importante richesse immatérielle, celle de notre patrimoine.

Enfin, permettez-moi de m'éloigner quelque peu des crédits de la mission « Économie » pour dresser un premier bilan de la mise en place des foncières de redynamisation commerciale, créées l'an dernier. L'objectif de ces foncières, dont le capital est financé par la Banque des territoires et dont le déficit opérationnel est pris en charge par un fonds dédié, est d'acquérir, de rénover et de louer à bas prix 6 000 commerces d'ici 2025.

Cependant, les 53 foncières existant à ce jour portent des plans d'affaires correspondant à la rénovation d'environ 1 000 locaux, dont 105 ont été livrés à ce jour, ce qui interroge sur le réalisme de l'objectif initial de 6 000 commerces. En effet, compte tenu du rythme observé, il faudrait 300 foncières pour y parvenir. De même, la subvention de 13 millions d'euros issue du fonds de compensation a servi à traiter 165 locaux, ce qui semble attester d'un sous-dimensionnement du fonds de 60 millions d'euros. En continuant de suivre le rythme actuel, seuls 780 commerces pourront être traités avant épuisement de l'enveloppe.

Je note à cet égard une divergence entre ce que nous a dit le ministre en audition et ce qu'indique la Banque des territoires. En effet, alors que le premier a expliqué qu'il n'était pas question d'abonder à nouveau ce fonds, la Banque a affirmé : « l'abondement de la seconde tranche de financement du fonds en 2022, au-delà des 60 millions d'euros budgétés en 2021, constitue un enjeu fort de poursuite de la dynamique enclenchée ».

Mes chers collègues, le vote sur les missions budgétaires étant réservé pour le moment, je me contenterai de vous indiquer que si nous avons à nous prononcer sur la mission « Économie » dans les jours à venir, je vous proposerais de rejeter les crédits.

Mme Anne-Catherine Loisier. – Je souhaiterais poser une question sur les foncières immobilières, qui sont essentielles pour un certain nombre de territoires. Comment

sont-elles réparties géographiquement ? Sont-elles notamment développées dans des territoires faisant l'objet d'opérations de revitalisation ? Ces éléments permettraient de nous assurer de leur bon déploiement dans les zones où l'on en a véritablement besoin.

M. Serge Babary, rapporteur. – Malheureusement je n'ai pas eu accès à ces éléments, mais nous pourrions tenter de les obtenir. J'ajoute qu'en moyenne chaque commerce rénové coûte 78 000 euros, sans doute beaucoup plus que prévu.

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – Je vous remercie, monsieur le rapporteur. Nous passons à présent à l'examen des crédits relatifs au numérique, aux télécommunications et aux postes.

Projet de loi de finances pour 2022 – Mission « Économie » - Crédits relatifs au numérique, aux télécommunications et aux postes – Examen du rapport pour avis

Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure pour avis sur les crédits relatifs au numérique, aux télécommunications et aux postes. – Dans le cadre de la mission « Économie », des changements significatifs concernant les crédits dédiés au numérique, aux télécommunications et aux postes sont intervenus depuis l'année dernière, plusieurs de ces changements s'inscrivant dans la continuité de travaux récemment menés par notre commission.

J'ai souhaité cette année me concentrer sur trois points : la compensation des déficits des missions de service public de La Poste, le suivi de la mise en œuvre du plan France Très haut débit, et l'évaluation de la première année de déploiement de la 5G dans nos territoires.

Sur le premier point, je souhaiterais commencer par saluer la qualité des travaux menés par mes collègues Patrick Chaize, Pierre Louault et Rémi Cardon dans le cadre de leur rapport d'information et de leur proposition de loi relative à l'encadrement des services publics de La Poste. Si ces travaux ne datent que de quelques mois, les recherches et auditions que j'ai menées en tant que rapporteure m'ont néanmoins permis d'effectuer une première « actualisation » utile, et d'identifier des éléments de satisfaction, des points sur lesquels nous avons été entendus par le Gouvernement, mais aussi quelques points d'alerte.

En ce qui concerne le service universel postal, première mission de service public de La Poste, qui permet d'assurer sur l'ensemble du territoire la distribution du courrier et des colis six jours sur sept, le déficit pour l'année 2020 est estimé à 1,1 milliard d'euros, la crise sanitaire ayant fortement accéléré la tendance structurelle à la baisse des échanges de courrier.

Afin d'éviter une réduction de la mission de service public qui se traduirait par une accélération de la fermeture des bureaux de poste, des baisses d'effectifs et un moindre passage du facteur à chaque boîte aux lettres lors des tournées de distribution, notre commission avait alerté sur la nécessité de compenser cette mission dès 2022. Dans la continuité de nos travaux et conformément aux engagements pris par le Premier ministre au mois de juillet dernier, une dotation budgétaire exceptionnelle de 500 millions d'euros est prévue par ce PLF, qui pourra éventuellement être complétée par une dotation optionnelle de 20 millions d'euros, en fonction des résultats de qualité de service de La Poste.

Au regard des enjeux financiers considérés, notre commission avait interpellé le Gouvernement et l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse (Arcep) sur la nécessité pour le régulateur d'évaluer chaque année le coût net de cette mission de service public, afin que la dotation de l'État puisse être déterminée sur la base d'une évaluation objective et indépendante. Dans cette perspective, l'Assemblée nationale a adopté un amendement du Gouvernement qui confie à l'Arcep cette mission, reprenant ainsi l'une des principales dispositions de la proposition de loi du Sénat relative à l'encadrement des services publics de La Poste, que nous avons été plus de 120 à cosigner.

Si nous pouvons nous satisfaire de ces avancées, je souhaite toutefois partager avec vous quelques points d'alerte. D'une part, l'Arcep ne s'est toujours pas saisie de cette nouvelle mission d'évaluation et, au regard des délais nécessaires de préparation, il est indispensable qu'une méthodologie de calcul soit éprouvée et opérationnelle en vue du PLF pour 2023. D'autre part, il semble qu'aucune méthodologie précise n'ait été définie pour décider de l'octroi de la dotation optionnelle de 20 millions d'euros. Je me permets également de rappeler que nous attendons depuis plus d'un an qu'un nouvel arrêté ministériel relatif aux objectifs de qualité du service universel postal soit pris, alors que les attentes de nos concitoyens sont de plus en plus fortes sur le sujet.

Par ailleurs, sur la mission de contribution à l'aménagement du territoire, lors de l'examen du PLF pour 2021, notre amendement de 66 millions d'euros visant à compenser la baisse des impôts de production avait été définitivement adopté. Cette année, une dotation exceptionnelle de 74 millions d'euros est directement prévue dans le PLF pour compenser l'impact de cette baisse pour l'année 2022, ce qui est satisfaisant.

En ce qui concerne la mission de transport et de distribution de la presse, le Gouvernement a enfin décidé de mettre en œuvre la réforme recommandée par M. Emmanuel Giannesini, et négociée avec La Poste et les éditeurs de presse. D'un point de vue budgétaire, cela se traduit par un transfert de 62 millions d'euros de crédits vers le programme 180, relatif à la presse et aux médias, alors que la baisse de crédits enregistrée dans le programme 134 est de 71 millions d'euros. Il nous faudra veiller, avec nos collègues de la commission de la culture, à ce que la mise en œuvre de cette réforme ne masque pas une baisse injustifiée de la compensation de cette mission de service public.

J'en viens à présent au suivi du plan France Très haut débit, qui est entré dans sa phase de mise en œuvre, après une hausse budgétaire significative en 2020, due aux 240 millions d'euros issus du plan de relance et à une rallonge de 30 millions d'euros que j'avais obtenue, en lien avec la commission des finances, dans le cadre de la loi de finances rectificative. On ne compte pas cette année d'autorisation d'engagement supplémentaire, et il nous faudra suivre avec attention les décaissements des crédits de paiement, qui augmenteront dans les années à venir pour financer les réseaux d'initiative publique (RIP) portés par les collectivités territoriales. Aujourd'hui, les efforts doivent se concentrer sur le déploiement de ces RIP dans les zones moins denses, dont 60 % des locaux, soit 10,3 millions de locaux, doivent encore être raccordés à la fibre optique. Je rappelle que l'ensemble du territoire devra en être équipé d'ici la fin de l'année 2025.

C'est également dans ces zones que les raccordements complexes sont les plus nombreux. Si un budget spécifique de 150 millions d'euros est prévu dans ce PLF, des annonces du Gouvernement sur le sujet sont attendues prochainement et nous devons y être attentifs car la qualité de service doit être assurée jusqu'au dernier mètre.

L'Arcep, comme la Fédération française des télécoms (FFT), sont confiants quant à l'atteinte des objectifs fixés, le déploiement de la fibre optique sur notre territoire s'étant fortement accéléré, avec plus de 4 millions d'abonnements et plus de 6 millions de lignes déployées par les opérateurs en un an. À ce titre, l'année 2021 est historique. Elle marque en effet un croisement des courbes, le nombre d'abonnés à la fibre optique ayant dépassé celui des abonnés utilisateurs du réseau cuivre, dont l'opérateur historique est Orange. Il est néanmoins indispensable d'assurer une transition jusqu'au dernier abonné, l'extinction progressive du réseau cuivre étant prévue d'ici 2030, et la fermeture commerciale rapide de 13 millions d'adresses étant programmée dès l'année prochaine.

Certes, l'opérateur Orange a pris des engagements supplémentaires, l'Arcep a fixé des objectifs de qualité de service, et le Gouvernement a fait des annonces sur le sujet, mais la stratégie doit encore être largement précisée. À cet égard, j'attire votre attention sur la lenteur du déploiement territorial du plan cuivre annoncé en mai dernier par le Gouvernement, très peu de préfectures départementales ayant mis en place les « comités cuivre » prévus pour permettre d'accompagner la transition.

Enfin, je souhaiterais porter à l'attention de notre commission les difficultés rencontrées par les opérateurs télécoms alternatifs pour accéder aux réseaux et infrastructures, notamment à ceux des sociétés concessionnaires d'autoroutes. Les bons résultats du déploiement de la fibre optique par les opérateurs traditionnels ne doivent pas empêcher les opérateurs alternatifs de jouer un rôle pour accélérer la numérisation des entreprises et la connectivité des collectivités territoriales, deux sujets sur lesquels les marges d'amélioration demeurent importantes. Je suis donc favorable à davantage de transparence en ce qui concerne les difficultés d'accès rencontrées par ces opérateurs et les tarifs pratiqués à leur égard, ainsi qu'à l'organisation, par le Gouvernement et l'Arcep, d'un dialogue structuré sur le sujet.

Enfin, j'ai souhaité m'intéresser au déploiement de la 5G dans notre pays, un an après l'octroi des licences d'utilisation des fréquences les plus hautes aux quatre opérateurs d'envergure nationale. Le déploiement commercial de l'offre 5G est rapide et satisfaisant. Selon les dernières estimations de l'Observatoire du déploiement 5G mis en place par l'Arcep, près de 17 000 sites 5G étaient ouverts commercialement au 30 juin 2021, dont près de 5 000 en bande 3,4-3,8 GHz.

Je me permets toutefois d'attirer votre attention sur la nécessité de concilier une exigence de rapidité du déploiement pour rattraper notre retard au niveau européen, avec une exigence de maîtrise technique de ce déploiement. À cet égard, l'audition de l'Agence nationale des fréquences (ANFR) s'est avérée particulièrement instructive, en particulier sur les risques de brouillage de fréquences, renforcés par le déploiement de la 5G.

Par ailleurs, concernant la répartition territoriale de ce déploiement, ce sont surtout les grands centres urbains qui en bénéficient, ce qui n'est pas une grande surprise. Cela s'explique à la fois par un impératif technique de décongestion des sites 4G, mais également par un souci d'amortissement et de rentabilisation des investissements réalisés par les opérateurs. Afin d'éviter que le déploiement de la 5G ne renforce les inégalités de connectivité dans nos territoires, il est prévu que 25 % des 8 000 sites devant être déployés d'ici 2024, et des 10 500 sites qui doivent l'être d'ici 2025, se situent dans des zones peu denses ou industrielles. L'Arcep, en tant que régulateur, est chargée de faire respecter cette obligation et nous avons, en tant que sénateurs, un rôle à jouer pour informer l'Autorité des difficultés de déploiement rencontrées sur le terrain, par les entreprises, et dans les zones peu denses.

M. Patrick Chaize. – Je voudrais d’abord remercier la rapporteure pour cet exposé précis et complet. Au sujet de La Poste, qui compte quatre missions de service public, nous avons appris il y a quelques jours que l’Arcep avait modifié sa méthodologie de calcul du coût net du maillage territorial. Or, ce changement de méthodologie risque de perturber de façon considérable les équilibres financiers puisque l’on passerait d’un déficit de 230 millions d’euros à un déficit de 330 millions d’euros pour la mission de contribution à l’aménagement du territoire, traduisant ainsi le glissement comptable de 100 millions d’euros depuis la mission de service universel postal, ce qui démontre bien que les quatre missions ne sont pas indépendantes et qu’il faut appréhender les compensations de façon globale. Néanmoins, chaque mission a ses particularités, ses méthodes de contrôle et d’accompagnement. Cela pose un problème de gouvernance et d’organisation, et il serait sans doute intéressant d’insister sur ce point dans le cadre du PLF.

En ce qui concerne le très haut débit, j’observe une attitude relevant du déclaratif et de la timidité. Je regrette le manque de lisibilité, et l’absence d’un engagement politique clair, qui nous permettrait d’envisager l’avenir de façon sereine. La fibre optique doit être déployée d’ici la fin 2025 sur l’ensemble du territoire, et nous continuons d’y croire, même si beaucoup d’élus sont dubitatifs. Par ailleurs, le cuivre doit disparaître avant 2030, et il nous faut préparer des outils d’accompagnement, notamment des outils financiers. Je pense au fonds d’aménagement numérique du territoire (FANT), qui existe depuis plus de dix ans et n’a toujours pas reçu un centime. Ce fonds a intérêt à faire en sorte qu’il y ait une péréquation nationale des tarifs d’accès aux réseaux de communication électronique. Dans ce cas aussi, je regrette que cette année encore, nous n’ayons pas d’information sur le sujet.

Enfin, derrière la 5G se cache un ensemble de technologies qui sont toutes intéressantes prises individuellement, mais qui ne sont pas facilement lisibles. J’ai notamment une inquiétude en ce qui concerne l’avis de l’Agence nationale de sécurité sanitaire de l’alimentation, de l’environnement et du travail (Anses) sur l’utilisation des fréquences de 26 GHz. En effet, cet avis sur la dernière fréquence de la 5G, qui devrait permettre de développer les objets connectés, n’a toujours pas été rendu, ce qui n’est pas rassurant et n’offre pas un gage de transparence. Il nous faudrait insister pour obtenir cet avis, qui donnerait plus de sérénité au déploiement de cette technologie.

M. Franck Montaugé. – Je voudrais aussi réagir à la question de la 5G, dont le véritable enjeu concerne plus les entreprises que les particuliers. Je rappelle à ce sujet que ces technologies ne seront pas encore toutes déployées avant l’année prochaine, et qu’il faudra donc attendre avant de se faire une idée claire de leur impact sur la compétitivité et la transformation des entreprises. Par ailleurs, il serait intéressant pour notre commission de se pencher sur la bataille qui oppose Gafam et opérateurs de télécommunication, en particulier français, sur le territoire national, notamment sur la question du positionnement par rapport aux futurs *data centers* qui accompagneront le développement de la 5G, mais aussi sur celle de la récupération du réseau hertzien actuel. Il serait intéressant d’entendre des experts sur ces sujets, afin de nous faire une idée du paysage actuel et de son évolution à venir. Il s’agit là d’un enjeu de souveraineté nationale.

Je voudrais également revenir sur l’initiative « Territoires d’industrie ». En effet, je ne comprends toujours pas la motivation de la nature géographique du critère essentiel permettant de participer à cette démarche, qui exclut ainsi certaines entreprises de la possibilité de bénéficier des aides et de l’accompagnement de l’État. Cela me semble aberrant et contribue à instaurer une inégalité entre des entreprises qui n’ont pas besoin d’affronter cette concurrence en plus des difficultés liées à la conjoncture.

Enfin, sur la question de l'équipement en *data centers* du territoire, l'État joue un rôle important, ce que la commission d'enquête sur la souveraineté numérique avait bien souligné. Il faudra veiller à ce que ces centres soient opérés par des acteurs nationaux.

Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure pour avis. – Sur la compensation des missions de service public de La Poste, les éléments de calculs sont flous, l'Arcep ne nous a pas précisé le changement de méthodologie pour la mission de contribution à l'aménagement du territoire, et nous n'avons qu'une idée générale de l'avancement de la dotation optionnelle de 20 millions d'euros. Dans mon rapport budgétaire, je demande que le Gouvernement et l'Arcep soient bien plus précis et calent les choses pour le prochain PLF.

Nous avons interrogé l'Arcep sur l'extinction du réseau cuivre, elle s'est dite prête à sanctionner tout manquement avéré, je vous incite à surveiller ce qu'il en est et à saisir l'Arcep si besoin est. Il faut également voir avec le préfet comment fonctionnent les comités « cuivre », car il semble que la plupart ne sont pas mis en place, il faut être vigilants.

J'entends l'alarme lancée par Franck Montaugé, il faut travailler sur le sujet. Je crois aussi que le dispositif visé ne concerne pas seulement les territoires non industriels, mais aussi les territoires qualifiés de « peu denses », attention aux lectures trop restrictives – je l'ai vu sur mon territoire, où j'ai dû intervenir pour faire retenir les dossiers de territoires peu denses.

Enfin, pour l'équipement des *data center*, j'observe que certains de ces centres sont installés et que des collectivités territoriales peinent à s'y associer, il faut mieux informer et sensibiliser sur les outils disponibles.

Projet de loi de finances pour 2022 – Mission « Économie » - Crédits relatifs à l'industrie – Examen du rapport pour avis

M. Franck Montaugé, rapporteur pour avis sur les crédits relatifs à l'industrie. – Nous avons connu l'année dernière un budget d'exception pour l'industrie. Plus de cinq milliards d'euros avaient été dédiés, pour l'année 2021, au soutien d'urgence, puis à la relance de l'industrie française. Nous avons défendu et porté, collectivement, une certaine ambition en matière de réindustrialisation, de décarbonation et de modernisation.

Les crédits d'urgence et de relance ont globalement rempli leur rôle. Les niveaux d'activité industrielle ont retrouvé un niveau proche de l'avant-crise, la trésorerie des entreprises a été relativement préservée grâce aux prêts garantis par l'État (PGE), et l'impact sur l'emploi a été limité avec une perte de 2 % de l'emploi industriel total sur la période alors que l'activité avait pu chuter jusqu'à 40 %.

Je veux tirer un bref bilan de ces crédits de soutien à l'industrie que nous avons votés l'année dernière. Vous savez combien je suis attaché à ce que nous, parlementaires, effectuions ce travail de suivi et d'évaluation.

Une grande partie des enveloppes de relance industrielle prévues pour 2021 a été consommée au cours de l'année. Certains dispositifs comme les aides à l'investissement dans la chaleur bas carbone des entreprises industrielles, le fonds de modernisation automobile ou aéronautique, ou encore l'investissement dans la numérisation, ont même vu la demande

excéder largement les capacités de financement et les montants prévus plutôt pour 2022 ont déjà été débloqués pour 2021.

J'apporterai deux nuances à ce constat.

Premièrement, la seule vitesse de consommation n'est pas un bon indicateur de qualité de la relance. Le comité d'évaluation de la relance estime par exemple que les objectifs de moyen-terme affichés, comme la transformation de l'industrie et la décarbonation, sont passés au second plan. Des projets sans lien avec ces objectifs, voire même en dehors du secteur industriel, ont été financés. Autre exemple : les enveloppes territoriales et nationales ont été instruites sans coordination nationale des critères d'examen, conduisant à des incohérences. La territorialisation promise est encore inaboutie. Enfin, certains dispositifs à destination spécifique des PME n'ont pas eu le succès escompté, comme le guichet pour les petits projets de décarbonation : il faut intensifier les efforts pour susciter l'intérêt des chefs d'entreprises, aider les petites entreprises à monter leurs dossiers, sous peine qu'elles ne soient les laissées pour compte de la reprise.

Deuxièmement, s'il est plutôt de bon augure que les entreprises se soient saisi des dispositifs de relance, attention au « trou d'air » pour 2022. L'épuisement des enveloppes de relance bouleverse quelque peu le calendrier annoncé. Or, l'industrie n'est pas encore tirée d'affaire et la reprise n'est que partielle. Prenons garde à ce qu'un arrêt trop brutal du soutien public ne cause une rechute. Le budget pour 2022 ne comporte pourtant presque aucun ré-abondement sur ces actions qui ont fonctionné : ne faudrait-il pas en tirer les conséquences pour compléter les budgets « ordinaires » ?

Et troisièmement, au regard de la manière si rapide avec laquelle certaines entreprises se sont saisies des dispositifs d'aides que je qualifierai de structurels, je pose la question : auraient-elles été aidées de la même manière sans la crise sanitaire alors que, covid ou pas, la transformation s'impose à elles pour garantir leur compétitivité dans la « transition – compétition » qui est engagée ?

Malgré la reprise relative, l'industrie française reste dans une situation difficile. Elle fait face à quatre grands défis, en sus de la transformation numérique.

Premièrement, deux des secteurs prépondérants de notre industrie sont encore en berne : l'automobile et l'aéronautique. Pour l'aéronautique, la demande reste réduite et le futur est incertain. Pour l'automobile, en sus de l'impérieuse et très complexe obligation de transformation de la chaîne de valeur liée au moteur électrique, une crise d'offre a pris le relais de la pandémie, notamment en raison des pénuries d'intrants essentiels (comme les semi-conducteurs) qui empêchent de retrouver un rythme de croisière. En un an et demi, le prix des matières premières industrielles a augmenté de 36 %, chiffre inédit dans l'histoire récente : 40 % des entreprises françaises connaissent aujourd'hui des difficultés d'offre. Cela renforce nos interrogations sur notre dépendance aux importations et la vulnérabilité de nos capacités de production. Le cumul des difficultés de ces deux filières risque aussi de peser durablement sur notre balance commerciale.

Deuxièmement, la flambée des prix de l'énergie est un sujet de premier ordre, tant pour les ménages que pour les entreprises. Le prix du carbone a été multiplié par deux en un an et demi, et celui de l'électricité par quatre... Cette explosion bouleverse les modèles d'approvisionnement, pèse lourd sur les coûts des entreprises (notamment électro-intensives), voire pour certaines leur fait envisager un arrêt de la production.

Je le dis en ayant en tête les chocs de 1973 et 1979 : prenons garde que cette hausse des coûts de production ne se répercute pas sur le reste de l'économie (c'est-à-dire les secteurs aval), mais aussi sur le pouvoir d'achat des ménages. J'attends de voir l'efficacité du Gouvernement, là-dessus aussi.

Troisièmement, la filière industrielle connaît toujours d'importantes difficultés de recrutement : 80 000 postes seraient aujourd'hui à pourvoir, et 44 % des entreprises déclarent peiner à trouver des employés. Bien que les embauches aient fortement repris, la situation reste tendue et pourrait contraindre encore la reprise.

Enfin, il est possible que dans certains cas, les mesures d'urgence et de relance n'aient fait que décaler les difficultés des entreprises. Dans ces cas, on pourrait observer au cours de l'année 2022, avec l'arrêt progressif des soutiens publics, une dégradation des conditions financières des entreprises industrielles, des faillites jusqu'ici évitées, voire certaines fermetures de site comme cela a déjà commencé...

Face à ces défis, quelle réponse apporte le Gouvernement avec ce projet de loi de finances ?

Ce que l'on nous propose est un retour à l'ordinaire, comme si la reprise était acquise.

Les crédits de la mission « Économie » renouent avec la baisse, si l'on exclut les montants dédiés au groupe La Poste et ceux à destination du compte d'affectation spéciale « participations financières de l'État ».

Pas de moyens adaptés, en effectifs supplémentaires notamment, pour les administrations centrales et les équipes déconcentrées, donc pas d'anticipation de la restructuration des filières, des éventuelles faillites et de l'accompagnement des entreprises au moment du débranchement des aides. Pourtant, les opérateurs du budget de l'État (notamment Bpifrance, les réseaux des commissaires aux restructurations et prévention des difficultés ou le comité interministériel aux restructurations industrielles) sont déjà surchargés.

Pas de budget supplémentaire non plus pour mettre en œuvre les contrats de filière, alors qu'ils joueront un rôle clef dans la transformation de l'industrie.

Pas d'abondement ni de pérennisation des actions du plan de relance qui ont fait leurs preuves et répondent, même hors crise, à de vraies défaillances de marché.

Pas de crédits nouveaux non plus pour financer les actions menées au niveau territorial. De surcroît, comme je l'avais souligné l'année dernière, je ne souscris pas à la logique de zonage géographique de « Territoires d'industrie ». Pourquoi deux entreprises identiques, actives dans la même branche, n'auraient pas le droit aux mêmes aides selon qu'elles sont situées dans telle intercommunalité ou dans telle autre ? Je ne suis pas convaincu par les arguments du Gouvernement sur ce point.

Je ne vois aucune politique cohérente et concrète en matière de formation des personnels, alors que la mutation sectorielle de l'industrie entraîne des destructions d'emplois et des créations dans d'autres filières. La réforme de l'assurance chômage n'aura aucun effet sur ce point. Il faut miser gros sur le volet compétences nouvelles et formation. Il est fondamental pour l'économie, sa dimension sociale et tout autant environnementale. C'est la

condition pour l'attractivité de notre industrie, la transmission des savoir-faire et la base de compétences nécessaire à la réindustrialisation.

À la place de ces actions nécessaires – mais certes moins attrayantes du point de vue de la communication – le Gouvernement nous présente un énième grand plan. Depuis 2017, c'est donc le quatrième : Programme d'investissement d'avenir (PIA) 3 puis 4, France Relance, et maintenant France 2030, pour un montant total de crédits budgétaires de plus de 100 milliards d'euros, en grande partie débudgétisés. On n'attend même plus que l'un soit épuisé, ou même évalué, pour lancer le suivant. Ces divers plans sont ensuite librement re-ventilés, réorientés, redéployés, au gré des opportunités budgétaires et du calendrier politique du moment. La Cour des comptes ne cesse d'en souligner les défaillances, mais l'on continue : pourquoi se priver en 2022 d'un nouveau chèque en blanc de 34 milliards d'euros, amené par amendement à l'Assemblée nationale sans étude d'impact ? Je note que huit des dix actions indicatives de France 2030 sont déjà traitées dans le PIA 4, annoncé il y a moins d'un an et qui n'est pas encore déployé... Ces choix traduisent au mieux un manque d'anticipation préoccupant, qui conduit à présenter chaque année de nouveaux plans plus gros encore, pour financer toujours les mêmes secteurs ; au pire, un mépris du principe de sincérité budgétaire, qui permet au Gouvernement de se constituer une réserve de dépenses en période pré-électorale. Notons d'ailleurs qu'une révision de ce plan France 2030 est prévue dès juin prochain...

Je ne retrouve pas l'ambition qui devrait être portée par notre pays en matière industrielle. L'assouplissement des règles d'aides d'État et le montant colossal de la relance ne doivent pas faire tourner les têtes : avant tout, il faut une vision stratégique pour la réindustrialisation – loin des seules « relocalisations vitrines », avec un effort global de compétitivité – et entamer de manière proactive la transformation des filières. L'innovation est un levier prépondérant, mais n'oublions pas l'accompagnement de terrain et les dispositifs d'aides à l'investissement.

Je souhaiterais enfin aborder la compensation carbone. Je l'ai dit, la flambée des coûts de l'énergie remet en question le modèle d'approvisionnement énergétique de notre industrie. Elle peut même désinciter certains à investir dans l'électrification de certaines branches, ce qui est pourtant vecteur de décarbonation.

L'Assemblée nationale a adopté un amendement pour un versement anticipé, chaque année, d'une partie de la compensation carbone aux industries électro-intensives. C'est une bonne chose, qui soulagera cette année les entreprises des filières concernées, mais ce n'est qu'une rustine d'urgence.

Là aussi, il faut voir plus loin : peser sur les discussions au niveau européen, pour que la France dispose d'un retour sur investissement de sa production nucléaire et plus largement de son mix énergétique, et pour garantir une compétitivité durable, au sens du développement durable, de notre industrie. Il faut aussi accélérer la mise en place du mécanisme d'inclusion carbone aux frontières, pour casser la spirale de la désindustrialisation couplée à la dégradation de notre empreinte carbone globale. Surtout, il faut amplifier l'investissement dans le verdissement - je préfère d'ailleurs parler de durabilité - de l'industrie française.

Pourtant, le comité d'évaluation du plan de relance estime insuffisant l'impact environnemental des mesures de relance ; et le budget pour 2022 ne reprend pas les

recommandations du rapport récent du conseil général de l'économie (CGE) sur la décarbonation de l'industrie, c'est regrettable.

En conclusion, j'estime que ce budget pour 2022 est un budget de retour à l'ordinaire qui manque d'ambition en matière de transformation stratégique durable de l'industrie française.

Le Gouvernement a-t-il tiré tous les enseignements de la mise en œuvre du plan de relance, plutôt positive, et des événements récents, comme celui des prix de l'énergie et du carbone ou celui des intrants stratégiques importés qui viennent perturber considérablement la donne nationale et internationale ?

Notre commission se ralliera à cette idée que, dans les années à venir, la politique industrielle française doit être au cœur du projet national refondateur que constitue la transition du modèle énergétique, environnemental et social de la France. Pas grand-chose dans ce budget 2022 pour s'en convaincre. Et surtout pas la politique des grandes annonces actuelles qui renoue ou poursuit celles des décennies passées dont nous ne savons que trop ce qu'il en est advenu.

Vous me permettez donc de vous dire ma circonspection et mon inquiétude après l'examen attentif de ce budget 2022.

M. Michel Bonnus. – La semaine dernière en audition, le ministre Bruno Le Maire nous a dit qu'il souhaitait un effort sur les salaires, tout en nous demandant de ne pas nous projeter à trois mois, tant le contexte était incertain. Je trouve que c'est contradictoire et un peu court, de parler des salaires alors qu'on ne sait pas ce qui va se passer dans quelques semaines, et alors même qu'on se souvient ce qui s'est passé ces dernières années dans notre pays sur le plan social – je tenais à le dire, parce que cette attitude a quelque chose de frustrant, voire dangereux.

Mme Valérie Létard. – Face à la transition majeure que nous vivons, qui est numérique, technologique et climatique, soit nous gérons les choses au coup par coup, au gré des accidents – et l'élue du territoire d'implantation d'Ascoval que je suis, sait ce qu'il en est –, soit on définit une stratégie pour anticiper, plutôt que subir. Les outils nouveaux ne manquent pas, avec le fonds friches en particulier, mais si de l'autre côté le Gouvernement enlève leurs moyens aux intercommunalités, en particulier via la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP), il réduit leur rôle de cofinancement, qui est indispensable, ce qui revient à empêcher d'une main ce qu'on propose de l'autre.

Ensuite, le Gouvernement trouve une solution d'urgence pour les entreprises électro-intensives, mais le problème demeure. Aussi faut-il élargir la recherche de solution : peut-on renégocier avec l'Europe, pour permettre un accès à l'énergie à un prix raisonnable pour les industries électro-intensives, afin qu'elles puissent conserver leur compétitivité ?

Enfin, s'agissant de la taxe carbone, qui est un levier déterminant pour agir : que compte faire le Gouvernement pour qu'on anticipe, plutôt qu'on ne subisse les évolutions ?

Mme Florence Blatrix Contat. – Je partage cette analyse des défis et des enjeux pour notre industrie, et je crois également que nous avons besoin d'une ambition forte en matière industrielle. La question du numérique a été évoquée, elle est décisive et nous devons

accompagner nos entreprises industrielles dans la transition numérique, pour ne pas renoncer à notre souveraineté.

Notre commerce extérieur est en berne, notre déficit s'est accru lourdement ces dernières années. Business France, qui promeut l'attractivité de la France, atteint ses objectifs et doit redéfinir prochainement sa convention pluriannuelle d'objectifs et de moyens : peut-être est-ce l'occasion de réfléchir aux façons dont nous pourrions améliorer la présentation et la vente de nos produits à l'étranger.

Quant à la protection des consommateurs, la DGCCRF voit ses moyens réduits, les associations de consommateurs nous disent que leurs moyens se réduisent également, cela tombe mal quand les prix augmentent : le Gouvernement doit revoir sa copie dans ce secteur.

M. Daniel Gremillet. – . Des pays prennent des décisions qui vont contre la COP26, la Chine par exemple a bloqué les prix de l'énergie pour retrouver sa compétitivité, c'est que la bataille économique fait rage. Et il y a l'effet domino : que va-t-il se passer pour les entreprises qui n'ont pas été choisies dans le plan de relance, alors qu'elles sont sur les mêmes marchés ? Le prix de l'énergie va avoir des conséquences sur la vie en général, sur les consommateurs, il faut mesurer ce qui arrive, nous devons avoir cette lucidité.

Mme Martine Berthet. – Une entreprise historique de mon territoire m'a alertée sur le fait qu'elle a vu son coût de l'énergie tripler, sans capacité de négocier. J'aimerais signaler aussi un autre problème, qui a trait à la réglementation sur les taux de poussières résiduelles dans les locaux industriels : un décret du Premier ministre est en préparation, il était prévu que les industriels auraient deux ans pour s'adapter aux nouvelles règles, il semble que le délai soit ramené à une année seulement, ce que les industriels disent insuffisant : est-ce le cas ? Cette réglementation est utile, puisqu'elle protège la santé des salariés, mais il ne faut pas que les conditions d'application alourdissent encore les conditions faites à nos industries – d'autant que cette nouvelle norme n'est pas imposée à l'échelle européenne.

Mme Sylviane Noël. – Je veux souligner les difficultés de l'aéronautique et de l'automobile, ces deux secteurs doivent pouvoir bénéficier du mécanisme d'activité partielle de longue durée, au-delà des deux ans que nous venons de passer, car leur main d'œuvre est difficile à fidéliser et la période est particulièrement sensible.

M. Franck Montaugé, rapporteur pour avis. – Merci pour toutes ces remarques et pour vos questions – je ne peux que vous recommander la lecture de mon rapport, où vous trouverez les réponses aux questions que vous me posez... L'effet domino crée un risque réel, c'est aussi pourquoi j'appelle à la définition d'une véritable stratégie en matière industrielle.

Pour terminer, je précise que si je n'ai pas assisté à l'audition mercredi dernier du ministre de l'économie, c'est pour un problème de santé ; je tenais à ce que vous le sachiez, par respect pour chacune et chacun d'entre vous et en considération de la conception qui est la mienne de notre devoir à l'égard des travaux du Sénat et de notre commission.

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – Je rappelle que nous avons réservé notre vote à la fin de l'examen de toutes les missions.

La réunion est close à 10 h 40.

- Présidence de Mme Sophie Primas, présidente -

La réunion est ouverte à 17 heures.

Projet de loi de finances pour 2022 – Mission « Recherche et enseignement supérieur » – Examen du rapport d'information

Mme Sophie Primas, présidente. – Mes chers collègues, comme vous le savez, la première partie du projet de loi de finances ayant été rejetée, nous n'étudierons pas la seconde partie du texte en séance publique. Dans l'attente de cette décision, nous avons choisi de repousser le vote sur les avis budgétaires déjà présentés en commission. Les avis budgétaires en tant que tels n'ayant plus d'objet, car portant sur des missions du budget examinées en seconde partie, ils auront vocation, sur la forme, à être transformés en rapports d'information portant sur les missions du budget pour 2022. Ces rapports seront ainsi l'occasion d'une réflexion sur les politiques menées dans les secteurs relevant de notre champ de compétences.

Sur la méthode, je vous propose de maintenir les auditions des ministres prévues cet après-midi et demain, à savoir celles de M. Julien Denormandie, ministre de l'agriculture et de l'alimentation, et de Mme Barbara Pompili, ministre de la transition écologique. Ces auditions, détachées de l'aspect purement budgétaire, permettront d'établir un bilan du quinquennat dans les secteurs respectifs des ministres. Les sujets d'interrogation ne manquent pas.

Outre la mission « Recherche et enseignement supérieur », il nous restera à examiner demain matin les rapports sur la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales » et sur les crédits « Énergie » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables ». À la fin de l'examen de ces dernières missions, je vous proposerai d'autoriser la publication de l'ensemble de ces rapports d'information.

M. Jean-Pierre Moga, rapporteur pour avis sur la mission « Recherche et enseignement supérieur ». – Mes chers collègues, en quelques minutes, mon rapport pour avis s'est transformé en rapport d'information. Nous examinons aujourd'hui les crédits de la mission interministérielle « Recherche et enseignement supérieur » (Mires) dans le cadre du périmètre suivi par la commission des affaires économiques.

Ce périmètre représente 16 milliards d'euros de crédits de paiement pour 2022, sur les 29 milliards d'euros de la Mires, dont le budget est globalement en hausse de 760 millions d'euros par rapport à 2021.

Si l'ambition du budget dédié à la recherche n'est pas à la hauteur de ce que notre commission avait souhaité lors de l'examen de la loi de programmation de la recherche pour les années 2021 à 2030 et portant diverses dispositions relatives à la recherche et à l'enseignement supérieur (LPR), il s'agit d'une hausse significative et bienvenue, attendue depuis longtemps par les opérateurs publics de recherche.

Pour cette première année de mise en œuvre des engagements pris dans le cadre de la LPR, dont les effets sont amplifiés par les mesures prises dans le cadre du plan de relance, des programmes d'investissements d'avenir (PIA) et de France 2030, votre rapporteur

établit un premier constat : je n'ai quasiment auditionné que des « personnes heureuses » ! Voilà qui est assez rare pour être souligné.

D'un point de vue budgétaire, la trajectoire définie par la LPR est globalement respectée. Cette trajectoire se traduit notamment par une hausse significative des moyens d'intervention de l'Agence nationale pour la recherche (ANR), dont le budget augmente de 131 millions d'euros pour atteindre 884 millions d'euros de crédits de paiement pour 2022, auxquels il faut ajouter 889 millions d'euros du PIA et 142 millions d'euros du plan de relance.

Les opérateurs publics de recherche qui bénéficient des mesures de la LPR partagent leur satisfaction. Ils augmentent leurs effectifs à la faveur de la hausse des plafonds d'emplois, lancent des campagnes de recrutement, mettent en place des chaires de professeurs juniors et bénéficient de la hausse des subventions accordées à leurs laboratoires de recherche.

Toutefois, ces bonnes nouvelles ne doivent pas nous faire oublier la principale fragilité de cette situation : la LPR est budgétairement non contraignante pour l'exécutif.

En effet, la trajectoire définie jusqu'en 2030 s'étend sur trois quinquennats et pourrait être remise en cause dès l'année prochaine. Notre commission avait, à cet égard, proposé une trajectoire alternative jusqu'en 2027.

Par ailleurs, les contrats d'objectifs et de performance (COP) signés entre l'État et les opérateurs de recherche ne comprennent ni dispositions ni engagements liés aux moyens alloués à ces opérateurs.

Nous devons donc rester prudents et attentifs à l'évolution de la trajectoire budgétaire, ainsi qu'à la mise en œuvre opérationnelle des engagements pris. Sur ce point, les documents budgétaires ne renseignent pas sur les moyens précis pour mettre en œuvre les objectifs opérationnels de la LPR, ce qui complique notre travail de contrôle en tant que parlementaires.

La dynamique favorable permise par les débuts de la mise en œuvre de la LPR ne profite pas à l'ensemble des opérateurs et instituts de recherche, mais seulement à ceux qui relèvent du ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation (Mesri). Il ne s'agit donc pas d'une loi permettant de dynamiser l'ensemble de l'écosystème de recherche de notre pays. Or, notre effort de recherche national est supporté aux deux tiers par la recherche privée ; c'est pourquoi il me semble indispensable de s'engager en faveur des dépenses fiscales de recherche et développement (R&D) de nos entreprises.

Sur ce point, la suppression du doublement de l'assiette du crédit d'impôt recherche (CIR), votée l'année dernière et effective à compter de l'année prochaine, suscite encore des questions, tout comme le nouveau crédit d'impôt proposé par le Gouvernement pour compenser partiellement cette évolution. Selon les informations transmises par le ministère, cette suppression pourrait se traduire par une baisse de 160 millions d'euros pour les entreprises bénéficiaires, ainsi que par un impact significatif sur certains opérateurs de recherche dont les ressources dépendent en partie des partenariats industriels. Le commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA) anticipe, par exemple, une perte de 50 millions d'euros.

Afin de compenser cette évolution du CIR, imposée par une nécessaire conformité au régime européen des aides d'État, l'Assemblée nationale a voté un amendement du Gouvernement qui prévoit la création d'un nouveau crédit d'impôt, pour les dépenses de R&D supportées par une entreprise et réalisées par un organisme de recherche et de diffusion des connaissances (ORDC) avec lequel elle a une collaboration effective.

Sur le principe, c'est une bonne chose que de vouloir compenser l'évolution d'un dispositif qui contribue au rapprochement de la recherche publique et de la recherche privée. Toutefois, les paramètres du nouveau crédit d'impôt proposé ne sont pas satisfaisants : les dépenses engagées sont plafonnées à 2 millions d'euros, ce qui est insuffisant au regard des investissements requis.

Je suis également convaincu que les investissements dans la recherche pourraient être bien plus importants si les normes comptables et prudentielles relatives à la trésorerie des opérateurs de recherche étaient modifiées : des centaines de millions d'euros supplémentaires pourraient être investis dans des projets de recherche, ce qui est loin d'être négligeable.

J'avais interpellé la ministre sur ce point, l'année dernière. Un an après, je n'ai toujours pas obtenu de réponse satisfaisante. Cette année, j'ai transmis une question écrite au Gouvernement pour obtenir une réponse plus précise.

Enfin, ce qui est encore plus insatisfaisant que l'année dernière, c'est la dispersion toujours plus grande et l'émiettement toujours plus poussé des crédits dédiés à la recherche, ce qui rend le budget de moins en moins lisible. Les parlementaires ont ainsi de moins en moins de marges de manœuvre.

Ainsi, pour les années à venir, et au-delà des crédits relevant strictement de la Mires, il est estimé que le plan de relance abondera le budget de la recherche d'au moins 740 millions d'euros, le PIA d'au moins 1,6 milliard d'euros et France 2030 d'au moins 490 millions d'euros.

Cette situation marque une tendance accélérée au remplacement de crédits pérennes dédiés à la recherche par des crédits temporaires dans des plans industriels et économiques successifs, remettant en cause notre capacité à investir dans la durée pour garantir notre souveraineté économique. Comment concevoir que des projets structurels de recherche soient financés par des rallonges budgétaires de court terme, à l'avenir incertain ?

Prenons l'exemple de la recherche spatiale, dont le budget tend à s'émietter de plus en plus depuis deux ans. Je partage les réserves émises par notre collègue M. Jean-François Rapin, rapporteur pour la commission des finances, sur la sincérité du budget alloué à la recherche spatiale tel que présenté cette année.

En effet, si ce budget est globalement en hausse, cette hausse est artificiellement alimentée par un transfert de gestion de 150 millions d'euros dont les crédits sont issus d'un autre programme budgétaire géré par le ministère des armées.

De plus, pour la deuxième année consécutive, les 150 millions d'euros dédiés à la recherche duale sont pris en charge par le plan de relance, sans garantie pour le Centre national d'études spatiales (CNES) que ces crédits soient reconduits à l'issue de ce plan, qui prévoit également 200 millions d'euros supplémentaires pour soutenir l'innovation en matière

spatiale, ainsi qu'une aide de 165 millions d'euros pour financer la fin du développement d'Ariane 6, dont nous espérons tous le lancement au second semestre 2022.

Si je comprends pourquoi cette aide spécifique, destinée à pallier des difficultés conjoncturelles, relève du plan de relance, je comprends moins pourquoi des crédits importants dédiés à l'innovation spatiale ne relèvent pas d'un programme ou d'une action budgétaire plus pérenne.

Au regard du regain d'intérêt mondial pour les activités spatiales, de la concurrence internationale de plus en plus marquée dans ce secteur, de la nécessité d'accompagner nos industries de pointe et d'investir davantage pour favoriser un écosystème innovant de *start-up* capables de tirer profit de l'exploitation des données spatiales, le financement de la recherche spatiale a plus que jamais besoin d'être stabilisé.

Or, ce qui est vrai pour la recherche spatiale l'est aussi pour de nombreux autres secteurs d'avenir en matière industrielle, dont l'émiettement du financement fragilise le développement économique dans la durée. C'est, par exemple, le cas des plans Batteries et Nano, dont je critique chaque année la dispersion du financement.

Malgré des avancées indéniables, nous nous dirigeons de plus en plus vers une politique de financement de la recherche et de l'innovation en accordéon, faite de coups de frein et de coups d'accélérateur. Ce n'est pas la meilleure manière de conduire une politique. Nos opérateurs ont besoin de se projeter sur le moyen et le long terme.

M. Christian Redon-Sarrazy. – Les constats sont identiques d'année en année. Les crédits du programme 190, « Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de la mobilité durables », baissent de 1,5 % et les financements du programme 191, « Recherche duale (civile et militaire) », ne sont pas pérennisés car transférés vers le plan de relance. Le secteur spatial voit ses crédits s'éroder, alors qu'il fut un fer de lance de notre innovation technologique. Voilà qui est inquiétant en matière de perspectives industrielles.

M. Franck Montaugé. – La réforme de l'enseignement secondaire a des conséquences dommageables sur certaines matières, comme les mathématiques. Le niveau des élèves français semble se dégrader, alors que nous étions en pointe dans ce domaine. Plus le temps passera, plus les conséquences seront grandes.

M. Christian Redon-Sarrazy. – Un rapport récent sur les réformes du baccalauréat montre que les mathématiques, les sciences et technologies et les sciences humaines et sociales sont les matières qui perdent des heures d'enseignement, matières qui sont au cœur de la recherche et de l'innovation.

Mme Sophie Primas, présidente. – En effet, nous dressons le même constat.

M. Jean-Pierre Moga, rapporteur pour avis. – Le problème est préoccupant. Les mathématiques devraient être sanctuarisées.

Certains programmes connaissent des baisses, mais le saupoudrage budgétaire lié au plan de relance rend leur lecture difficile. Des financements pérennes sont désormais intégrés au plan de relance lui-même. Même si les montants sont parfois supérieurs, des domaines comme le spatial exigent une vision sur le long terme. Nos chercheurs doivent travailler dans la sérénité pour être efficaces.

Mme Sophie Primas, présidente. – Je partage vos réserves sur le domaine spatial. Nous nous intéresserons à la question, de même qu’au sujet de la concurrence avec nos collègues allemands et italiens.

M. Jean-Pierre Moga, rapporteur pour avis. – C’est vraiment très inquiétant. Philippe Baptiste, le directeur général du CNES, nous disait qu’il espérait des avancées sur ce point. Le lancement d’Ariane 6 dès 2022 pourrait recréer une dynamique, mais rien n’est encore certain, car, pour le moment, les tests moteurs ne sont pas complètement concluants.

Mme Sophie Primas, présidente. – Je vous livre deux informations. Premièrement, le Sénat organisera le 17 septembre 2022 la Conférence européenne interparlementaire sur l’espace (EISC), initiative acceptée par le président Larcher. Deuxièmement, notre collègue Alain Cadec mène actuellement une mission flash sur la situation des pêcheurs français à l’issue du Brexit : le rapport s’intéressera aux difficultés rencontrées par les pêcheurs dans la Manche, dans les eaux britanniques, mais également dans le golfe de Gascogne, et il devrait être adopté mi-décembre en commun avec la commission des affaires européennes.

M. Jean-Pierre Moga, rapporteur pour avis. – Malgré ce contexte budgétaire particulier, je suis convaincu que notre travail d’audition des grands responsables des instituts de recherche est très utile ; ainsi, ils ont pu nous faire part de leurs projets. À nous de transmettre leur message.

La commission autorise la publication du rapport d’information.

Projet de loi de finances pour 2022 - Audition de M. Julien Denormandie, ministre de l’Agriculture et de l’Alimentation (sera publié ultérieurement)

Ce compte rendu sera publié ultérieurement.

Ce compte rendu a fait l’objet d’une captation vidéo disponible sur le site internet du Sénat.

La réunion est close à 19 h 50.

Mercredi 24 novembre 2021

- Présidence de Mme Sophie Primas, présidente -

La réunion est ouverte à 9 h 30.

Proposition de loi tendant à favoriser l’habitat en zones de revitalisation rurale tout en protégeant l’activité agricole et l’environnement – Examen du rapport et du texte de la commission

Mme Sophie Primas, présidente. – Nous passons à l’examen de la proposition de loi de notre collègue Pierre Louault qui tend à favoriser l’habitat en zones de revitalisation rurale (ZRR) tout en protégeant l’activité agricole et l’environnement. Je vous rappelle avant l’examen de cette proposition de loi qu’afin de préserver les droits spécifiques des groupes

d'opposition et minoritaires dans le cadre de leurs espaces réservés, un « *gentlemen's agreement* » a été conclu en 2009 entre les présidents de groupe et de commission et validé par la Conférence des présidents. Le principe de cet accord est de préserver la nature du texte déposé et inscrit à l'ordre du jour afin que le débat ait lieu dans les termes souhaités par le groupe d'opposition ou minoritaire en séance publique.

À cet égard, et comme d'habitude, sauf accord du groupe auteur de la demande d'inscription à l'ordre du jour de la séance publique, la commission ne peut modifier le texte de la proposition de loi. Notre rapporteure a également les mains liées et ne pourra présenter que des amendements ayant reçu l'accord de l'auteur de la proposition de loi. Cela me semble ici le cas puisque je constate que tous les amendements du rapporteur ont fait l'objet d'un dépôt d'amendements identiques de la part de l'auteur. En revanche, la commission retrouvera sa pleine liberté en vue de la séance publique, qui se tiendra le mercredi 8 décembre après-midi.

Je laisse maintenant la parole à M. Pierre Louault pour qu'il nous présente le contenu de sa proposition de loi, puis à notre rapporteure Mme Valérie Létard.

M. Pierre Louault, auteur de la proposition de loi. – Cette proposition de loi vise à répondre aux difficultés que rencontrent de nombreux maires de petites communes rurales pour obtenir des permis de construire ou faciliter le changement d'affectation des bâtiments. Il devient aussi de plus en plus compliqué pour les agriculteurs d'habiter sur leur exploitation. Tel est l'objet de cette proposition de loi qui, sous l'impulsion de Valérie Létard, devrait évoluer, pour concerner les zones rurales en déprise, et non plus les ZRR.

Mme Valérie Létard, rapporteure. – Je souhaite tout d'abord remercier notre collègue Pierre Louault, pour avoir mis à l'agenda de notre groupe et du Sénat ce texte important visant à favoriser l'habitat en zones de revitalisation rurale, qui aborde un sujet que nous avons tous rencontré dans nos circonscriptions ou dans les murs de ce palais : les interactions entre droit de l'urbanisme et développement rural. Il nous donne l'opportunité d'en débattre librement, sans les contraintes qui accompagnent souvent un projet de loi, et de faire la démonstration de la qualité de l'initiative sénatoriale. Je souhaite aussi remercier notre présidente de m'avoir confié ce rapport, mission que j'ai prise à cœur dans cette période budgétaire par ailleurs chargée.

Ce texte naît, je crois, à la fois d'un constat et d'un sentiment, dont les maires des territoires ruraux se font souvent l'écho. Le constat est celui de la rigidité des règles d'urbanisme, souvent basées sur des principes ou des interdictions fortes, difficiles à adapter aux circonstances locales. Le sentiment est celui d'un délaissement, voire d'un « sacrifice » des zones rurales, en mal de développement économique et démographique, au profit des zones urbaines et des métropoles dynamiques. On ferait des espaces ruraux, à dominante agricole, des terres sanctuarisées, qui ne pourraient s'adapter aux évolutions de l'activité économique, de l'agriculture ou de la demande de logement.

Comme souvent, il faut apporter une dose de nuance. Le droit de l'urbanisme a beaucoup évolué au cours des dernières années : nous avons, par exemple, voté dans la loi pour l'évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, dite loi « ELAN », des assouplissements en matière de constructibilité en zone agricole au profit des exploitations. Par ailleurs, je ne souhaite aucunement que notre travail soit perçu comme une stigmatisation des zones rurales, qui sont, par bien des aspects, des territoires en réinvention, centraux pour

notre conscience nationale, et qui bénéficient depuis quelques années d'un regain d'attractivité qu'ils méritent.

Toutefois, il est vrai que le droit de l'urbanisme, souvent pensé avant tout pour les zones urbaines, tendues ou en forte croissance, tend à imposer aux communes rurales des verrous démesurés par rapport à leur situation réelle. On peut comprendre qu'il soit nécessaire de limiter l'étalement urbain en Île-de-France, dans les zones périurbaines ou littorales, mais est-il bien nécessaire d'interdire toute construction dans une commune de 150 habitants de zone hyper-rurale ?

Je donnerai quelques exemples de ces règles souvent problématiques pour les communes rurales.

Le droit distingue les zones déjà urbanisées, où les possibilités de construction nouvelle ou d'adaptation sont très larges, et les zones vierges d'urbanisation, très protégées. Les communes dont le territoire est à dominante agricole ou naturelle ont donc généralement un potentiel de développement urbain moindre, quel que soit leur projet.

Les cibles de réduction de la consommation d'espace des documents d'urbanisme sont calquées sur la dynamique démographique : autrement dit, plus une ville est attractive, plus elle peut construire. Pour les zones en déprise démographique, cela peut être vécu comme un « gel » du périmètre urbain, et une condamnation.

Nous le savons, les petites communes ont souvent une impression de perte de maîtrise lorsqu'elles rejoignent un plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi). Bien que cela soit souvent un sujet de gouvernance locale, cela participe néanmoins d'un sentiment de relégation.

Enfin, dernier exemple, la plupart des dispositifs fiscaux de soutien au logement ou à la construction sont ciblés sur les zones tendues ou urbanisées, et ne permettent pas aux communes rurales de mobiliser les investissements nécessaires à la modernisation de l'habitat.

Plus généralement, il est vrai que la politique de revitalisation des zones rurales s'est jusqu'ici principalement appuyée sur les zones de revitalisation rurale (ZRR), c'est-à-dire sur des exonérations fiscales visant à faciliter les installations d'entreprises. Le levier des règles de l'urbanisme, qui contribue pourtant à l'attractivité d'un territoire et à la qualité de son offre de logement, a été négligé. Certes, il existe des programmes comme Cœur de ville ou les opérations de revitalisation de territoire (ORT) – ce dernier étant d'ailleurs issu du Sénat –, mais un premier retour d'expérience montre qu'ils dépendent trop souvent du bon vouloir de l'État, et ciblent surtout les villes moyennes et les centres-bourgs.

Comme l'auteur de ce texte, j'estime donc qu'il existe un véritable « gisement » d'améliorations possibles en matière d'urbanisme et de logement, pour déployer une meilleure politique de revitalisation des zones rurales.

Il nous faut absolument mener cette réflexion, pour mobiliser l'ensemble des outils à notre disposition, car le constat est sans appel.

Les zones rurales sont en moyenne plus concernées par la déprise agricole, la désindustrialisation, le vieillissement de la population et la précarité que le reste du territoire, selon l'Insee.

Elles connaissent une forte dégradation de l'habitat, faute d'occupants et surtout de moyens. Dans la « diagonale du vide », 100 000 logements deviennent vacants chaque année. Contrairement à ce qu'avance l'administration, que j'ai interrogée à ce sujet, la vacance n'est pas tant causée par une faible demande, que surtout par l'inadéquation du parc de logements à la demande : trop vieux, trop petits, trop sombres, pas assez raccordés, trop peu isolés... En zone rurale, on compte aussi 140 000 corps de ferme à l'abandon. Cette vacance persiste et s'accumule, car le coût de la rénovation est prohibitif, jusqu'à 2 000 euros du mètre carré, et les normes, notamment énergétiques, se durcissent.

De surcroît, la construction neuve est souvent impossible en raison des règles d'urbanisme que j'ai déjà citées. Nombre de maires de communes en déprise démographique indiquent devoir renoncer à accueillir de nouvelles familles, faute de pouvoir délivrer des permis de construire.

Ces chiffres montrent l'ampleur de l'enjeu. Il faut prendre la revitalisation des territoires ruraux à bras-le-corps, sous peine d'entretenir le sentiment de relégation et de « périphérisation » de nos concitoyens.

Je ne détaillerai pas les mesures proposées par la proposition de loi, que vous connaissez. Elle allie des mesures de portée générale – comme la prise en compte de la revitalisation rurale dans les grands objectifs du code de l'urbanisme, la protection des agriculteurs face aux recours du voisinage, ou encore la création d'un « droit au logement » pour les agriculteurs à proximité de leur exploitation – et des mesures spécifiques aux ZRR. Parmi celles-ci, l'article 2 de la PPL est particulièrement important : il prévoit des règles d'urbanisme applicables uniquement en ZRR, qui permettent une plus grande constructibilité et élargissent les possibilités de changement de destination dans ces communes. Une extension du dispositif « Pinel » aux ZRR est aussi prévue, ainsi qu'une meilleure représentation de ces territoires au sein des commissions départementales de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF).

Quelle est donc ma position sur ce texte ? De manière générale, il me semble que notre collègue Pierre Louault a visé ici un objectif d'équilibre : les communes rurales doivent être en mesure de renouveler leur parc de logements et disposer d'un potentiel minimal de développement ; mais il faut concilier cette mutation avec les impératifs de l'économie agricole locale, et avec les enjeux environnementaux de la lutte contre l'artificialisation, que nous avons soutenus dans la loi « Climat et résilience », et que je ne souhaite d'ailleurs pas remettre en cause.

Je soutiens donc pleinement sa démarche, qui me semble répondre à des demandes exprimées de longue date par les élus des territoires ruraux et que nous avons tous entendues.

En revanche, les nombreuses auditions que nous avons menées ont démontré qu'il est nécessaire de rassurer sur les objectifs de ce texte et sur ses équilibres. On touche en effet au cœur du quotidien de beaucoup de Français – je pense à nos agriculteurs, aux familles qui cherchent à s'installer –, mais aussi à des sujets de gouvernance locale.

À ce titre, j'ai travaillé avec mon collègue Pierre Louault pour proposer quelques ajustements, en amont de la séance publique, qui s'inscrivent pleinement dans son intention et ne dénaturent aucunement le texte, mais gomment, peut-être, certaines aspérités, apportent des garde-fous ou recentrent les dispositifs.

Les quatre amendements que nous vous proposons suivent quatre axes.

Tout d'abord, resserrer le critère des ZRR pour mieux cibler le cœur de la ruralité française. Nos auditions ont mis en évidence que le ciblage sur les ZRR n'était peut-être pas le bon critère pour ouvrir droit à des assouplissements. En effet, près de la moitié des communes françaises sont aujourd'hui en ZRR : il nous est apparu que ce champ d'application était trop large. En outre, ce classement étant mouvant – et devant, à ce stade, disparaître en 2022 –, il est difficile à concilier avec le temps long de l'urbanisme et des documents locaux. Nous avons aussi voulu éviter de susciter des déséquilibres au sein de la gouvernance locale.

Nous proposons donc un critère alternatif : celui de communes peu denses en déprise démographique, dont le territoire serait principalement constitué de zones non constructibles. Cela nous permet, en s'appuyant sur des critères objectifs, de viser le cœur de la ruralité française, les communes en mal de revitalisation qui ont souffert d'un urbanisme trop restrictif. Nous savons que la ruralité est très diverse : les communes rurales du littoral, bien plus dynamiques, avec des prix du foncier élevés, ne sont pas dans la même situation que les petites communes de l'hyper-ruralité en déprise. Pour tenir compte de ce changement de ciblage, nous proposons de modifier le titre de la proposition de loi, qui visera l'ensemble des « zones rurales ».

Le deuxième axe consiste à soutenir l'effort de réhabilitation et de modernisation du parc de logement. Le texte initial prévoit d'étendre le bénéfice de la réduction d'impôt Pinel aux communes de ZRR. J'en soutiens la logique, car il faut intensifier les incitations fiscales au développement rural. Toutefois, il nous est apparu au fil des auditions que le « Pinel », qui vise aujourd'hui principalement la construction de logement collectif neuf, n'était pas l'outil le plus adapté aux zones rurales. L'enjeu y est bien davantage la réhabilitation du parc bâti ancien et l'amélioration de l'équilibre financier de ces opérations.

En conséquence, nous proposons de remplacer l'extension du « Pinel » par une extension plus ciblée du « Denormandie dans l'ancien », dispositif spécifique à la réhabilitation de bâti ancien à des fins locatives. Ce dispositif, plébiscité par l'ensemble des acteurs, est aujourd'hui limité aux ORT et à Cœur de ville, c'est-à-dire plutôt à des villes moyennes, et doit s'éteindre en 2022.

Nous proposons de le prolonger jusqu'en 2025, et surtout de l'ouvrir aux petites communes peu denses en déprise démographique à fort taux de vacance. Je l'ai dit, il faut prendre à bras le corps cet effort de reconstruction de nos centres anciens : ce sera la clef de leur revitalisation. Aujourd'hui, l'action de l'État a un goût de trop peu... Ne faudrait-il pas même créer une agence dédiée à la ruralité, sur le modèle de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) ? L'Agence nationale de la cohésion des territoires s'occupe essentiellement des centres-bourgs.

Troisième axe, insuffler une dose de territorialisation à la politique de revitalisation rurale. Je l'ai dit, nous souhaitons remplacer, pour cette PPL, le critère de ZRR par un autre ciblage, notamment sur les communes peu denses en déprise démographique.

Pourquoi ne pas s'inspirer du dispositif du « Pinel Breton », actuellement en cours d'expérimentation et très prometteur ? Pourquoi ne propose-t-on pas aux territoires eux-mêmes d'affiner ce ciblage ? Ce sont eux, après tout, qui connaissent le mieux les besoins réels. Nous souhaitons donc que la liste des communes qui pourront bénéficier des

dérogrations et dispositifs proposés soit établie par le préfet de département sur proposition des intercommunalités, en respectant des grandes lignes communes, plutôt que par décret d'une administration centrale... Cela nous semble aller dans le sens d'un meilleur dialogue territorial et d'une plus grande pertinence.

Enfin, dernier axe, garantir l'efficacité et l'acceptabilité des nouveaux outils, en assurant un bon encadrement. Nous avons voulu répondre à certaines des observations soulevées lors des auditions, en précisant et en encadrant parfois les mesures proposées. Par exemple, nous proposons de recentrer les assouplissements en matière de constructibilité et de changements de destination sur l'objectif de création de logements ou d'hébergement. Nous encadrons aussi la possibilité de construire en continuité de l'urbanisation, pour éviter les effets de « ricochet ».

Il nous a semblé préférable de retirer la dispense de compatibilité des documents locaux d'urbanisme aux schémas de cohérence territoriale (SCoT) et aux schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Sradet), au profit d'une meilleure prise en compte des spécificités communales. Cela permettra de maintenir la cohérence des projets territoriaux, au vu notamment des mesures que nous avons votées dans la loi « Climat et résilience ». Enfin, nous avons encadré le « droit au logement » des agriculteurs sur leur exploitation, pour éviter tout changement de destination abusif peu de temps après la construction et pour préserver la vocation agricole des terres. Les demandes d'autorisation seront aussi soumises à l'avis de la CDPENAF.

Voilà mes chers collègues, les quelques évolutions que je vous propose, en accord avec notre collègue et auteur Pierre Louault, au stade de la commission. Il s'agit de maintenir l'intégrité et la cohérence du texte, qui me semble réellement apporter des réponses adaptées à des inquiétudes soulevées de longue date par les élus des territoires ruraux, tout en améliorant certains points pour le rendre encore plus efficace et pertinent.

Mme Viviane Artigalas. – Je remercie M. Louault pour le dépôt de cette proposition de loi. L'habitat en zone rurale représente un vrai sujet et nous partageons son constat. Je remercie aussi notre rapporteure pour son travail et ses propositions que nous soutenons, notamment sur deux points qui nous semblaient problématiques.

Sur le périmètre de la proposition de loi, tout d'abord. Une réflexion, en effet, devrait être engagée très prochainement pour repenser les dispositifs zonés. Nous sommes donc favorables à ce que la proposition de loi vise les communes rurales peu denses en déprise démographique, plutôt que les ZRR. Je m'interroge dès lors sur la pertinence de maintenir dans les articles 1^{er}, 3 et 7 la référence aux ZRR : est-ce que cela ne fragilise pas le texte ?

Comme la rapporteure, nous considérons que le dispositif « Denormandie dans l'ancien » est plus adapté que le « Pinel » aux spécificités des territoires ruraux. Les mesures permettant des constructions nouvelles dans les zones non-urbanisées ou principalement agricoles, naturelles et forestières ne risquent-elles pas de favoriser le mitage et l'habitat diffus ? Je rappelle que des mesures existent déjà dans la loi « ELAN » ou dans le code de l'urbanisme. Pourquoi, en outre, supprimer l'avis conforme de la CDPENAF ?

Enfin, je m'interroge sur l'article 6. En effet, le Conseil d'État s'est déjà prononcé sur cette question à propos d'une proposition de loi qui visait à ce que les nuisances sonores ou olfactives relevant du patrimoine sensoriel des campagnes ne soient pas considérées

comme des troubles anormaux de voisinage. Il concluait qu'il ne paraissait pas nécessaire de modifier les équilibres existants, d'autant que l'exclusion générale et absolue prévue par le texte risquait de heurter le principe du droit d'agir en responsabilité et, plus généralement, du droit au recours effectif, en privant les victimes d'un trouble anormal de toute possibilité de le faire cesser. De plus, la jurisprudence prend habituellement en compte, dans les litiges impliquant les animaux de basse-cour, le caractère rural d'une commune. Enfin, l'article L. 112-16 du code de la construction de l'habitation prévoit que les dommages causés aux occupants d'un bâtiment par des nuisances dues à des activités agricoles, industrielles, artisanales, commerciales ou aéronautiques, n'entraînent pas droit à réparation lorsque le permis de construire afférent aux bâtiments exposés à ces nuisances a été demandé postérieurement à l'existence des activités les occasionnant. L'état actuel du droit permet donc d'assurer une protection équilibrée des intérêts en présence. Est-il donc pertinent de priver les personnes de tout recours ? Il me semble aussi que cette question relève plutôt de la compétence de notre commission des lois.

M. Laurent Duplomb. – Je souhaite aussi remercier M. Louault pour cette proposition de loi. Je pense malgré tout qu'il convient d'éviter d'ouvrir la boîte de Pandore sur les ZRR. L'Assemblée nationale est en train de se saisir de ce dossier. Ma crainte est que leur périmètre ne soit réduit à l'avenir.

Nous avons beaucoup de remontées au niveau local à propos des CDPENAF. Les règles liées à la discontinuité du bâti ne résultent pas tant de la loi, notamment de la loi « Montagne », que de la jurisprudence et de l'interprétation des juges. L'administration avance de nombreux prétextes pour refuser les dossiers lors des CDPENAF. On ne peut plus continuer ainsi et les maires se plaignent : dès qu'un chemin existe ou qu'il existe dix ou vingt mètres entre deux maisons, cela constitue un prétexte suffisant pour faire annuler un permis de construire au nom de la continuité du bâti ! Il faut supprimer l'avis de la CDPENAF et privilégier les besoins de nos communes. Autrement, il risque de ne plus pouvoir être possible de construire dans les zones rurales, alors que les grandes villes s'étendent de manière tentaculaire. Il vaudrait mieux que la répartition des constructions soit plus équilibrée sur tout le territoire ! On vote des lois pour aménager le territoire et donner un nouvel élan aux communes rurales – d'autant plus que depuis le déclenchement de la crise sanitaire beaucoup de gens veulent venir habiter à la campagne –, mais les textes sont interprétés par les CDPENAF de telle manière que l'on bloque toutes les constructions. C'est aberrant : les gens s'entassent sur certaines parties du territoire, tandis que d'autres endroits se vident. Le recours au PLUi constitue une échappatoire pour les maires. Beaucoup acceptent de perdre la compétence urbanisme pour éviter de passer en CDPENAF. Toutefois, cela aboutit à dessaisir encore un peu plus les maires.

En ce qui concerne les bâtiments agricoles, il faut rétablir la règle de réciprocité. Aucun bâtiment agricole ne peut être implanté à moins de 50 ou 100 mètres, selon les cas, de toute construction à usage d'habitation, et inversement. Un agriculteur qui investit pour s'installer en dehors du village ne doit pas voir son exploitation être rattrapée par de nouvelles constructions les années suivantes. En tout cas, il faut être logique et ne pas demander aux agriculteurs qui construisent à côté de leurs bâtiments de respecter des règles que l'on n'impose pas aux particuliers. Les CDPENAF se permettent souvent, en l'occurrence, de juger les pensées et non les faits : elles peuvent interdire à un agriculteur de construire au motif présumé qu'il ne voudrait pas utiliser le bâtiment pour son exploitation, mais il ne s'agit que d'une supputation. Il faut supprimer ce pouvoir d'appréciation discrétionnaire de l'administration ; celle-ci obéit souvent à des lobbies peu soucieux du développement agricole. Je ne suis pas favorable aux agences administratives, qui multiplient les contraintes

et les injonctions, à l'image de l'agence de l'eau Loire-Bretagne. Je préférerais qu'elles soient composées de personnes élues.

M. Bernard Buis. – Ce texte vise à redynamiser nos campagnes, à leur redonner une nouvelle impulsion. Cela passe évidemment par l'urbanisme communal. Revitalisation ne rime pas forcément avec sanctuarisation. Si nous partageons le constat de l'auteur de la proposition de loi, nous nous interrogeons sur l'opportunité de viser les zones de revitalisation rurale, qui concernent 40 % de nos communes. Nous sommes favorables à la libération des territoires, à leur réarmement et à l'affirmation du droit à la différenciation. Mais jusqu'où faut-il aller, et comment ? Ne risque-t-on pas de remettre en cause la cohésion de nos territoires et ses principes d'équilibre ? La proposition de notre rapporteure consistant à cibler les zones d'hyper-ruralité semble aller dans le bon sens, encore faudra-t-il bien les définir.

Ce texte s'adresse tout particulièrement aux communes, près de 10 000, qui ne possèdent pas de documents d'urbanisme et qui sont soumises au règlement national d'urbanisme. Dans la Drôme, un grand nombre de communes rurales ou montagnardes sont concernées, tandis que les zones urbanisées disposent pour la plupart d'un PLU. C'est sur ce sujet, il me semble, qu'il convient de travailler. Alors que la loi « Climat et résilience » consacre un de ses titres à la lutte contre l'artificialisation des sols, un des grands facteurs de perte de la biodiversité, nous ne pouvons pas soutenir l'article visant à élargir le dispositif « Pinel » au milieu rural. Je soutiens la position notre rapporteure qui propose de privilégier le dispositif « Denormandie ».

L'article 2 nous semble satisfait. En effet, la CDPENAF est déjà consultée sur les SCoT et les PLU : en l'absence de SCoT, il ne nous semble pas opportun d'ajouter une procédure supplémentaire qui alourdirait le processus d'adoption.

Enfin, l'article 6, qui vise à inscrire dans le droit la notion de « troubles inhérents à l'exercice de l'activité agricole causés à une personne occupant un logement dans le voisinage de l'exploitation », semble également satisfait par le droit existant, notamment par l'article L. 113-8 du code de la construction et de l'habitat.

Pour les raisons indiquées, nous réservons notre vote.

M. Franck Menonville. – Je partage l'esprit de cette proposition de loi. On note depuis deux ans une inversion des flux de populations, qui ont lieu désormais depuis les métropoles vers les espaces ruraux. Nous devons pouvoir accueillir dans de bonnes conditions ces nouvelles populations. Certaines communes ne peuvent construire pour héberger les enfants de leurs propres habitants. Dans la lutte contre l'étalement urbain, on est passé d'un extrême à l'autre. Je soutiens aussi les amendements de notre rapporteure, notamment celui sur l'extension du dispositif « Denormandie », car la rénovation du bâti ancien et l'amélioration de l'habitat dans les cœurs de village constituent un vrai défi.

M. Pierre Louault. – Je remercie notre rapporteure qui a conservé l'esprit de ma proposition de loi, tout en l'améliorant. Le texte ainsi amendé me semble répondre à la plupart des préoccupations exprimées.

M. Daniel Gremillet. – Je voudrais évoquer la question des friches agricoles : beaucoup de bâtisses agricoles inutilisées et délabrées gardent leur statut agricole en dépit de leur abandon, mais elles occupent de l'espace. On pourrait les rebâtir, cela permettrait de

recupérer du foncier pour bâtir et faciliter les aménagements dans nombre de villages. Pour survivre, les villages ont besoin de pouvoir construire et de renouveler leur bâti.

M. Daniel Salmon. – Nous partageons un certain nombre d’objectifs de cette proposition de loi. Elle privilégie les réhabilitations ou les changements d’affectation avant d’envisager des constructions neuves. Ces évolutions vont dans le bon sens. Nous soutenons aussi le recours au « Denormandie » plutôt qu’au « Pinel ». Il serait intéressant de s’interroger sur les friches et les bâtiments agricoles abandonnés : voilà un gisement potentiel de foncier pour de nouvelles constructions, si ces terrains étaient déjà artificialisés.

M. Henri Cabanel. – Notre ancien collègue Alain Bertrand parlait souvent de l’hyper-ruralité. Il serait satisfait de cette proposition de loi. Certains territoires connaissent des revitalisations « à moitié » : ils accueillent des résidences secondaires qui ne permettent pas vraiment de faire revivre le territoire. Je ne partage pas le réquisitoire de M. Duplomb sur les CDPENAF, où siègent les représentants du monde agricole et des acteurs locaux – les chambres de l’agriculture, les syndicats agricoles, les propriétaires forestiers, etc. Les représentants de l’État ne font que la présider. Elles sont un lieu de discussion. Il ne paraît pas opportun de se passer de leur avis.

M. Laurent Somon. – Il est en effet pertinent d’étendre le périmètre visé par la proposition de loi aux communes rurales, sans se limiter aux ZRR, dispositif qui devrait être modifié à l’avenir. Si je ne partage pas totalement les critiques de M. Duplomb sur les CDPENAF, il convient toutefois de constater que l’absence d’une définition légale des parties actuellement urbanisées (PAU) ne permet pas de définir avec certitude le périmètre susceptible d’être urbanisé. De même, la définition des dents creuses est soumise à interprétation et varie fortement selon les départements. On autorise parfois l’implantation d’éoliennes, qui consomment plusieurs milliers de mètres carrés, tout en interdisant de construire un bâtiment de 500 mètres carrés !

M. Laurent Duplomb. – Absolument !

M. Laurent Somon. – Construire n’implique pas nécessairement l’artificialisation ni l’imperméabilisation complète des sols. Il peut s’agir de jardins et les atteintes à la biodiversité peuvent être compensées. Il faut donc bien apprécier au cas par cas la surface réelle consommée au détriment des terres agricoles, qui d’ailleurs, souvent dans ces cas-là, ne sont plus vraiment agricoles : il s’agit de parcelles biscornues n’offrant aucune possibilité de culture et qui ne sont plus éligibles aux subventions de la politique agricole commune. Enfin, je soutiens les propositions sur les friches agricoles et sur le recours au dispositif « Denormandie ».

Mme Valérie Létard, rapporteure. – J’ai cherché à garantir l’applicabilité de cette proposition de loi ambitieuse, en veillant à sa cohérence avec le droit existant, notamment avec la loi « Climat et résilience ». L’objectif « zéro artificialisation nette » ne rime pas avec « zéro construction ». S’il est nécessaire de protéger nos espaces naturels ou agricoles, nos règles ne doivent pas être désincarnées et déconnectées des réalités du terrain. Tout est question de bon sens et de nuances. Il faut savoir rendre à la nature certains espaces dégradés, mais aussi construire lorsque cela est nécessaire.

En ce qui concerne la constructibilité en zone agricole, mes amendements visent à introduire des garde-fous, qui sont similaires à ceux déjà existants : avis de la CDPENAF, compatibilité avec le caractère agricole de la zone, possibilité laissée au maire de réglementer

les dimensions et l'aspect des constructions, etc. Il n'y a donc pas d'affaiblissement du droit à craindre de ce point de vue.

Le texte initial était redondant, car il prévoyait un avis conforme de la CDPENAF sur les documents d'urbanisme, qui existe déjà aujourd'hui. En revanche, il l'assouplissait sur les projets individuels. Je propose de conserver le droit existant et d'éviter les doublons. Il faut veiller à ne pas engorger la CDPENAF.

Monsieur Duplomb, nous avons souhaité maintenir l'équilibre existant en ce qui concerne la CDPENAF et ne pas modifier sa composition. Les agriculteurs sont attachés au maintien de l'avis de la CDPENAF. Je réfléchis en outre à un amendement en séance publique pour tenter d'objectiver les critères et essayer d'uniformiser les décisions des CDPENAF sur tout le territoire en fixant un cadre commun, une doctrine, pour éviter les décisions à géométrie variable.

En ce qui concerne les troubles de voisinage, il existe effectivement un article dans le code de la construction et de l'habitation, qui est très similaire à la proposition de M. Louault. Là encore, nous analyserons la cohérence entre les deux dispositifs d'ici la séance.

Les mesures contenues dans la proposition de loi permettront de mieux traiter la question des friches agricoles. Il sera possible de réhabiliter plus facilement le bâti ancien pour lui donner une nouvelle vie et accueillir de nouvelles familles, ainsi que de procéder à un changement de destination d'un bâtiment. Ce qui manque, ce sont des moyens en matière d'ingénierie pour revitaliser toute une zone. Le dispositif « Denormandie » vise seulement l'habitat.

Enfin, je propose de modifier le périmètre de la proposition de loi, en passant des ZRR, qui sont susceptibles de disparaître, aux zones en déprise.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

L'article 1^{er} est adopté sans modification.

Article 2

Mme Valérie Létard, rapporteure. – L'amendement COM-7 vise à remplacer le ciblage sur les ZRR par un ciblage plus fin, sur les communes peu denses, en déprise démographique et dont le territoire est en grande partie inconstructible. Il améliore également l'insertion des assouplissements proposés au sein de l'architecture actuelle du code de l'urbanisme. Enfin, il propose quelques encadrements à ces assouplissements, afin de les recentrer sur l'objectif d'amélioration de l'habitat et d'apporter quelques garde-fous pour éviter les effets de bord. L'amendement COM-3 rectifié est identique.

Mme Viviane Artigalas. – Vous modifiez le deuxième alinéa de l'article L. 111-4 pour ajouter les terrains sur lesquels sont sis ces bâtiments. Ne faudrait-il pas prendre en considération la taille du terrain : si le terrain est très vaste, il existe un risque de mitage. Enfin, par cohérence avec le changement d'intitulé du texte, ne faudrait-il pas supprimer toutes les références aux ZRR ?

Mme Valérie Létard, rapporteure. – Cet amendement doit se lire en articulation avec l'article 5 sur le droit au logement des exploitants.

Les amendements COM- 7 et COM-3 rectifié sont adoptés.

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

Article 3

L'article 3 est adopté sans modification.

Article 4

Mme Valérie Létard, rapporteure. – Mon amendement COM-8 vise à recentrer sur la réhabilitation de l'habitat ancien le soutien fiscal proposé au bénéfice des zones rurales : plutôt qu'une extension de la totalité du dispositif « Pinel », qui cible surtout le logement collectif neuf, il prévoit une extension du « Denormandie dans l'ancien », plus adapté aux enjeux de réhabilitation. Cette extension est à la fois temporelle – jusqu'en 2025 –, et géographique. L'amendement COM-4 rectifié est identique.

Les amendements COM- 8 et COM-4 rectifié sont adoptés.

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

Article 5

Mme Valérie Létard, rapporteure. – Mon amendement COM-9 vise à sécuriser le droit au logement des agriculteurs à proximité de leur exploitation. Il lie le bénéfice de ce droit aux besoins de l'exploitation même, plutôt qu'à la personne de l'exploitant. Cela permet une meilleure adaptation dans le temps. Il permet aussi au maire d'édicter des prescriptions quant aux caractéristiques du projet, pour éviter par exemple les constructions de taille ou de hauteur démesurées, ou d'aspect peu compatible avec les zones à dominante agricole. Il prévoit aussi un avis de la CDPENAF. Enfin, il interdit tout changement de destination des logements agricoles ainsi bâtis, pendant une durée de dix ans, afin d'éviter les détournements et les effets d'aubaine. L'amendement COM-5 rectifié est identique.

Les amendements COM-9 et COM-5 rectifié sont adoptés.

L'article 5 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 6

L'article 6 est adopté sans modification.

Article 7

L'article 7 est adopté sans modification.

Article 8

L'article 8 est adopté sans modification.

Intitulé de la proposition de loi

Mme Valérie Létard, rapporteure. – Mon dernier amendement COM-10 modifie le titre de la proposition de loi, pour tenir compte des évolutions du ciblage que nous avons proposées : les mesures ne visant plus uniquement les ZRR, il faut donc le répercuter sur l'intitulé du texte. Nous nous assurerons aussi avant la séance que d'autres mesures de coordination ne sont pas nécessaires. L'amendement COM-6 rectifié est identique.

Les amendements COM-10 et COM-6 rectifié sont adoptés.

L'intitulé de la proposition de loi est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

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

Mme Sophie Primas, présidente. – Permettez-moi de vous indiquer le périmètre retenu au titre de l'article 45 de la Constitution.

En application du vademécum sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des présidents, il me revient de faire adopter le périmètre indicatif de la proposition de loi tendant à favoriser l'habitat en zones de revitalisation rurale tout en protégeant l'activité agricole et l'environnement.

Nous considérons que sont susceptibles de présenter un lien, même indirect, avec le texte déposé les dispositions relatives à la prise en compte des enjeux propres aux zones rurales dans les grands principes du droit de l'urbanisme ; aux règles d'urbanisme applicables dans les communes rurales ainsi que dans les zones à dominante agricole, forestière ou naturelle, en matière de constructibilité, d'agrandissement, d'adaptation et de changement de destination ; à la manière dont le contenu des documents d'urbanisme est adapté ou évolue pour tenir compte de ces règles d'urbanisme spécifiques ou des spécificités des zones rurales, à l'exclusion de toute modification des procédures d'évolution actuellement prévues par le code de l'urbanisme ; à la manière dont la hiérarchie des normes d'urbanisme est appliquée aux documents de planification locaux des communes rurales ; au champ d'application de la réduction d'impôt dite « Pinel », prévue à l'article 199 *novovicies* du code général des impôts, dans ses différents volets et en ce qu'il concerne les communes rurales ; aux conditions dans lesquelles un logement peut être construit au sein ou à proximité d'une exploitation agricole ; aux conditions dans lesquelles il peut être fait droit à un recours en indemnisation contre un exploitant agricole sur le fondement de troubles de voisinage ; à la portée de l'avis de la commission départementale de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers en ce qu'il est recueilli sur les documents d'urbanisme locaux des communes rurales et sur les autorisations d'urbanisme délivrées sur le territoire de ces dernières ; à la manière dont la composition de la CDPENAF permet la représentation d'élus issus de zones rurales.

Ne sont pas considérées comme susceptibles de présenter un lien, même indirect, avec le texte déposé, les dispositions relatives à la gouvernance des collectivités et des intercommunalités rurales ; à la densité et la qualité des services publics au sein des territoires ruraux ; aux conditions encadrant l'exercice de l'activité agricole ou à la définition du statut d'exploitant agricole.

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

Chapitre I^{er} : Faciliter l'habitat dans les zones de revitalisation rurale dans le respect de l'agriculture et de l'environnement			
Article 2			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme LÉTARD, rapporteure	7	Nouvelle rédaction de l'article - Modification du ciblage des communes rurales - Encadrement des assouplissements proposés - Suppression de la dispense de compatibilité aux SCoT - Mesures de coordination	Adopté
M. LOUAULT	3 rect.	Nouvelle rédaction de l'article - Modification du ciblage des communes rurales - Encadrement des assouplissements proposés - Suppression de la dispense de compatibilité aux SCoT - Mesures de coordination	Adopté
Article 4			
Mme LÉTARD, rapporteure	8	Substitution de l'extension du « Pinel » par une extension temporelle et géographique du « Denormandie dans l'ancien »	Adopté
M. LOUAULT	4 rect.	Substitution de l'extension du « Pinel » par une extension temporelle et géographique du « Denormandie dans l'ancien »	Adopté
Chapitre II : Faciliter l'exercice d'activités agricoles			
Article 5			
Mme LÉTARD, rapporteure	9	Nouvelle rédaction de la mesure - Encadrement de l'assouplissement proposé - Interdiction de changement de destination pendant dix ans - Avis de la CDPENAF - Possibilité pour le maire d'édicter des prescriptions	Adopté
M. LOUAULT	5 rect.	Nouvelle rédaction de la mesure - Encadrement de l'assouplissement proposé - Interdiction de changement de destination pendant dix ans - Avis de la CDPENAF - Possibilité pour le maire d'édicter des prescriptions	Adopté
Proposition de loi tendant à favoriser l'habitat en zones de revitalisation rurale tout en protégeant l'activité agricole et l'environnement			
Mme LÉTARD, rapporteure	10	Modification de l'intitulé du texte pour refléter l'évolution du ciblage des différentes mesures	Adopté
M. LOUAULT	6 rect.	Modification de l'intitulé du texte pour refléter l'évolution du ciblage des différentes mesures	Adopté

Projet de loi de finances pour 2022 – Mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales » – Examen du rapport pour avis (sera publié ultérieurement)

Ce compte rendu sera publié ultérieurement.

Projet de loi de finances pour 2022 - Mission « Écologie, développement et mobilité durables » – crédits « Énergie » – Examen du rapport pour avis (sera publié ultérieurement)

Ce compte rendu sera publié ultérieurement.

Projet de loi de finances pour 2022 – Publication des avis budgétaires sous forme de rapports d'information

Mme Sophie Primas, présidente. – Mes chers collègues, à la suite du rejet de la première partie du projet de loi de finances pour 2022, les avis budgétaires portant sur les missions de la seconde partie du PLF sont devenus sans objet et ne seront pas discutés en séance publique.

Notre commission avait décidé de réserver son vote et de surseoir à se prononcer lors de la présentation des rapports pour avis successifs. Afin de tirer les conséquences de ce choix, il nous revient désormais d'autoriser formellement la publication sous forme de rapports d'information les différents tomes correspondant aux missions budgétaires relevant de notre commission.

Il n'y a pas d'opposition ?

Je vous remercie.

La commission des affaires économiques autorise la publication de ces rapports d'information.

Mission conjointe sur la sécurisation de la chasse - Désignation des membres

Mme Sophie Primas, présidente. – Mes chers collègues, la Conférence des présidents qui s'est réunie hier soir ayant acté le renvoi en commission de la pétition sur la chasse ayant franchi le seuil des 100 000 signatures, il nous revient de désigner les membres cette mission conjointe, qui portera sur la question de la sécurisation de la chasse et associera des sénateurs de la commission des affaires économiques et de la commission des lois.

Cette mission conjointe comportera 19 membres dans le respect de l'équilibre proportionnel des groupes politiques, la répartition de la composition entre les deux commissions étant libre. Voici les représentants désignés par les groupes pour la commission des affaires économiques : Mme Sophie Primas, Mme Martine Berthet, M. Patrick Chaize, Mme Dominique Estrosi Sassone, M. Laurent Somon, M. Sébastien Pla, M. Serge Mérillou, Mme Anne-Catherine Loisier, M. Pierre Louault, M. Bernard Buis, M. Franck Menonville et M. Daniel Salmon.

Il en est ainsi décidé.

Désignation d'un rapporteur

Mme Sophie Primas, présidente. – Mes chers collègues, la commission des affaires européennes examinera tout à l'heure, à 13 h 30, le rapport d'information, la proposition de résolution européenne et l'avis politique de MM. Claude Kern, Daniel Gremillet et Pierre Laurent sur l'inclusion du nucléaire dans le volet climatique de la taxonomie européenne des investissements durables.

À la suite de son adoption, cette proposition de résolution européenne sera renvoyée au fond à notre commission, qui l'examinera dès mercredi prochain, le 1^{er} décembre. Le délai limite pour le dépôt des amendements sur ce texte sera lui fixé au lundi 29 novembre à 12 heures.

Je vous propose la candidature de notre collègue M. Daniel Gremillet pour être rapporteur sur cette PPRE.

Il n'y a pas d'opposition ?

Je vous remercie.

M. Daniel Gremillet est désigné rapporteur sur la proposition de résolution européenne n° 214 (2021-2022) sur l'inclusion du nucléaire dans le volet climatique de la taxonomie européenne des investissements durables.

La réunion est close à 11 h 50.

- Présidence de Mme Sophie Primas, présidente -

La réunion est ouverte à 16 h 30.

Projet de loi de finances pour 2022 - Audition de Mme Barbara Pompili, ministre de la Transition écologique (sera publié ultérieurement)

Ce compte rendu sera publié ultérieurement.

Ce compte rendu a fait l'objet d'une captation vidéo disponible sur le site internet du Sénat.

La réunion est close à 18 h 25.

COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DE LA DÉFENSE ET DES FORCES ARMÉES**Mercredi 6 octobre 2021****- Présidence de M. Cédric Perrin, vice-président -***La réunion est ouverte à 10 h 40.***Projet de loi de finances pour 2022 - Audition de M. Emmanuel Moulin, directeur général du Trésor**

M. Cédric Perrin, président. – Nous accueillons M. Emmanuel Moulin, directeur général du Trésor.

Monsieur le directeur général, vous occupez cette fonction depuis novembre 2020 et c'est la première fois que nous vous entendons à propos du budget de l'aide publique au développement (APD), dont un volet essentiel dépend de votre direction générale. Je rappelle en effet qu'au sein du ministère de l'économie, des finances et de la relance, la direction générale du Trésor (DGT) est responsable du programme 110 « Aide économique et financière au développement ». Celui-ci porte, aux côtés du programme 209 du ministère de l'Europe et des affaires étrangères, la mise en œuvre de la politique française d'aide publique au développement. La direction générale du Trésor est également chargée du programme 851, qui porte notamment des crédits relatifs à des prêts concessionnels, en faisant appel, pour leur réalisation, à des biens et services produits en France, ce qui constitue de l'aide publique au développement dite « liée ». Enfin, la DGT est responsable du programme 852, qui permet de refinancer les dettes de certains pays envers la France. S'agissant du programme 110, il concentre d'abord les crédits destinés à des institutions multilatérales de développement ainsi qu'au financement des annulations de dette. Il comprend également des crédits d'aide bilatérale, notamment les crédits de bonifications visant à abaisser le coût des prêts de l'Agence française de développement (AFD) pour les pays emprunteurs. Pour 2022, ses crédits s'élèvent à 3,2 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 1,8 milliard en crédits de paiement (CP), ce qui représente une augmentation très substantielle par rapport à 2021.

Monsieur le directeur général, pourriez-vous nous brosser un tableau succinct des différentes institutions auxquelles la France apporte ainsi des contributions souvent massives ? Comment nous efforçons-nous de faire converger l'action de ces fonds avec nos grands objectifs, réactualisés par la loi du 4 août 2021 de programmation relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales ? Pourriez-vous, en particulier, évoquer le Fonds vert pour le climat, auquel la France va encore accroître sa contribution en 2022 ?

Le programme 110 intervient également au niveau du traitement de la dette. Pouvez-vous nous indiquer si l'initiative visant à alléger la dette des pays les plus vulnérables en 2020 à la suite de la crise du Covid connaîtra des prolongements ? Nous pensons bien entendu aux États africains, dont certains sont désormais dans l'incapacité de contracter de nouveaux emprunts.

Dans ce domaine des prêts, quels sont les acteurs autres que la France sur le continent africain, et quelle appréciation portez-vous sur leurs actions ? Un récent rapport américain relayé par *Le Monde* montre que les financements chinois à destination des pays en développement dépassent désormais l'ensemble des financements d'APD, mais avec des conséquences parfois catastrophiques pour les pays emprunteurs. La question vaut aussi pour la Russie, la Turquie ou encore certains pays du Golfe.

Enfin, la DGT est-elle impliquée dans la création de la nouvelle commission d'évaluation qui constitue un apport essentiel de la loi du 4 août 2021 ? Des financements sont-ils prévus du côté du ministère des finances ? Quelles sont les prochaines étapes de cette création ?

M. Emmanuel Moulin, directeur général du Trésor. – Je vous remercie de votre invitation. Certains événements, notamment le Covid, nous ont empêchés de mener un dialogue régulier avec votre commission ; or c'est important, compte tenu des enjeux budgétaires de l'aide publique au développement, qui nous incombe, conjointement avec le ministère de l'Europe et des affaires étrangères. Ce dernier prend plutôt en charge les aides sectorielles hors climat et les dons, tandis que le ministère de l'économie, des finances et de la relance, et en son sein le Trésor, a la responsabilité du volet économique et financier, c'est-à-dire les prêts et les annulations de dette, les relations avec les grands fonds multilatéraux et les banques multilatérales de développement ainsi que les interventions pour l'environnement et le climat, étroitement liées à certains instruments financiers et indissociables de la politique économique et de la croissance.

Je remercie le Sénat du succès de la commission mixte paritaire sur la loi du 4 août 2021, qui a permis sa promulgation rapide, avant l'automne. Cette loi rappelle les objectifs du Gouvernement en matière d'APD, ceux d'une politique ambitieuse d'augmentation des moyens afin d'anticiper les grandes crises de demain, qu'elles soient environnementales ou sanitaires, de lutter contre le développement des inégalités, de préserver les biens publics mondiaux et d'aller vers une croissance plus résiliente, plus inclusive et plus durable. Nos priorités thématiques sont claires : santé, préservation du climat et de la biodiversité, éducation, égalité entre les femmes et les hommes. Nos priorités géographiques le sont tout autant : 85 % de l'effort de l'État, *via* l'AFD, cible l'Afrique, le Proche-Orient et le Moyen-Orient. Ces priorités se traduisent par des méthodes refondées, avec des partenariats noués avec des collectivités locales et le secteur privé, une culture de l'évaluation, un pilotage plus efficient de l'AFD et le renforcement des institutions multilatérales, mises à rude épreuve lors du mandat du précédent président des États-Unis. Les paroles se transforment en actes : l'accroissement de notre effort financier a été acté par le Président de la République. En 2021, l'APD atteindra 0,7 % du revenu national brut (RNB). Si l'on exclut le traitement de la dette du Soudan pour 4,4 milliards d'euros, l'APD sera à 0,52 % du RNB, après 0,53 % en 2020 et avant 0,56 % en 2022. On constate une véritable progression : en cinq ans, les crédits de l'APD auront augmenté de 70 %, sans prendre en compte le don de doses de vaccin.

Nous conservons des points de vigilance. Tout d'abord, nous voulons favoriser la mobilisation des ressources internes des pays que nous aidons. Certains ont des taux de prélèvements obligatoires de 5 %. La très faible mobilisation de la ressource fiscale entraîne le recours à l'emprunt, ce qui n'est pas sain. La France apporte l'assistance technique de la direction générale des finances publiques, pour une mobilisation volontariste des ressources intérieures. Ensuite, la vigueur de l'entrepreneuriat africain constitue un motif d'espoir. Ce sont les entrepreneurs qui construisent l'avenir du continent. Nous avons souhaité aider cette éclosion d'initiatives avec l'opération *Choose Africa Resilience* de Proparco, qui mobilise

160 millions d'euros de garanties de l'État pour octroyer 500 millions d'euros de prêts garantis ou de crédits d'urgence en faveur de petites et moyennes entreprises (PME) en Afrique. L'objectif est d'atteindre un milliard d'euros en 2021. Nous préparons également la future Alliance pour l'entrepreneuriat en Afrique, annoncée lors du sommet du 18 mai 2021 organisé par le Président de la République à Paris et qui vise à mobiliser des partenaires financiers et techniques nationaux et multilatéraux au service du secteur privé africain. La montée en puissance du secteur privé se traduit par la progression des prêts du Trésor non concessionnels, à des conditions de marché, dans des États confrontés à un manque de liquidités. Ce n'est pas comptabilisé comme de l'APD.

Dernière priorité, l'alignement complet de notre politique de développement et des organisations multilatérales sur l'accord de Paris.

Nous finançons douze fonds multilatéraux régionaux, comme la Banque africaine de développement et la Banque interaméricaine de développement, des fonds globaux, comme l'Association internationale de développement (AID), des fonds thématiques, comme le Fonds vert pour le climat ou le Fonds international de développement agricole (FIDA), et enfin des fonds à la fois régionaux et thématiques, comme la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD), ciblée sur le secteur privé, et la Banque asiatique d'investissement, qui concerne les infrastructures.

Concernant l'AID, branche concessionnelle de la Banque mondiale, nous avons souhaité une reconstitution anticipée d'un volume global de 90 milliards de dollars, soit une augmentation de 10 %. En volume de prêts ou de dons, la France contribuerait à hauteur de 1,8 milliard de dollars, soit 1,5 milliard d'euros en autorisations d'engagement inscrites dans le projet de loi de finances pour 2022.

La transition écologique figure parmi nos priorités. Le Président de la République a annoncé un objectif de 6 milliards d'euros annuels au titre de la finance consacrée au climat à partir de 2021, afin d'apporter notre contribution à l'objectif de 100 milliards d'euros par an au niveau mondial prévu par l'accord de Paris. L'engagement de cinq milliards au titre de 2021 a été tenu. Le Fonds vert pour le climat est l'instrument le plus emblématique de transferts financiers du Nord vers le Sud en contrepartie de réductions d'émissions : c'est l'instrument financier de l'accord de Paris. La contribution française a doublé dans le cadre de la dernière reconstitution : nous engageons 1,5 milliard d'euros pour la période 2020-2023, ce qui fait de la France, qui en copréside le conseil d'administration, le troisième contributeur. Nous poussons à une amélioration de la gouvernance du fonds. Dans le cadre de la reconstitution du Fonds pour l'environnement mondial (FEM) prévue en 2022, pour la période 2023-2026, la contribution française augmentera significativement : nous souhaitons que le FEM devienne le principal fonds multilatéral dédié à l'environnement et à la biodiversité. L'alignement des institutions multilatérales sur les objectifs de l'accord de Paris implique des objectifs renforcés en matière de finance consacrée au climat, afin d'accélérer la sortie des énergies fossiles, à commencer par le charbon et le pétrole. Cela nécessite également un renforcement de l'assistance technique et la mobilisation de la finance privée.

Le solde de dette des pays d'Afrique subsaharienne a triplé par rapport au point bas atteint après l'initiative PPTE (pays pauvres très endettés). Ce n'est pas entièrement négatif : la Côte d'Ivoire et le Sénégal ont eu accès aux marchés financiers internationaux, ce qui dénote une confiance de ceux-ci dans la croissance de ces pays, mais cela accroît également la vulnérabilité de certains pays dont les créanciers bilatéraux font preuve d'une flexibilité limitée. Face à la crise, une suspension du service de la dette a été décidée par le

G20 et le Club de Paris, et a été prolongée à deux reprises, au bénéfice de vingt-cinq pays africains, pour un total de 2,5 milliards de dollars. Un cadre commun pour les futurs traitements de dette a été mis en place. C'est une avancée historique, car son périmètre associe dette publique et dette privée, ainsi que les principaux créanciers bilatéraux émergents, dont la Chine. Notre objectif consiste à faire entrer cette dernière dans les instances où la dette est renégociée. Le Tchad, l'Éthiopie et la Zambie ont demandé à entrer dans ce cadre ; pour les deux premiers, nous avons accordé des assurances de financement. Nous avons également conclu des accords d'annulation de dette avec la Somalie et le Soudan ; dans ce dernier cas, il s'agissait de marquer la mobilisation de la communauté internationale, en particulier de la France, en faveur de la révolution soudanaise et de la transition démocratique dans ce pays. Dans le cadre du Club de Paris, nous avons, enfin, passé un accord avec l'Argentine et avec Cuba, confronté à une situation financière dramatique.

La Russie, la Turquie et la Chine proposent parfois des offres plus concurrentielles aux pays où intervient l'AFD, ce qui limite la capacité d'absorption de nouveaux prêts par ces pays. La Chine est très présente en Afrique de l'Est, en particulier en Éthiopie et au Kenya, dans le cadre du projet des routes de la soie. Cependant, les flux chinois vers l'Afrique se ralentissent, en raison de la crise et des réticences croissantes de certains pays, instruits par les négociations bilatérales difficiles qu'ont connues leurs voisins. Enfin la Chine cherche à s'insérer davantage dans les instances internationales, comme pour le cadre commun de traitement de la dette. C'est un processus complexe et assez long : la Chine n'a pas l'expérience des pays occidentaux en la matière, la création du Club de Paris remontant à 1956, mais nous enregistrons des progrès.

Enfin, l'AFD, la DGT et la Direction générale de la mondialisation travaillent conjointement à la mise sur pied, au premier semestre 2022, de la commission d'évaluation, prévue par la loi du 4 août 2021. Les discussions portent sur les modalités de fonctionnement de la commission, l'organisation des travaux et la liste d'experts indépendants prévue par la loi. La DGT a prévu d'abonder les crédits de fonctionnement de la commission à hauteur de 3,5 millions d'euros sur le programme 110.

Christophe Bories, sous-directeur chargé des affaires financières multilatérales et du développement, m'aidera à répondre à vos questions.

M. Hugues Saury, rapporteur pour avis des programmes 110 et 209 de la mission « Aide publique au développement ». – Je suis, avec Rachid Temal, co-rapporteur du budget de l'aide publique au développement. Le programme 110 est sectorisé en trois thématiques, dont l'une couvre les prêts de l'AFD aux pays les plus pauvres. Quels sont aujourd'hui les principaux pays susceptibles de bénéficier de prêts concessionnels, sachant que de nombreux pays africains sont déjà surendettés par les prêts chinois ? Exercez-vous une vigilance particulière sur ce point au sein du conseil d'administration de l'AFD ?

L'Agence vient d'être mise en cause par *Mediapart* et *Disclose* pour avoir financé certains projets non conformes à nos objectifs climatiques et environnementaux. En tant qu'instance siégeant au conseil d'administration, quelle est l'appréciation de la DGT ? Les procédures de contrôle interne et externe sont-elles suffisantes pour que les projets répondent aux critères sociaux, environnementaux et de lutte anticorruption fixés par l'État ?

M. Rachid Temal, rapporteur pour avis des programmes 110 et 209 de la mission « Aide publique au développement ». – Cette audition revêt une importance particulière alors que le projet de loi de finances pour 2022 sera le premier budget voté après

la loi du 4 août 2021 de programmation relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales. Son enjeu consiste à vérifier l'adéquation entre ce que nous avons adopté et les mesures prises. Le Fonds pour l'environnement mondial et le Fonds vert pour le climat semblent avoir des objectifs très similaires. Comment s'articulent-ils ? La contribution des principaux pollueurs que sont la Chine et les États-Unis est-elle à la hauteur de leur impact environnemental ? Dans le cadre de cette loi du 4 août, constate-t-on une évolution dans la part respective des dons et des prêts ? Le sujet a fait débat, et le Sénat a contribué à recentrer l'AFD sur les dons qui sont, nous semble-t-il, sa mission première.

Quelle est l'évolution des financements au bénéfice des dix-neuf pays prioritaires, dont dix-huit sont en Afrique subsaharienne, et quel est le contrôle exercé sur l'AFD à cet égard ? La liberté de cet opérateur ne manque pas d'interroger.

Lors de l'examen du projet de loi, la question du criblage de l'aide avait suscité des débats nourris. Le ministre nous avait alors indiqué qu'un rapport sur ce thème serait remis durant l'été. En avez-vous des nouvelles ?

M. Jacques Le Nay. – Se dirige-t-on vers un reversement d'une part supérieure de la taxe sur les transactions financières au budget de l'APD française ?

Comment la France continuera-t-elle de participer à la coopération sanitaire ?

Enfin, la hausse des prix de l'énergie aura-t-elle des conséquences sur l'économie mondiale, alors que la dette publique mondiale atteint déjà 100 % du PIB planétaire ?

M. Alain Joyandet. – L'explosion du volume de l'APD au cours des dix dernières années a été globalement salubre, notamment en termes de rayonnement international, même si elle nécessite d'être accompagnée et contrôlée.

S'agissant de la Chine, elle ne se conforme pas encore aux bonnes pratiques de la communauté internationale et ne soumet pas son aide au développement aux mêmes contraintes que les Européens. Or, bien souvent, les fonds français ou multilatéraux finissent par être captés par la Chine, qui s'empare des travaux à réaliser.

Peut-on connaître la part de l'aide française consacrée à ces multiples opérations multilatérales que nous ne contrôlons pas ? Que reste-t-il pour l'action bilatérale ?

Pouvez-vous, par ailleurs, me confirmer que les prêts, souverains ou à des entreprises, que nous attribuons en matière de développement sont effectivement inclus dans notre APD ? N'oublions pas qu'en dix ans, le volume de prêts consentis par l'AFD est passé de 1 ou 2 milliards d'euros à 12 ou 13 milliards d'euros, ce qui constitue aussi un formidable levier de développement.

M. Philippe Folliot. – Monsieur le directeur général, pourriez-vous tout d'abord me traduire en français le nom du fonds de soutien à l'Afrique dont vous parliez tout à l'heure, et me dire quel type d'entreprises il a vocation à financer ? S'agit-il en particulier d'entreprises du secteur de l'économie sociale et solidaire africaine ?

Vous avez évoqué également une priorité donnée, dans nos engagements, au respect des accords de Paris et au soutien des pays francophones, conformément à la loi. Comment cette stratégie est-elle concrètement mise en œuvre ?

Enfin, au regard de la situation actuelle, faut-il continuer à maintenir un niveau d'engagement élevé en Afghanistan ? Plusieurs centaines de millions d'euros devaient être versés assez rapidement, me semble-t-il. Ne serait-il pas de bon ton, au moins dans un premier temps, de redéployer ces fonds vers d'autres pays, notamment les pays d'Afrique francophone, dont les besoins sont importants ?

M. Emmanuel Moulin. – Les prêts sont évidemment un élément essentiel de l'activité de l'Agence française de développement, qui, en tant qu'institution financière contrôlée par l'Autorité de contrôle prudentiel et la Banque de France, peut emprunter de l'argent sur les marchés. En 2020, le groupe AFD a engagé 9,6 milliards d'euros de prêt dans les États étrangers, qui se décomposent en 5,1 milliards d'euros de prêts souverains et 4,5 milliards d'euros de prêts non souverains. Ces prêts concernent, par ordre décroissant, l'Afrique – 2,7 milliards d'euros ou 30 % de l'activité –, l'Orient – 2,2 milliards d'euros ou 24 % de l'activité –, l'Amérique latine – 1,7 milliard d'euros ou 17 % de l'activité. Les trois principaux bénéficiaires d'autorisations de financement de l'AFD, sur la période 2016-2020, sont la Côte d'Ivoire, le Maroc et l'Inde.

M. Christophe Bories, sous-directeur des affaires financières multilatérales et du développement. – Vous avez fait référence à l'un des articles parus dans *Mediapart* à propos de l'AFD, qui évoquait une opération financière concernant une unité de production d'huile de palme en Afrique centrale et une autre relative à l'aéroport de Douala au Cameroun. Le premier projet est terminé et, d'après nos informations, il a réellement bénéficié à la production locale. Le rapport coût-bénéfice du prêt est contesté par l'article, mais l'évaluation menée par l'AFD sur cette opération n'est pas particulièrement négative à ce stade. Le projet de l'aéroport de Douala ne s'est en effet pas très bien déroulé, mais l'AFD en est sortie quand les difficultés sont apparues. Tout l'argent n'a certes pas été versé, mais il n'a pas été détourné.

M. Emmanuel Moulin. – L'octroi des prêts souverains de l'AFD dans les pays pauvres est encadré par la doctrine Lagarde, arrêtée par Christine Lagarde quand elle était ministre des finances, à la fin des années 2000. Son objectif est double : prémunir l'AFD d'un risque de défaut souverain et les pays bénéficiaires d'un endettement non soutenable. Cette doctrine se fonde sur les analyses de viabilité de la dette menées par le FMI et la Banque mondiale, qui classent les pays selon leur niveau de risque de surendettement – faible, modéré, élevé ou en surendettement. Pour les pays à faibles revenus, l'AFD est autorisée à intervenir sous forme de prêts souverains dans les pays considérés par le FMI comme ayant un risque faible de surendettement. En revanche, en cas de risque élevé, tout prêt de l'AFD doit faire l'objet d'une dérogation accordée au cas par cas par le ministre. Dans les pays à risque de surendettement modéré, l'AFD peut intervenir à la condition que les prêts souverains soient dirigés vers des pays prioritaires identifiés par le Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (Cicid), et que ces pays mettent en œuvre un programme du FMI pour garantir une gestion des finances publiques permettant un retour à la stabilité de leur dette.

Les dérogations accordées par le ministre prennent en compte le risque pour l'AFD et l'impact du projet en matière de développement. Par ailleurs, lorsque les entités souveraines sont en situation dégradée, le Trésor encourage l'AFD à mettre en place une activité non souveraine, qu'elle soit publique ou privée. En ce qui concerne les fonds verts, il en existe en réalité deux. Le Fonds pour l'environnement mondial, qui a été créé il y a environ quarante ans – il est donc plus ancien que le Fonds vert – est surtout dédié aux activités liées à la biodiversité. Le Fonds vert est plus concentré sur le changement climatique, c'est-à-dire sur

des projets de réduction des émissions de gaz à effet de serre dans les pays de l'annexe 2 de l'accord de Paris. Ces deux fonds, dont les modalités de fonctionnement sont différentes, sont donc assez complémentaires. Les crédits du Fonds vert peuvent aussi passer par des agences de mise en œuvre : il peut donc financer d'autres institutions, y compris l'AFD.

La répartition entre prêts et dons est effectivement un débat ancien. Les dons sont plutôt gérés par le ministère des affaires étrangères. De notre point de vue, il est important d'avoir une vision claire de la capacité d'absorption et d'endettement des pays. Les prêts restent un instrument utile d'abord pour les effets de levier qu'ils permettent, ensuite pour développer la culture financière des pays qui y ont recours.

J'ai déjà répondu en ce qui concerne la commission d'évaluation : le décret va être publié et nous allons proposer une liste d'experts indépendants. En tout cas, le financement est prévu.

M. Christophe Bories. – Nos collègues du ministère des affaires étrangères préparent le rapport sur les dispenses de criblage prévu dans la loi. Une réunion quadripartite – Quai d'Orsay, Bercy, AFD et ONG – est prévue pour préparer notre doctrine à ce sujet. Cette doctrine, qui correspond à une demande des ONG, permettra aux tutelles de définir clairement ce que l'AFD devra faire à l'avenir dans de telles situations.

M. Rachid Temal, rapporteur pour avis. – Il me semble que, dans cette réunion, il manque ceux qui ont inscrit dans la loi l'établissement de cette doctrine, c'est-à-dire les parlementaires ! Ce sont eux qui ont débattu de ce sujet en séance avec le Gouvernement. Les associer à l'élaboration de ce document permettrait de toute évidence de mieux s'inscrire dans la volonté du législateur.

M. Pierre Laurent. – J'ajoute que ce que vous nous présentez aujourd'hui paraît assez éloigné de ce dont nous avons débattu ; il ne faudrait pas faire comme si le débat parlementaire n'avait pas eu lieu !

M. Christophe Bories. – La doctrine vise à préciser ce qui entre dans le cadre d'une aide humanitaire et ce qui n'y entre pas. Il me semble que les débats parlementaires étaient clairs sur le fait qu'il ne fallait pas cribler en cas d'aide humanitaire.

Mme Marie-Arlette Carlotti. – Ce n'est pas tout à fait cela. La question venait du fait qu'il existe des zones grises. Or l'aide au développement est une continuité, allant des mesures d'urgence aux projets de développement de long terme. Il faut donc aller plus loin que ce que vous nous présentez.

M. Emmanuel Moulin. – Nous ferons part de vos remarques à nos collègues du ministère des affaires étrangères ; ce sont eux qui sont en première ligne sur cette question. Il me semble logique qu'un dialogue s'installe avec les parlementaires sur quelque chose qu'ils ont demandé. Ce que nous préparons doit évidemment être conforme à la volonté du législateur.

M. Alain Joyandet. – Qu'en est-il de la répartition entre le multilatéral et le bilatéral ?

M. Emmanuel Moulin. – Le programme 110 que gère le ministère de l'économie et des finances est plutôt orienté vers le multilatéral : ce volet représente, dans ce programme,

55 % de l'aide. En prenant en compte l'ensemble de l'aide publique au développement, l'aide est toutefois davantage orientée vers le bilatéral.

M. Christophe Bories. – Dans la dernière déclaration française concernant l'aide publique au développement, 8 milliards d'euros, sur une enveloppe totale de 12,4 milliards, relevaient du bilatéral et 4,4 milliards du multilatéral.

M. Cédric Perrin, président. – Une question vous a été posée sur l'Afghanistan.

M. Emmanuel Moulin. – Nous n'avons plus de projets d'importance dans ce pays, mais nous travaillons avec la communauté internationale sur les moyens de soutenir la population sans passer par le pouvoir en place.

M. Cédric Perrin, président. – Cette audition est maintenant terminée, je vous remercie de votre participation.

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 20 octobre 2021

- Présidence de M. Christian Cambon, président -

Projet de loi de finances pour 2022 - Audition du général d'armée aérienne Stéphane Mille, chef d'état-major de l'armée de l'air et de l'espace

M. Christian Cambon, président. – Mon Général, vous avez pris vos fonctions de chef d'état-major de l'armée de l'air et de l'espace le 10 septembre dernier à Villacoublay et nous sommes heureux de vous recevoir pour la première fois devant notre commission pour ce budget. Avant d'entrer dans le vif du sujet, je tiens tout d'abord, au nom de mes collègues, à vous exprimer notre soutien et notre confiance unanime, à vous et à l'ensemble des aviateurs, femmes et hommes, placés sous votre commandement dans une arme au combien essentielle.

Nous savons l'engagement remarquable dont ils font preuve sur tous les théâtres d'opération extérieurs : CHAMMAL au Levant, BARKHANE au Sahel et au mois d'août dernier l'opération APAGAN qui, en quelques jours, a permis l'évacuation de près de 3 000 personnes au moyen d'un pont aérien mettant en œuvre nos moyens de transports tactique et stratégique (Hercule C130, Airbus A400M et A330 MRTT). Nous serons intéressés par votre retour d'expérience sur l'adéquation de nos moyens de transport stratégique à ce genre de mission, qu'il a fallu monter dans un temps record. Vous pourrez également nous dire quelles contraintes concrètes nous pose l'interdiction de survol de l'Algérie pour le soutien de nos forces au Sahel.

Nous savons également l'éventail des capacités techniques que l'armée de l'air et de l'espace démontre quotidiennement au travers de la permanence opérationnelle mais aussi d'exercices avec nos alliés. En mai dernier, l'exercice international ATLANTIC TRIDENT a permis pour la première fois en France de confronter nos Rafale avec des F35 de l'*US Air Force* et de la *Royal Air Force* britannique. L'exercice HEIFARA WAKEA a permis de déployer en moins de 40 heures 3 Rafale en Polynésie française puis à Hawaï. Nos savoir-faire sont incontestables mais, au-delà de la démonstration capacitaire, nous voudrions savoir

si nos moyens nous permettent de les réitérer et de les soutenir dans la durée. Je pense en particulier aux moyens que nous sommes capables de déployer dans l'indopacifique, car c'est une des questions qu'il nous faut réexaminer à la suite de la volte-face australienne.

À ce sujet, quels sont, pour vous, les enjeux majeurs de la loi de programmation militaire (LPM) pour répondre aux défis opérationnels auxquels vous faites face et pour assurer la modernisation de l'armée de l'air et de l'espace ? Notre commission a regretté le manque de transparence du Gouvernement sur l'actualisation de la LPM. Concrètement, quels points prioritaires identifiez-vous pour la modernisation des équipements, par exemple la défense sol-air ou la modernisation des radars de sûreté aérienne ?

Par ailleurs, vous le savez, la trajectoire de cette LPM nous inquiète sur deux points majeurs. Sur le plan capacitaire, la Ministre des Armées nous a confirmé la commande de 12 Rafale neufs pour remplacer les 12 Rafale cédés à la Grèce d'ici 2025. Par ailleurs, nous n'avons aucune assurance sur le rééquipement des 12 Rafales qui seront cédés à la Croatie en 2024 et 2025. On a tenté de nous expliquer que le prélèvement de ces Rafale n'aurait aucune conséquence sur le côté opérationnel ce qui est peu probable. Cette diminution qui intervient dans un parc tendu va-t-elle pouvoir être compensée par une promesse d'amélioration de la disponibilité opérationnelle ? Mes collègues rapporteurs reviendront sans doute sur ce point, mais il me semblait important de le signaler.

Enfin, comment pensez-vous décliner au sein de l'armée de l'air et de l'espace le concept de « Gagner la guerre avant la guerre » présenté par le chef d'état-major des armées ? Pouvez-vous nous éclairer sur les moyens que vous jugez nécessaires pour préparer la guerre du futur qui fait intervenir le champ spatial et le concept d'opérations multi-domaines et multi-milieus.

Général d'armée aérienne Stéphane Mille, chef d'état-major de l'armée de l'Air et de l'Espace.- Monsieur le président, mesdames les sénatrices, messieurs les sénateurs, je vous remercie de m'accueillir aujourd'hui, pour ma première audition devant vous depuis ma prise de fonction. Après quelques déplacements sur les bases aériennes où vivent au quotidien nos aviatrices et aviateurs, je souhaite vous présenter les constats que je fais en arrivant à la tête de l'armée de l'Air et de l'Espace, ainsi que mes premières priorités.

Mon premier constat s'appuie sur mon expérience opérationnelle de ces cinq dernières années, à la tête du centre de planification et de conduite des opérations (CPCO) puis en tant que sous-chef opérations à l'état-major des armées : l'armée de l'Air et de l'Espace est engagée sur tous les fronts et elle est au rendez-vous des opérations.

Sur le territoire national d'abord, dans le cadre de ses postures permanentes de sûreté aérienne et de dissuasion nucléaire que vous connaissez.

Sur le territoire national toujours, lorsqu'elle s'engage, en soutien de la population française dans l'opération Résilience, en transportant des patients COVID d'une région à l'autre ou en livrant du matériel sanitaire vers nos départements et régions d'outre-mer (DROM) et nos collectivités d'outre-mer (COM).

Elle est engagée depuis plusieurs années au Levant et en Bande Sahélo-Saharienne. Ces opérations extérieures sont le quotidien de l'armée de l'Air et de l'Espace.

Parmi les exemples marquants de notre action au cours des derniers mois, je vais insister sur l'opération APAGAN. Je rappelle que nous avons évacué, depuis l'aéroport de Kaboul du 15 au 27 août derniers, plus de 2 800 personnes dont 142 Français. L'opération s'est déroulée sur très court préavis: en moins de 48 h après la décision présidentielle de lancer l'opération, un pont aérien était mis en place entre Kaboul et le territoire métropolitain, via notre base d'Al Dhafra aux Emirats Arabes Unis.

Le défi était de faire pour la première fois une évacuation « de bout en bout », en évacuant les personnes directement aux Émirats Arabes Unis – et non pas dans un pays limitrophe, ou une zone d'évacuation primaire à proximité comme nous en avons l'habitude dans ce genre d'opération – puis en les rapatriant dans la foulée en métropole avec nos propres appareils – et non pas via des vols civils affrétés comme c'est l'usage.

Le rôle de notre base d'Al Dhafra démontre l'intérêt stratégique des points d'appui, qui permettent une bascule des forces sur court préavis.

Pendant 12 jours sans interruption, nos A400M et MRTT ont fait merveille. L'efficacité et la polyvalence de ce couple en matière de transport tactique et stratégique, dans le cadre d'une montée en puissance permise par la LPM, ouvrent de nouvelles possibilités à l'aune de ce retour d'expérience.

Ce succès d'Apagan et sa rapidité d'exécution témoignent de l'agilité, de la réactivité, et de la disponibilité à 100% des moyens engagés. Aucune panne ne nous a privés d'une rotation. Nos mécaniciens ont acquis la maturité nécessaire pour dépanner directement sur le terrain ces matériels modernes.

Nous avons enfin fait preuve d'innovation, dans l'urgence, tout en maîtrisant les risques, pour rapatrier davantage de personnes que la capacité théorique de nos avions. Cette capacité d'adaptation, nous la devons à nos aviateurs. Je tiens à souligner leur engagement constant et la qualité de leur action sur l'ensemble des opérations.

Mon deuxième constat, c'est que l'armée de l'Air et de l'Espace élargit le spectre de son action pour répondre aux nouvelles conflictualités, y compris à l'autre bout de la planète, en intégrant les dimensions cyber et spatiale.

A ce sujet, je voudrais faire un focus sur la mission de projection de puissance menée en juillet dernier jusqu'en Indopacifique, baptisée HEIFARA. Elle a été une première pour l'armée de l'Air et de l'Espace, à plusieurs titres.

C'est en effet la première fois que nous projetions un ensemble cohérent jusqu'en Polynésie Française, soit 3 Rafale, 2 A330 Phénix et 2 A400M Atlas, et planifions immédiatement à l'arrivée un engagement offensif simulé. Le but n'était donc pas uniquement de se déployer en 40 heures à plus de 17 000 km de la métropole, mais bien de mener un raid à l'autre bout du globe depuis la métropole.

D'autre part, et c'était aussi une première pour nous, la mission a été entièrement commandée depuis Lyon Mont-Verdun, dans notre nouveau centre de commandement, le Centre air de planification et de conduite des opérations (CAPCO). Ce succès permet à la France de figurer parmi les rares pays au monde à disposer d'un tel savoir-faire. C'est donc une capacité que nous sommes capables de proposer dans la zone Indo-Pacifique.

Enfin, la spécificité de cette mission est de s'inscrire dans une approche réellement multi-milieux multi-champs. D'une part avec un dispositif cyber déployé tout au long de la mission, et d'autre part avec l'intégration de nos capacités spatiales.

Voici pour les constats. Cela me permet d'en venir à ce nouveau domaine dont l'armée de l'Air a pris la responsabilité en devenant, comme vous le savez, « Armée de l'Air et de l'Espace ».

L'incarnation la plus visible de cette transformation est la montée en puissance du Commandement de l'Espace. Déjà doté d'environ 250 personnes, il s'installe progressivement à Toulouse, où il profitera des synergies avec le CNES. Le CDE a d'ailleurs mené en mars dernier, depuis le centre spatial toulousain, le premier exercice spatial en Europe, appelé AsterX, en coopération avec nos partenaires américains et allemands.

Nous avons simulé une crise internationale avec pas moins de dix-huit scénarios spatiaux différents, allant d'une attaque sur un satellite français à des débris spatiaux menaçant les populations civiles, en passant par le brouillage des satellites de communication alliés par nos adversaires ! Couronné de succès pour cette première édition, AsterX a vocation à devenir un exercice annuel ; dans le cadre de la présidence française de l'Union européenne l'année prochaine, l'objectif sera notamment d'approfondir notre coopération avec nos partenaires européens.

Le but est d'entraîner régulièrement nos unités opérationnelles face à des menaces qui sont amenées à se multiplier. L'espace devient en effet de plus en plus disputé. Du fait de l'accroissement exponentiel du nombre de satellites lancés, et de l'arsenalisation de l'espace exo-atmosphérique, on ne peut pas exclure une escalade entre les grandes puissances.

Mais cet élargissement du spectre des menaces n'est pas circonscrit à l'espace. Dans un contexte de désinhibition et de progression technologique fulgurante de certains de nos compétiteurs, l'AAE doit notamment faire face à des stratégies de déni d'accès (par l'utilisation de systèmes sol-air multicouches très performants) ainsi qu'à un emploi de plus en plus massif et systématique des drones, y compris à usage malveillant. Nous assistons par ailleurs à un accroissement des menaces de pénétration en profondeur, et en particulier des avions à long rayon d'action qui approchent nos côtes...

Face à cet environnement qui se complexifie, voici les priorités que j'identifie dès à présent pour l'AAE.

Ma première priorité concerne les ressources humaines, car il n'y aura pas de succès opérationnels sans nos aviateurs. Ils sont la richesse de nos armées. L'enjeu est de les faire venir et de les faire rester : nous devons recruter, former, entraîner et fidéliser notre personnel, notamment les sous-officiers dont la structure pyramidale est déséquilibrée : d'une part, le manque sur la tranche des 6 à 12 ans d'ancienneté qui forme le cœur de notre besoin de compétence et de formation, d'autre part, les sous-officiers expérimentés en fin de carrière tentés par le privé, mais dont nous avons besoin pour assurer la structure de commandement de notre armée.

L'équation n'est évidemment pas simple, entre cohérence du modèle RH, l'arrivée de nouveaux équipements, le maintien en condition opérationnelle (MCO) et la préparation opérationnelle. C'est mon rôle de CEMAAE de veiller à cet équilibre, pour que l'armée de l'Air et de l'Espace soit toujours au rendez-vous des engagements opérationnels.

Ma deuxième priorité est le format de l'aviation de chasse. Vous avez évoqué les exports : mes préoccupations concernent tout autant la qualité que la quantité de notre parc. J'aurai entre 2023 et 2025 de 10 à 20 Rafale en moins par rapport à ce que prévoyait la LPM. C'est une réalité, que nous devons gérer au mieux. L'année charnière sera 2023 : convergeront les cessions de Rafale à la Grèce avec les retraits programmés des Mirage 2000 D non rénovés et des Mirage 2000 C. Il faudra par ailleurs former sur Rafale nos équipages issus du Mirage 2000, certainement des pilotes croates ainsi que nos jeunes recrues, alors même que la flotte sera dans une période de creux.

D'où le besoin d'améliorer la disponibilité des appareils pour surmonter cette période : j'en viens ainsi à mon troisième point d'attention, le maintien en condition opérationnelle (MCO) aéronautique, sur l'ensemble des flottes.

Le MCO est essentiel pour assurer une activité suffisante à nos équipages. Cela passe par un niveau d'entraînement garanti, qui peut parfois souffrir d'arbitrages, bien compréhensibles, en faveur des opérations, mais qui est pourtant gage de sécurité aérienne et de crédibilité en opérations.

L'Armée de l'Air et de l'Espace s'inscrit pleinement dans la dynamique ministérielle de la transformation du MCO, selon deux piliers :

D'abord, la verticalisation des contrats. Je me félicite de la dynamique positive sur le plan qualitatif, induisant une fluidification du dialogue avec l'industrie. Nous observons ainsi les premiers signes d'amélioration de la disponibilité de nos aéronefs (c'est notamment vrai pour la flotte A400M, et pour le RAFALE avec le contrat RAVEL qui commence à porter ses fruits).

Ensuite, le projet de soutien opérationnel « SO 4.0 » de l'AAE, qui vise à améliorer la performance de nos Escadrons de Soutien Technique Aéronautique (ESTA), en modernisant la logistique ainsi que la formation et l'environnement de travail des mécaniciens. Sur la base aérienne d'Orléans, la réorganisation de l'ESTA a conduit par exemple à réduire la durée des chantiers d'échange moteur A400M de 14 à 7 jours, contribuant à une amélioration sensible du nombre d'avions disponibles en ligne.

Un autre point de vigilance particulière que j'identifie, et que vous avez déjà évoquée est la défense Sol-Air, sur les différents segments, et notamment la lutte anti-drones.

Ces moyens sont utilisés pour protéger nos bases à vocation nucléaire sur le territoire national, mais aussi nos bases aériennes projetées et nos troupes déployées. Ils participent en outre aux dispositifs particuliers de sûreté aérienne, comme lors du G7 de Biarritz, où l'Armée de l'Air et de l'Espace a déployé les premières briques du dispositif de lutte antidrones sur la base des systèmes MILAD, BASSALT, qui sont en cours d'expérimentations. Mais d'ores et déjà, l'armée de l'Air et de l'Espace se positionne en coordonnatrice interministérielle de la LAD. Nous gardons évidemment en ligne de mire l'échéance des JO 2024.

J'insiste sur ce volet de lutte anti-drones, qui est un vrai enjeu, dans un contexte de diversification du trafic et d'usage croissant des drones dans l'espace aérien : la menace d'usage malveillant des drones grandit, nous devons nous y préparer. Les pays du Moyen-Orient sont déjà touchés et nous serons rapidement concernés. Je pourrai y revenir dans les questions si vous le souhaitez.

Enfin, je ne saurais terminer mon propos sans évoquer les perspectives du spatial de défense, qui est aussi une de mes priorités.

J'ai déjà mentionné tout à l'heure la montée en puissance du Commandement de l'Espace. D'un point de vue capacitaire, le Programme à Effet Majeur ARES (pour Action et Résilience Spatiale) est la concrétisation d'une stratégie spatiale de défense ambitieuse voulue par le Président de la République. ARES nous permettra de disposer de capacités de surveillance, de défense passive voire active de l'espace, et de moyens de commandement des opérations spatiales.

Un dernier mot sur le Centre d'Excellence Espace pour l'OTAN, qui sera adossé au Commandement de l'Espace à Toulouse. Parce que l'extension de la coopération aux opérations spatiales est une priorité, ce centre travaillera au profit de l'OTAN et de ses partenaires selon quatre piliers : le développement conceptuel, la doctrine, la formation et le retour d'expérience (RETEX).

Voilà donc en quelques minutes mes premières impressions après ma prise de fonctions en tant que Chef d'Etat-Major de l'Armée de l'Air et de l'Espace. Je poursuis bien entendu ma réflexion avec mon équipe de commandement pour construire une vision stratégique, cohérente avec celle que le Chef d'Etat-Major des Armées vous a présentée il y a quelques jours. Mon objectif premier demeure que l'Armée de l'Air et de l'Espace soit toujours au rendez-vous des opérations.

Monsieur le Président, mesdames les sénatrices et messieurs les sénateurs, vous serez toujours les bienvenus au sein de l'AAE ! Je vous remercie de votre attention. Je vous propose maintenant de visionner un petit film sur l'AAE et je serai ensuite prêt à échanger avec vous !

M. Christian Cambon, président. – Avant de vous donner la parole, je vous rappelle mes chers collègues que nous nous rendrons le 10 novembre à Evreux pour la présentation des capacités de l'armée de l'air et de l'espace.

Général d'armée aérienne Stéphane Mille.- Je reviens sur votre question concernant l'impact de l'interdiction de survol du territoire algérien par nos avions militaires. Aujourd'hui, la durée de chaque rotation vers la bande sahélo-saharienne (BSS) est rallongée de 2 heures à 2 heures 30. Pour conserver la charge utile offerte par les A400M, nous procédons à une escale à Dakar. À ce jour, j'évalue à plusieurs millions d'euros le surcoût de ces adaptations de trajectoire

M. Christian Cambon, président. – Merci pour ce langage de franchise.

M. Cédric Perrin. – J'ai pu rencontrer sur la base aérienne de Luxeuil des aviateurs qui ont participé à l'opération APAGAN et vu beaucoup de fierté dans leurs yeux. Je tiens ici à saluer leur engagement.

La ministre des armées nous a récemment expliqué comment serait comblé le trou capacitaire qui résultera, pendant trois ans, du prélèvement sur nos forces de 12 Rafale d'occasion au bénéfice de la Grèce. Le chef d'état-major des armées nous a démontré ici même que 117 Rafale n'équivalent pas les 129 prévus par la LPM. Vous l'avez confirmé et je vous en remercie. La ministre a également évoqué la remise en état de 14 avions qui ne sont

plus en état de vol. Pouvez-vous nous apporter des précisions à ce sujet ? D'autres appareils sont-ils potentiellement concernés ?

La situation reste floue, s'agissant de la compensation de la commande croate et de l'achat par la Grèce d'appareils neufs, prélevés sur nos commandes. Quelles sont les pistes de compensation envisagées ? Jusqu'où peut-on piocher dans nos forces pour alimenter notre attractivité à l'exportation ? N'a-t-on pas déjà dépassé le seuil de ce que l'armée de l'air peut subir sans conséquences opérationnelles ?

Par ailleurs, le projet de loi de finances comporte un nouveau programme d'avion de transport d'assaut du segment médian (ATASM) dont l'objectif est de renouveler la flotte d'avions tactiques hors A400M d'ici 2040. Quelle est votre évaluation du besoin et des enjeux financiers du programme ?

J'évoquerais le programme PARADE dont la commission a considéré qu'il était insuffisamment ambitieux. Quid de MILAD dont on se satisfait faute de mieux alors que d'autres projets mis sous le boisseau semblent intéressants.

Pour terminer, pouvez-vous nous éclairer sur le déploiement des Reaper Block 5, leur armement, dont le premier tir a eu lieu en août dernier, et surtout sur les capacités de renseignement d'origine électromagnétique (ROEM) qui semblent rencontrer des difficultés venant de nos amis américains. Enfin, comment avance le programme Eurodrone qui devait arriver pour 2025 mais qui n'arrivera au mieux qu'en 2029 avec le risque d'être obsolète dans huit ans.

M. Pascal Allizard. – L'actualisation de la revue stratégique intervenue en début d'année ainsi que les ajustements annuels successifs de la programmation militaire depuis 2019 que notre commission a pu constater établissent de nouvelles priorités en faveur des moyens de la détection et de défense spatiale. D'une part ce renforcement des crédits entre en cohérence avec la création du commandement de l'Espace. D'autre part, la mise en œuvre d'une stratégie militaire spatiale paraît légitime face à l'accélération technologique de puissances potentiellement hostiles telles que la Russie capable de détruire des satellites ou la Chine d'expérimenter des missiles hypersoniques transcontinentaux. Le programme 144 finance des projets emblématiques qui ne sont pour l'heure qu'au stade des études, je pense aux démonstrateurs de capacité d'opération dans l'espace pour protéger nos satellites, voire attaquer ; je pense également au projet de planeur hypersonique ou aux radars de surveillance aérienne. De quels moyens devez-vous disposer, et à quelles échéances, pour que le commandement de l'espace soit pleinement opérationnel ?

M. Yannick Vaugrenard. – Ma question porte sur les moyens aériens de renseignement. Au printemps dernier, lors de nos travaux sur l'actualisation de la LPM, nous avons interrogé le Délégué général pour l'armement sur le calendrier de remplacement des deux Transall C160 Gabriel, dédiés au renseignement électronique, par les appareils de type Falcon du programme Archange. Nous avons constaté que leur mise en service prévue en 2025 dans le cadre de la LPM en cours pouvait être repoussée en 2026. Cette question se situe en lisière du programme 146 pour l'aspect capacitaire et du programme 144 car ces moyens contribuent aux missions de renseignement de la DRM mais aussi de la DGSE. La réponse du DGA ne nous avait pas paru très claire quant à la date du retrait effectif de ces deux Transall : 2022, 2023 ? voire 2025 pour assurer la jointure avec les nouveaux appareils, mais à quel prix en terme de maintien en condition opérationnelle ? L'armée de l'air et de l'espace peut-

elle faire face à un tel « trou capacitaire » sur une ou plusieurs années ? Quelles sont les options palliatives envisagées ?

M. Olivier Cigolotti. – Je salue la réelle transparence de votre propos, il est essentiel que votre présentation soit aussi claire et informative.

L'opération Apagan, n'aurait pas pu se dérouler de façon satisfaisante il y a encore quelques années compte tenu des difficultés de disponibilités que rencontrait l'A400 M. Le double pont aérien que vous nous avez présenté n'aurait pas pu être réalisé.

Ceci prouve bien que la réforme du maintien en condition opérationnelle aéronautique était une urgence étant donné qu'en 15 ans la disponibilité des avions a baissé globalement de 10% alors que les coûts de maintenance se sont envolés, durant la même période, de 40%.

Au vu de l'inflation des coûts de maintenance des avions vieillissants comme des avions neufs, nous évaluons le sous-dimensionnement initial du besoin en entretien programmé du matériel (EPM) à un milliard d'euros supplémentaires d'ici la fin de la période de programmation. Lorsque vous évoquez la bataille du MCO, envisagez-vous des renoncements et des « glissements de cible dans le temps » par rapport à la LPM que nous avons adoptée ?

Nous nous félicitons en tout état de cause que l'avenant au contrat de verticalisation des Rafale, le contrat Ravel, qui permet le rééquipement de 4 Rafale pour couvrir en partie l'exportation vers la Grèce, soit financé dans un premier temps sur les gains obtenus par l'optimisation permise par les verticalisations, puis pour le rééquipement des appareils suivants par les produits de cession, qui devront impérativement abonder le budget de la défense. C'est une bonne nouvelle qui doit être portée au crédit de la DMAé !

Mme Michelle Gréaume. – Il faut se féliciter du succès de l'opération d'évacuation Apagan.

Je souhaite vous interroger sur l'organisation de la préparation opérationnelle. Les succès du Rafale à l'exportation risquent de réduire le nombre d'heures de vol disponibles pour l'armée de l'air. Le contrat opérationnel sera naturellement prioritaire sur l'entraînement qui subira donc le contre-coup de ces exportations.

Les encadrants des formations Rafale seront-ils épargnés par les obligations de soutien à l'exportation (SOUTEX) ou l'armée de l'air perdra-t-elle à la fois des heures de vol et des personnels formateurs ?

Dans ces perspectives, quand pensez-vous atteindre la norme d'activité individuelle de 180 heures de vol par pilote de chasse et comment assurerez-vous la formation du « haut du spectre » des jeunes pilotes ? Y aura-t-il des créations de postes ?

M. Joël Guerriau. – La question de la reconversion est une problématique centrale de la condition militaire, sur laquelle le Haut Comité d'évaluation de la condition militaire (HCEM) a encore attiré notre attention dans son 15^e rapport.

Cette question se posera de manière particulière pour les 4 155 militaires de l'armée de l'air qui ont prévu de quitter l'année prochaine le service des armes. En effet, les militaires placés sous votre commandement ont souvent des compétences recherchées et

immédiatement transposables dans les entreprises qui imposent d'être particulièrement attentif à la fidélisation de vos troupes. Vous avez parlé « d'équilibre subtil », je reprendrais cette expression puisque vous devez à la fois veiller au renouvellement de votre armée tout en maintenant son savoir-faire. Or la crise sanitaire et son impact sur le secteur de l'aéronautique civil se sont traduits par un recul d'environ 10% des départs du fait d'une situation économique dégradée. Dans ce contexte, comment entendez-vous accompagner l'ensemble des anciens militaires de l'armée de l'air dans leur parcours de reconversion ? Ces départs sont-ils une opportunité pour renforcer la réserve opérationnelle dans les métiers très spécifiques qui sont les vôtres ?

Mme Marie-Arlette Carlotti. – Le budget 2022 va permettre de poursuivre les investissements en matière de logement et d'hébergement des militaires dans le cadre du « plan famille ». À ce stade, nous y voyons plus clair pour la suite mais nous avons besoin de faire un point sur la situation. Quelles sont les conditions d'hébergement sur vos bases aériennes ? Par extension, j'aimerais vous interroger sur les équipements. Je suis allée voir des équipements sportifs sur la base d'Istres que j'ai trouvé assez obsolètes.

Deuxièmement, le cas de l'armée de l'air se distingue particulièrement du fait de l'utilisation des bases aériennes comme base de départ aussi bien pour les opérations aériennes que pour les opérations extérieures. Comme vous le disiez tout à l'heure, la base aérienne est l'outil de combat premier. Autre spécificité, 20% des officiers de l'armée de l'air connaissent une mutation géographique chaque année. Estimez-vous qu'en l'état actuel des choses, votre état-major dispose des informations nécessaires, des leviers et des moyens suffisants pour piloter la politique de logement et d'hébergement des aviateurs et des aviatrices, je le souligne parce que l'armée de l'air n'est pas la dernière en matière de féminisation de l'armée ?

M. Édouard Courtial. – Ma question concerne la formation et l'entraînement des pilotes et des navigateurs officiers systèmes d'armes. Le sur-engagement de l'armée de l'air en OPEX et ses conséquences en termes de MCO ont rendu difficile la formation et ont réduit le nombre d'heures de vol d'entraînement. Dès lors il a été décidé de former plus vite et mieux. Ainsi, le cursus de formation initiale des pilotes de l'armée de l'air a été modernisé avec le lancement, en 2019, du projet FOMEDEC. Il a été suivi par le programme MENTOR 1. Il est question de réduire encore ce temps de formation avec le projet MENTOR 2. À mi-parcours de la LPM, pouvez-vous nous dresser un bilan des restructurations des formations initiales des pilotes ?

Est-ce que ces réductions successives du temps de formation permettent un vrai saut qualitatif ? Répondent-elles d'abord à un problème de ressources humaines cumulé à une indisponibilité des appareils, qui pourrait s'accroître avec les livraisons des Rafale d'occasion à nos partenaires grecs et croates ?

M. Hugues Saury. – Alors qu'il semblerait que la Chine ait procédé à un tir de missile nucléaire depuis un planeur orbital, plus modestement et plus pacifiquement en 2022 trois nouveaux satellites de notre armée seront mis en orbite. Outre le premier de la famille Syracuse 4, les engins CERES et CSO/MUSIS entreront bientôt en service. Pouvez-vous nous préciser les différentes missions auxquelles participent les satellites déployés par nos forces armées et plus largement comment ils participent à la stratégie de l'armée de l'air et de l'espace.

Général d'armée aérienne Stéphane Mille.- Je vais tout d'abord répondre aux questions qui m'ont été posées sur la formation. Les ressources humaines sont pour moi une priorité. J'ai d'ailleurs assisté tout récemment à une cérémonie de remise de brevets de pilotes de la chasse à la promotion 2015 de l'Ecole de l'air « Marcel Dassault », qui est la première promotion formée sur turbopropulseurs de type Pilatus PC-21. La formation du personnel navigant de l'armée de l'Air et de l'Espace est en pleine transformation. Il s'agit là d'une réflexion globale et non d'une évolution imposée. L'objectif est de réduire le temps global de formation et de la rationaliser à un seul type d'avion plutôt que deux voire trois comme c'était le cas auparavant. La formation sur PC-21 est suffisamment progressive pour amener les pilotes dans les meilleures conditions pour appréhender le vol sur Rafale. Je vous encourage à aller voir, pour ceux qui n'ont pas encore pu le faire, le PC-21 à Cognac, c'est une prouesse technologique qui nous permet en toute sécurité de former nos élèves au niveau requis pour les insérer dans les forces.

M. Christian Cambon, président. – La commission s'est rendue à Cognac.

Général d'armée aérienne Stéphane Mille.- Vous avez pu constater l'excellence de la formation ainsi proposée et du PC-21. Nous devons mener cette réforme (programme Mentor) à son terme car elle nous permet d'optimiser la formation de nos pilotes de chasse tout en réduisant sa durée de 10 mois. Les 10 mois que le pilote de chasse ne passera plus dans les écoles seront 10 mois supplémentaires dans son parcours opérationnel. C'est donc un enjeu majeur d'aller au bout de la dynamique, pour le plus grand bien des élèves, de la préparation opérationnelle de nos forces, et l'amélioration des parcours de recrutement et de fidélisation.

S'agissant des exportations de Rafale, et ce que la DMAé vous a indiqué sur les 14 Rafale qui étaient en attente de pièces, je souhaite apporter les précisions suivantes. Lorsque l'on gère une flotte, cela implique un certain nombre d'acteurs. Ceux qui disposaient de pièces de Rafale étaient nombreux : les industriels, la DMAé par le biais de ses contrats de maintenance et l'armée de l'Air et de l'Espace par le biais de ses unités de maintenance opérationnelle. La mise en place des pôles de conduite du soutien (PCS) avait pour objectif d'instaurer un dialogue entre tous ces acteurs et de faciliter la recherche de la pièce manquante qui peut se trouver au sein de nos armées, sur une chaîne de l'industriel,....

J'ajoute que l'on a fait des efforts dans le cadre de la construction du PLF pour réaliser des économies là où c'était possible et financer ainsi une amélioration de disponibilité et des rééquipements du Rafale. Ainsi, les deux Transall C-160 Gabriel seront retirés du service plus tôt que prévu, dès 2022. Ce retrait des C-160 Gabriel est raisonnable au regard des coûts insupportables de MCO que nécessite une flotte « échantillonnaire ». On savait qu'il faudrait faire face à un trou capacitaire entre la fin de service des C-160 et la livraison de son successeur, l'Archange (Avion de renseignement à charge utile de nouvelle génération). Il est plus rationnel d'augmenter la durée de latence entre le C-160 Gabriel et l'Archange, dans la mesure où la capacité de renseignement sera en partie délivrée dans l'intervalle par les ALSR, le Reaper, le satellite CERES qui sera lancé en 2022, les missions ASTAC.

Les répercussions des exportations sur l'outil de formation Rafale sont un engorgement des unités de transformation, dû à la convergence de l'arrivée de pilotes de Mirage 2000 à reconverter, de formation de pilotes croates et de réduction du parc d'avions. D'où l'intérêt d'augmenter la disponibilité pour absorber le besoin d'activité avec moins d'appareils. On anticipe un glissement sur la date de fin de formation de nos équipages de l'ordre de quatre mois en 2023. Ce sont des équilibres subtils : si on réduit la durée de la

formation grâce au programme Mentor de modernisation de la formation des pilotes, l'impact de l'exportation sur la formation sera atténué, d'où l'intérêt de mener à bien les différentes étapes de ce programme Mentor.

Sur l'avion de transport médian, essentiel pour les transports intra-théâtres et atterrissages sur pistes sommaires, la fin de vie des 14 C 130 est envisagée à l'horizon 2030-2035. A cette échéance, nous devons également remplacer nos CASA qui sont la cheville ouvrière des liaisons dans les DROM-COM. Une réflexion globale doit ainsi être menée. Des opportunités existent pour développer un cargo médian à l'échelle européenne, gage d'indépendance stratégique et industrielle, et qui pourrait éventuellement bénéficier d'un financement par le fonds européen de défense. Les Suédois et les Allemands sont déjà favorables au projet.

Concernant la lutte anti-drones, vous avez cité MILAD : ce système est en expérimentation sur certaines bases aériennes et au Sahel dans un environnement compliqué. Aussi j'attendrai les résultats de l'expérimentation pour m'exprimer. Par ailleurs nous utilisons le système BASSALT qui a déjà été déployé à Biarritz dans le cadre du G7 par exemple. Nous acquérons d'ailleurs plusieurs systèmes supplémentaires de ce type pour augmenter nos capacités, la priorité étant donnée par le Commandement de la défense aérienne et des opérations aériennes (CDAOA) à la posture permanente de sûreté aérienne sur le territoire national. En complément du MILAD qui interdit le passage de drones dans une zone donnée, le système BASSALT permet la détection, l'identification et la classification en vue d'engager les aéronefs qui ne sont pas amis. La technologie progresse très rapidement et nous devons être agiles pour nous adapter à la menace.

S'agissant du Reaper block 5, nous attendons des évolutions en termes d'imagerie et l'arrivée en 2022 de certains armements, dont en particulier le Hellfire, plus adapté au traitement de cibles mobiles, notamment au Sahel. Le reaper Block 5 disposera également à l'horizon 2022 d'un pod de renseignement d'origine électromagnétique (ROEM).

Sur les conditions d'hébergement, 700 lits ont été livrés ou seront livrés pour l'armée de l'Air et de l'Espace dans le cadre du plan famille sur la période 2019-2025. Vous avez évoqué le gymnase d'Istres, je vous invite à aller voir celui d'Orléans. Les installations sportives sont essentielles aux conditions de vie du militaire, mais également des familles, et sont également mises à disposition des communautés des villages alentours dans certaines conditions. S'agissant des infrastructures opérationnelles, à Orléans comme à Istres, des chantiers colossaux sont en cours pour accueillir nos nouveaux vecteurs, A400M, MRTT. Lorsque l'on se déplace sur ces bases, on constate les effets concrets et visibles de la LPM, même si ces effets sont souvent concentrés sur une partie de la base, le reste de la base accusant inévitablement le poids de son âge.

M. Christian Cambon, président. – D'autant plus qu'Istres est un point de départ en opérations extérieures.

Général d'armée aérienne Stéphane Mille. - En réponse aux questions posées sur le domaine spatial, les satellites interviennent aujourd'hui en appui des opérations de nombreuses manières, et l'AAE développe ses capacités dans chaque domaine.

Les télécommunications d'abord, avec une mise en service opérationnel du segment spatial SYRACUSE IV attendue dès 2022. L'observation ensuite, avec la mise en œuvre du système CSO, qui prend progressivement la place du système Hélios, et permettra à

la France d'accéder en patrimonial aux images EHR (Extra Hautes Résolutions). L'écoute enfin, avec la mise en service opérationnelle du programme CERES (Capacité De Renseignement Electromagnétique Spatiale) prévue début 2022.

Par ailleurs, la maîtrise de l'espace devient un enjeu intrinsèque des opérations. Conformément à sa stratégie et à ses ambitions, l'AAE monte là aussi en puissance, à travers le programme ARES « Action et Résilience Spatiales ».

Le démonstrateur YODA de patrouilleur – guetteur en orbite géostationnaire est lui attendu pour 2023-2024. Il nous permettra de nous approcher de satellites comme le font déjà certaines puissances étrangères. L'enjeu sera d'interfacer les nouvelles capacités de surveillance avec le C2 (commandement et contrôle) dans les conflictualités futures, dont l'impact, multi champs et multi milieux, dépassera largement l'espace.

M. Christian Cambon, président. – Mon Général, merci pour ce langage de transparence, que nous apprécions et qui est utile à notre bonne compréhension. Comme vous l'avez dit, ce qui est important est que la LPM soit bien exécutée. Nous restons vigilants sur ce point. J'annonce que nous entendrons prochainement votre adjoint à la tête du Commandement de l'espace, le général de division aérienne Michel Friedling, car ce sujet intéresse nombre de nos collègues, notamment dans un contexte où l'Allemagne semble avoir également de grandes ambitions en la matière.

Mercredi 24 novembre 2021

- Présidence de M. Christian Cambon, président -

La réunion est ouverte à 9 h 30.

Crédits de l'équipement des forces – Examen du rapport d'information

M. Christian Cambon, président. – Comme vous le savez, la discussion budgétaire s'est arrêtée au Sénat. Néanmoins, nous allons examiner aujourd'hui les cinq rapports budgétaires, à savoir les quatre programmes relatifs à la mission « Défense » – les programmes 146, 178, 212 et 144 –, ainsi que le programme 129, « Coordination du travail gouvernemental ». Nous n'émettrons pas d'avis sur le projet de loi de finances (PLF), mais, afin de respecter le travail de nos collègues, j'ai souhaité que l'on transforme ces rapports pour avis en communications donnant lieu à des rapports d'information, qui seront publiés.

M. Pierre Laurent. – Permettez-moi d'aborder des sujets d'actualité, avant que nous n'entamions nos travaux, Monsieur le président. Nous souhaiterions que la commission se saisisse rapidement de l'opération Sirlil en Égypte pour entendre notamment les explications de la ministre sur les révélations qui viennent d'être publiées.

Les événements au Burkina Faso, avec le blocage du convoi militaire de l'opération Barkhane allant de Côte d'Ivoire au Niger, mériteraient également que nous fassions un point sur la situation au Sahel.

M. Christian Cambon, président. – J'ai demandé des explications. Nous devons réfléchir aux suites à donner.

M. Jean-Marc Todeschini. – Concernant le Burkina Faso, il serait bon que les parlementaires soient enfin associés au sujet.

M. Christian Cambon, président. – Je ne cesse de demander que l'on associe régulièrement le Parlement, notamment la commission des affaires étrangères et de la défense, et pas seulement quand il arrive ce genre d'incidents.

Avant de laisser la parole aux rapporteurs, je signale que nous avons eu, hier, une visite très intéressante au 2^e régiment d'infanterie de marine (Rima) du Mans.

Nos travaux débutent par la communication sur le programme 146.

M. Cédric Perrin, rapporteur. – Le budget pour 2022 s'avère conforme à la loi de programmation militaire (LPM) pour la quatrième année consécutive. Avec 14,5 milliards d'euros de crédits de paiement (CP), le budget du programme 146 est en hausse de 6 %. Mais, comme vous le savez, le plus dur reste désormais à accomplir. Il faudra, l'an prochain, passer d'une hausse de 1,7 à 3 milliards d'euros pour atteindre l'objectif de 295 milliards d'euros fixé pour la période 2019-2025 ; cela suppose de tendre vers un budget défense de 50 milliards d'euros en 2025.

Cet effort est nécessaire, en termes capacitaires, afin de préserver un modèle d'armée complet et équilibré, tout en apportant des réponses à la dégradation du contexte stratégique et à l'évolution de la conflictualité. Vous trouverez, dans notre rapport, de multiples exemples de ces besoins qui imposent au minimum un strict respect de la LPM, voire, dans certains cas, une augmentation de l'ambition ; tel sera l'objet, nous l'espérons, d'une prochaine LPM.

Le Gouvernement a beaucoup communiqué, cette année, sur l'accélération de certains programmes, sans expliquer comment ces mesures seraient financées à enveloppe constante. Les conséquences de l'actualisation ne sont pas toutes visibles, mais des éclaircissements ont été apportés.

Il ressort que les ajustements ont été permis par le redéploiement de crédits sous-consommés de masse salariale, mais aussi par le décalage des jalons de certains grands programmes. C'est ainsi que la cible 2025 du programme Scorpion est passée de 50 % à 45 % du total envisagé, afin de satisfaire d'autres besoins, dont la pérennisation du char Leclerc, le lancement du véhicule blindé d'aide à l'engagement (VBAE) et de l'engin du génie de combat (EGC).

Nous pourrions dire que cette actualisation du programme Scorpion ne porte que sur 5 %, mais, en réalité, celle-ci est significative. Concernant le Griffon, la cible passe ainsi de 936 à 842 véhicules livrés en 2025, soit une baisse de 94 unités. Pour atteindre la cible 2030, il faudra ensuite que 1 030 véhicules Griffon soient livrés sur la période 2026-2030, tout en avançant sur les programmes nouvellement lancés. Est-ce réaliste, alors que 10 % seulement du programme Scorpion sont réalisés à ce jour ?

Des ajustements ont, par ailleurs, été rendus nécessaires par nos succès à l'export. Malgré l'échec du contrat de sous-marins avec l'Australie, ces succès sont, en effet, réels. C'est une bonne nouvelle pour notre base industrielle et technologique de défense (BITD), mais cela n'est pas sans conséquence pour nos armées.

Une commande de 12 Rafale neufs a été passée par le ministère des armées, cette année, pour compenser la commande grecque. Outre le surcoût financier d'environ 600 millions d'euros, sur lequel le Gouvernement ne communique pas, ces appareils n'arriveront qu'en 2025, alors que les prélèvements ont lieu entre 2021 et 2023. L'amélioration de la disponibilité du Rafale apportera une réponse partielle. L'acquisition de pièces pour la remise en état d'appareils existants est aussi évoquée. Des interrogations et des doutes demeurent à ce sujet ; et surtout, l'export croate se profile à l'horizon, ainsi que d'autres contrats peut-être, sans compensation à ce jour.

Dans ces conditions, le point de passage des 129 Rafale pour l'armée de l'air et de l'espace en 2025 ne sera pas atteint ; le chef d'état-major de l'armée de l'air a été très clair sur le sujet. Une nouvelle commande de 12 appareils est donc nécessaire.

Toujours concernant l'export, la vente de trois frégates de défense et d'intervention (FDI) à la Grèce conduit à décaler des livraisons à la Marine nationale, puisque deux frégates livrées à l'export seront intercalées entre la première et la deuxième FDI à destination de la Marine. Au moment de la commande de ces FDI 2 et 3, il était question d'une accélération pour répondre à l'accroissement de la menace en mer, qui demeure une réalité. Cela pose la question du format, probablement insuffisant, des 15 frégates de premier rang en 2030.

Une doctrine de l'exportation en cycle court se concrétise donc ; il s'agit de prélever sur nos propres forces, ou sur nos commandes, pour réduire les délais et améliorer la crédibilité ainsi que l'attractivité de notre offre. Mais il est nécessaire de trouver un meilleur équilibre, en anticipant davantage et en limitant les impacts dans le temps, afin de pénaliser le moins possible nos propres forces ; cela a peut-être des vertus pour la BITD, mais, pour les forces, les conséquences ne sont pas complètement mesurées.

Mme Hélène Conway-Mouret, rapporteure. – Le Gouvernement a refusé d'assumer les engagements de la LPM dans la durée en ne procédant pas à son actualisation par la loi ; cela n'est pas de bon augure pour la conformité de l'exécution de la LPM dans sa seconde phase, qui démarrera en 2023. Nous avons toujours su que cette phase serait critique, puisque le Gouvernement a choisi, dès le départ, de reporter une part substantielle de l'effort au-delà des échéances électorales.

Cédric Perrin a évoqué les décalages subis, du fait de l'actualisation, par certains programmes à effet majeur (PEM). Mais il ressort également de nos auditions et de l'analyse de ce budget pour 2022 que les ajustements ont porté sur les autres opérations d'armement (AOA), moins visibles et sans doute plus facilement « sacrificables » que les grands programmes.

Ces AOA continueront à augmenter, mais dans une moindre mesure que ne le prévoyait la LPM. L'ajustement de 5 % représente un manque à gagner de 335 millions d'euros sur quatre ans ; cela est loin d'être négligeable, sachant que le total des AOA s'élève à 1,4 milliard d'euros en 2021. Or, ces AOA sont garantes de la dimension « à hauteur d'homme » de la LPM et permettent de maintenir la cohérence d'ensemble de l'effort.

Concrètement, pour l'armée de terre, cela engage des programmes tels que les jumelles de vision nocturne, l'armement du combattant ou encore les nano-drones ; il s'agit aussi de la protection des soldats. La marine compte également beaucoup sur les AOA pour

assurer le renouvellement d'équipements de moindre dimension, tels que des remorqueurs ou des vedettes, nécessaires à la cohérence d'ensemble du format.

Notre rapport pointe les risques qui pèsent sur plusieurs programmes fondamentaux menés en coopération européenne – notamment franco-allemande –, avec des calendriers électoraux qui s'additionnent et multiplient les incertitudes.

Si des coopérations comme CaMo – coopération Capacité Motorisée –, avec la Belgique, semblent créer une dynamique favorable à la possible structuration d'une « communauté Scorpion » en Europe, d'autres programmes nous inquiètent davantage. Le programme de drone MALE européen se poursuit tant bien que mal, mais il est d'ores et déjà acquis que l'objectif de huit systèmes de drones MALE en 2030 ne sera pas atteint. Or, il est évident que cette capacité, déjà indispensable en opérations militaires extérieures de la France (OPEX), le sera encore davantage à l'avenir. Comment compensera-t-on ce manque ?

Concernant le système de combat aérien du futur (SCAF), un accord intergouvernemental a été signé cette année, après le feu vert donné par le parlement allemand. Des difficultés en matière de répartition industrielle et de propriété intellectuelle ont été levées suite aux auditions de la commission.

Mais tout n'est pas résolu, loin de là. Le lancement de la phase 1B du démonstrateur demeure en négociation ; je rappelle que ce démonstrateur devait, dans un premier temps, être livré pour 2025, et que l'on parle désormais d'une livraison pour 2027. Le blocage du programme de char de combat du futur (MGCS), politiquement lié au SCAF, et les informations faisant état d'un possible intérêt de l'Espagne pour le F35, sont venus augmenter les incertitudes déjà grandes dans ce dossier. Une mission s'est déplacée en Espagne ; peut-être que les collègues ayant participé à cette mission pourront s'exprimer.

Au sujet du MGCS, il n'a pas été approuvé par le Bundestag. Ce programme est actuellement à l'arrêt et nécessite toute notre vigilance, de même que le programme CIFS dédié à l'artillerie du futur, dont les échéances sont reportées.

Le Tigre standard 3 va démarrer en franco-espagnol, faute d'un engagement allemand, ce qui signifie qu'il faudra sans doute réduire le nombre d'hélicoptères français modernisés. Quant au programme d'avion de patrouille maritime franco-allemand, il est remis en cause par l'achat, côté Allemands, de cinq avions P-8A Poseidon de Boeing. Nous devons avancer rapidement, car il s'agit de remplacer l'Atlantique 2 ; ce remplacement, impératif d'ici à 2035, nécessite un lancement en réalisation au plus tard en 2026.

Le contraste est frappant entre, d'une part, une dégradation rapide du contexte stratégique ainsi qu'une évolution de la conflictualité qui imposent une modernisation accélérée, et, d'autre part, des programmes en coopération européenne dont les jalons sont sans cesse repoussés.

Si nous sommes satisfaits du respect de la trajectoire de la LPM, nous devons rester vigilants sur le renouvellement des équipements et la protection de nos soldats.

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

M. Cédric Perrin, rapporteur. – Une délégation de la commission s'est en effet rendue en Espagne. Les paroles n'engagent que ceux qui les écoutent, mais nos interlocuteurs ont été rassurants. Ils nous ont notamment confirmé leur intention de s'engager sur le Tigre

standard 3 ; cette intention, portée par les états-majors, est en attente de validation ministérielle.

Les Espagnols, qui auraient sollicité les Américains sur le F35, ont également été rassurants à ce sujet. Leur intérêt porterait uniquement sur des avions à décollage vertical pour sur leurs porte-avions, mais ils ne souhaiteraient pas étendre l'acquisition de F35 au reste de leur flotte aérienne. Nous verrons ce qui se passera dans le futur. Nous leur avons expliqué très clairement que l'on ne pouvait pas, d'un côté, participer au programme SCAF et, de l'autre, discuter avec les Américains pour l'acquisition de F35.

Enfin, le sujet du drone MALE est également en cours de traitement. Plus globalement, les Espagnols ne peuvent pas s'appuyer sur une LPM, gage d'une politique à long terme ; ainsi font-ils des acquisitions au coup par coup, ce qui les pénalise fortement, puisqu'ils sont obligés d'attendre le vote de chaque budget pour avancer.

Si leurs difficultés financières sont évidentes, les budgets ont été votés en fonction des grands projets sur lesquels ils souhaitent investir. Pour l'instant, c'est plutôt positif pour les projets que nous menons ensemble.

Au sujet du Tigre standard 3, je suis moins optimiste que certains après la non-décision allemande. Nous devons mener cette opération avec les Espagnols et assumer les conséquences financières de cette situation ; sans doute aurons-nous moins d'appareils.

Mme Catherine Dumas. – On a bien compris qu'il s'agissait de tenir le cap d'une armée équilibrée, complète et, surtout, portée par un souci de modernisation.

Je souhaite revenir sur le sujet des munitions, abordé lors de notre visite au 2^e Rima. On a compris, en discutant avec les officiers et les soldats, que les munitions complexes constituaient un vrai point d'attention. Leur prix, notamment, tend à augmenter. L'an dernier dans cette commission, avait été évoquée la nécessité de constituer des stocks stratégiques de munitions et aussi de disposer de sources d'approvisionnement sûres. Qu'en est-il aujourd'hui ?

M. Philippe Paul, président. – C'est une très bonne question.

Mme Hélène Conway-Mouret, rapporteure. – C'est un vrai sujet, en effet, qui ressort à la fois de nos auditions et de nos visites de terrain. Nous avons présenté un amendement à ce sujet lors de l'examen de la LPM.

Sont concernées les munitions pour l'entraînement et aussi pour le combat ; la gamme s'étend des balles aux missiles. Nous sommes sur un fil de crête, nous disposons du strict nécessaire. Or, nous devrions disposer de stocks supplémentaires, si d'aventure le besoin s'imposait un jour.

M. Cédric Perrin, rapporteur. – J'avais interrogé Jean-Yves Le Drian, il y a quelques années, sur cette problématique ; il nous avait répondu que nous n'avions pas de problèmes de munitions, car nous avons des alliés ! Sa réponse nous avait surpris, car nous savons que les alliés d'aujourd'hui ne sont pas forcément ceux de demain ; même nos alliés américains, à certaines occasions, ont eu des priorités différentes des nôtres. On peut tout imaginer et, sur ces questions, il s'agit surtout de disposer d'une autonomie stratégique et capacitaire.

Une usine de fabrication de munitions devait voir le jour en Bretagne. Or, le seuil d'équilibre de l'entreprise nécessitait la fabrication de 60 millions de cartouches par an, alors que nos besoins s'élevaient à 20 millions.

Aujourd'hui, on tourne en rond sur le sujet, et les militaires s'en préoccupent. L'exercice Polaris 21, qui se déroulera prochainement à Toulon, a pour vocation de simuler plusieurs jours de combats intenses, avec l'idée d'estimer une consommation potentielle de munitions ; chaque navire dépourvu de munitions sera retiré de l'exercice ; très rapidement, l'on se rendra compte que notre manque de munitions nous pénalise dans l'exercice de nos missions.

L'an dernier, l'OTAN a organisé un exercice avec des bouées. La France n'a pu mettre à disposition qu'un nombre très limité de bouées.

M. Olivier Cigolotti. – Notre déplacement au Mans nous a permis d'illustrer cette problématique de l'investissement et de la préparation à la haute intensité. Les munitions, en particulier les munitions complexes sont en nombre insuffisant.

Je rejoins donc les rapporteurs pour alerter sur ce problème.

M. Philippe Paul, président. – Sur ce point, les moyens sont insuffisants.

M. Cédric Perrin, rapporteur. – Quand il y a des économies à réaliser, on vise le programme 146 et, au sein de ce programme, le petit matériel. Nous ne pouvons ensuite que constater les conséquences de ces économies. Par ailleurs, le petit matériel a aussi un impact sur le moral des troupes.

Mme Gisèle Jourda. – Des équipements neufs sont parfois livrés sans les munitions pour les faire fonctionner... La situation est ubuesque ! Pour l'entraînement, des systèmes de substitution sont mis en place. Mais, des questions se posent. C'est comme si l'on achetait une voiture sans essence.

La commission donne acte de leur communication aux rapporteurs et en autorise la publication sous la forme d'un rapport d'information.

Crédits de la préparation et de l'emploi des forces - Examen du rapport d'information

Mme Michelle Gréaume, rapporteure – Les crédits de la préparation et de l'emploi des forces progressent cette année encore. Mais deux questions se posent : la remontée de la préparation et de l'activité opérationnelles n'est-elle pas trop lente dans la perspective de l'ambition 2030 de la haute intensité ? Et les services de soutien, notamment le service de santé des armées (SSA), durement éprouvés par les attritions budgétaires des précédentes périodes de programmation, sont-ils en mesure de maintenir le haut niveau d'engagement nécessaire ?

S'agissant de l'activité opérationnelle des forces, elle reste inférieure aux objectifs fixés de près de 10 %. En 2022, la situation se détériore pour deux indicateurs d'activité opérationnelle, contre quatre en 2021. Pour l'armée de terre, depuis le déploiement de l'opération 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 à 81 jours,

notamment en raison du nombre élevé d'OPEX. Le taux d'entraînement des équipages des cinq parcs majeurs de l'armée de terre – chars Leclerc, AMX 10 RC, VBCI, VAB, Caesar – atteint 64 % de la norme fixée par la loi de programmation militaire (LPM).

Pour l'armée de l'air et de l'espace, on note un déficit de formation des plus jeunes équipages, 25 % de l'activité aérienne des unités étant réalisés en opérations. De plus, l'annulation de la majeure partie des exercices en 2020 a fragilisé les compétences de niveau d'expertise dite « haut du spectre ».

Pour la Marine nationale, les difficultés concernent principalement l'activité des pilotes de chasse, qui a souffert en 2020 de la crise sanitaire et de l'absence de pilotes qualifiés à l'appontage de nuit durant un mois. Pour les autres domaines de l'aéronavale, la prévalence de l'entraînement des équipages opérationnels s'est faite au détriment de la formation des équipages *ab initio*, notamment pour l'hélicoptère Caïman.

Le report à la fin de la période de programmation des objectifs de remontée de l'activité opérationnelle paraît peu satisfaisant dans un monde caractérisé par la multiplication des affrontements.

Concernant le SSA, ce ne sont pas 100, mais 125 médecins qui manquaient en juillet 2021, soit 88 médecins des forces, essentiellement en région parisienne et dans le Grand Est, et 37 praticiens hospitaliers en chirurgie viscérale, anesthésie, réanimation, biologie, radiologie et médecine interne.

La sur-projection des personnels qui en découle, notamment celle des équipes chirurgicales, ajoutée à la concurrence du secteur privé, favorise les départs anticipés du service. L'écart de rémunération qui existait avant la crise sanitaire entre les praticiens des armées et leurs pairs de la fonction publique hospitalière s'est à nouveau creusé depuis juillet 2020 et la mise en œuvre des premières mesures du Ségur de la santé. Les mesures décidées pour remédier au déficit de personnel, ouvrant la possibilité de recruter dans le corps des internes des hôpitaux des armées des étudiants inscrits en troisième cycle des études médicales, peinent à convaincre ; les 36 postes ainsi ouverts semblent, de toute façon, insuffisants pour résoudre les difficultés rencontrées.

Nous devons rester vigilants sur la bonne santé des services de soins des armées, en veillant à ne pas fermer des lits ou des hôpitaux, comme c'est notamment le cas aujourd'hui à l'hôpital d'instruction des armées Legouest.

M. Olivier Cigolotti, rapporteur – Les crédits de paiement (CP) de la préparation et de l'emploi des forces augmentent de 462 millions d'euros, soit une hausse de 4,47 % par rapport à l'an dernier, essentiellement pour financer l'effort en faveur de l'entretien programmé du matériel (EPM).

Concernant la disponibilité technique opérationnelle, la situation paraît fragile pour l'armée de terre ; sur sept indicateurs, deux sont en diminution – pour les VAB et VBCI – et deux autres stagnent – pour l'hélicoptère Tigre et le canon Caesar.

Pour la Marine nationale, l'indisponibilité de l'une des frégates multi-missions (Fremm), de patrouilleurs de service public, de chasseurs de mine tripartite et de patrouilleurs de haute mer explique les faibles résultats des indicateurs de disponibilités. Sur sept indicateurs, trois sont en baisse et deux stagnent.

Enfin, pour l'armée de l'air et de l'espace, des difficultés spécifiques aux flottes Caïman NH 90, Mirage 2000 et C-130H ont nécessité la mise en place de plans d'action dédiés. Ainsi, l'amélioration de la disponibilité des matériels, tout en restant éloignée des cibles de 2023, est globalement limitée aux matériels aéronautiques qui ont bénéficié de la mise en œuvre de contrats « verticalisés ».

Ces contrats donnent déjà des résultats positifs. Le contrat Ravel, relatif à l'EPM de la flotte Rafale, a prévu de rééquiper des Rafale pour pallier les effets de l'exportation vers la Grèce. L'augmentation de la disponibilité sera portée de quatre appareils en 2021 à dix en 2022.

La verticalisation appelle deux remarques. Tout d'abord, la tentation existe de rechercher un *optimum* économique arbitrant entre l'activité et la disponibilité technique. Toutefois, le raisonnement visant à réduire une supposée « sur-disponibilité » pour financer plus d'heures d'activité ne paraît pas rationnel ; il conduirait à une « sur-usure » des équipements et à l'érosion plus rapide du capital technique de nos armées. La commission sera attentive à ce que la disponibilité technique ne devienne pas la variable d'ajustement, dans un contexte budgétaire particulièrement difficile à tenir à partir de 2023 – année où une augmentation conséquente des crédits est prévue par la LPM.

Enfin, le plan de charge du service industriel de l'aéronautique (SIAé) doit être l'objet d'une attention particulière. Il est, en effet, important qu'il obtienne la pleine responsabilité de la maintenance des dix C-130J de la nouvelle unité franco-allemande d'Évreux.

Dans le PLF pour 2022, l'EPM représente 57 % des autorisations d'engagement (AE) et 41 % des CP de la préparation et de l'emploi des forces, soit 4,448 milliards d'euros au total. Pour respecter la LPM, le PLF 2023 devra donc prévoir une augmentation de 850 millions d'euros sur l'EPM, le PLF 2022 n'ayant réduit que de 50 millions d'euros l'écart constaté entre les objectifs et la réalisation de la programmation militaire depuis 2019.

Or, une telle accélération ne se décrète pas. Il faudra s'assurer qu'elle soit compatible avec les rythmes de réalisation des contrats « verticalisés ». Surtout, elle accroît encore l'effort budgétaire décisif, qui doit porter les dernières annuités de la période de programmation à une accélération inédite de consommation de crédits d'EPM, soit une augmentation initiale prévue par la LPM de 2,1 milliards par an par rapport aux premières années de programmation.

La commission donne acte de leur communication aux rapporteurs et en autorise la publication sous la forme d'un rapport d'information.

Crédits de l'environnement et de la prospective de la politique de défense - Examen du rapport d'information

M. Pascal Allizard, rapporteur. – À l'instar des programmes 146 et 178, les crédits du programme 144 s'inscrivent dans la trajectoire de la loi de programmation militaire (LPM). D'un montant de 1,77 milliard d'euros, ce programme augmentera de 5,6 % par rapport à 2021, soit un peu plus que les 3,9 % de croissance de l'ensemble du budget de la mission « Défense ».

Toutefois, cette hausse est inégalement répartie, avec 0,8 % pour le renseignement – direction générale de la sécurité extérieure (DGSE) et direction du renseignement et de la sécurité de la défense (DRSD) – et 11 % pour le financement des études amont et la prospective de défense.

En matière de recherche et innovation, l'engagement de porter à 1 milliard d'euros les crédits d'études amont est respecté. Pour autant, nos auditions ont mis en lumière trois points de vigilance majeurs.

Concernant la mobilisation des crédits d'études amont supplémentaires, nous avons observé, avec les groupements d'industriels de la défense, deux motifs de préoccupations. Tout d'abord, la part des crédits affectés à la recherche dans le renseignement et le terrestre régresse. Or, les études associées au développement du programme Scorpion, par exemple, ne sont pas achevées. Le chef d'état-major de l'armée de terre a rappelé devant la commission que le concept de « gagner la guerre avant la guerre » devait se traduire dans la doctrine d'emploi des forces terrestres par davantage de recherche et d'innovation dans la numérisation du champ de bataille.

Nous avons également constaté que, sur les 821 millions d'euros de crédits alloués en 2020, 121 millions d'euros d'autorisations d'engagement (AE) et 65 millions d'euros de crédits de paiement (CP) n'avaient pas été consommés ; il faudra donc veiller à ce que le milliard d'euros d'études amont soit bien fléché et dépensé.

Un autre point de vigilance concerne l'Office national d'études et de recherches aérospatiales (Onera) et le nouveau contrat d'objectifs et de performance (COP) en train d'être négocié pour la période 2022-2026. Il faut signaler la validation des objectifs du précédent COP et dire que l'Onera revient de loin. Nous avons noté, l'an dernier, que l'augmentation de 106 à 110 millions d'euros en 2021 était un « revirement bienvenu, quoique tardif et limité » après des années de décroissance ; alors, que dire de la prévision en baisse pour 2022 de la subvention pour charges de service public...

Envisager une diminution de crédits dès la première année du nouveau COP ne semble pas justifié ; il y a comme une contradiction à donner moins et demander plus. Je peux citer, par exemple, le renforcement du partenariat entre l'opérateur et la délégation générale à l'armement (DGA), mais aussi sa participation au plan de relance. Le montant de la subvention pour charge de service public doit progresser, *a minima*, au prorata des charges nouvelles imposées par l'autorité de tutelle. L'ordre de grandeur se situe davantage autour de 120 millions d'euros que de 108 millions d'euros.

Enfin, je souhaite revenir sur les problèmes d'accès au financement bancaire des petites et moyennes entreprises (PME) et petites et moyennes industries (PMI) de la base industrielle et technologique de défense (BITD). Ce sujet, que nous avons défriché l'an

dernier, mérite d'être approfondi. Nous avons observé une forme de déni de la part de l'État et des banques, en décalage avec les difficultés rencontrées en particulier par les petites entreprises et start-up de défense.

On peut clairement discerner un mouvement de restriction sur le financement des activités de défense, avec le retrait officiel de certains pays – la Norvège par exemple – et de certaines banques – HSBC – de toute opération d'armement. Sur le front des organisations non gouvernementales (ONG), la pratique du « *name and shame* » se développe plus particulièrement encore depuis que le traité sur l'interdiction des armements nucléaires est entré en vigueur, le 22 janvier dernier. Rappelons que les pays détenteurs de l'arme nucléaire ne sont pas signataires ; ce traité ne s'applique donc pas à la France.

La direction générale du Trésor nous a confirmé qu'en aucun cas les banques françaises ne s'étaient retirées du financement des industries de défense. Pour information, la première partie de cette audition a été marquée par un déni total ; il a fallu lourdement insister pour enfin parler du sujet.

L'administration a procédé à une enquête ; celle-ci a révélé que 60 % des entreprises de défense ont rencontré des difficultés de financement à l'export. Dans la moitié des cas, ces difficultés sont dues à la nature du pays de destination des exportations d'armes – une dizaine de pays sensibles, comme l'Arabie saoudite. Dans l'autre moitié des cas, il s'agit de difficultés inhérentes à la surface ou la fragilité financière de l'entreprise.

Il y a donc clairement un double langage des banques qui acceptent de financer les « gros contrats » – Rafale, frégates et autres –, mais pas les « petits contrats » pour lesquels le risque prime.

Nous estimons que l'autonomie stratégique de notre industrie impose une réflexion sur l'articulation entre la procédure d'autorisation d'exportation délivrée par la commission interministérielle pour l'étude des exportations de matériels de guerre (CIEEMG) et les méthodes d'analyse et de conformité mises en œuvre par les banques.

Nous sommes arrivés à cette situation paradoxale où l'autorisation gouvernementale d'exportation ne produit aucun effet sur l'autorisation de financement. Quand un pays est capable de ce genre de contradiction, il est grand temps qu'il se remette en question. Cela doit aussi nous inciter à réfléchir à une solution de fonds souverain de défense.

M. Yannick Vaugrenard, rapporteur. – J'ajoute aux observations de Pascal Allizard que le contexte stratégique nous impose de décrypter des signaux qui peuvent apparaître comme faibles aujourd'hui, afin de prévenir les menaces de demain et aussi de tester la fiabilité de nos propres alliés. Cependant, les propos de notre ministre des affaires étrangères et de notre ministre des armées n'avaient rien de rassurant quant à notre capacité à être écouté et respecté.

J'en viens au volet budgétaire du renseignement. Fixés à 409 millions d'euros, les crédits de l'action « Recherche et exploitation du renseignement intéressant la sécurité de la France » sont en hausse de seulement 0,8 %. Cette hausse s'avère très contrastée. On observe ainsi une baisse des dépenses de fonctionnement, d'équipement et d'intervention de la direction générale de la sécurité extérieure (DGSE) et une progression de 92 % de celles de la direction du renseignement et de la sécurité de la défense (DRSD) ; pour cette dernière, l'année 2022 correspondra à un saut qualitatif majeur.

Après une hausse de 11 % de ses crédits en 2021, qui ont atteint le montant de 388 millions d'euros, le budget de la DGSE fléchira de 3,6 % en 2022. Cette baisse intervient peut-être au plus mauvais moment, alors que s'accroissent les comportements agressifs et les menaces de potentiels adversaires, mais aussi parfois de nos propres alliés, comme en témoignent le retrait américain précipité d'Afghanistan ou encore la survenue de coups d'État au Mali et dans d'autres pays partenaires d'accord de défense avec la France.

La course technologique et l'augmentation des effectifs techniques sont la condition *sine qua non* pour ne pas décrocher par rapport à nos alliés, notamment britannique et américain. Cela pose la question de l'attractivité des conditions de recrutement et de fidélisation par rapport au niveau de rémunération du secteur privé dans le numérique et le cyber ; et cela suppose un effort accru au niveau des crédits pour le personnel.

Si notre ambition en matière de souveraineté nationale doit rester élevée, la question se pose de réorienter nos moyens pour se maintenir à niveau dans la compétition internationale. Ce maintien à niveau passe par l'expérimentation de capacités spatiales, la poursuite de l'effort sur les technologies de rupture et de dissuasion, et surtout, pour rattraper nos compétiteurs directs et nos partenaires, par le développement d'une solution souveraine d'outils cyber, de nos capacités d'observation sur tout le spectre des moyens de renseignement, ainsi que par le renforcement de nos effectifs en personnels techniques chargés des systèmes d'information et de communication. À titre d'exemple, les effectifs de la direction technique de la DGSE ne représentent aujourd'hui qu'à peine la moitié de ceux de notre homologue britannique en charge des communications.

Il s'agit d'un point crucial, dont la ministre des armées semble avoir pris la mesure, puisqu'elle a annoncé le recrutement de 770 cyber-combattants, en plus des 1 100 initialement prévus par la LPM d'ici à 2025.

Le projet de déménagement du siège de la DGSE du boulevard Mortier à Paris vers le fort de Vincennes participe aussi de cette montée en puissance d'ici à 2028. À titre de comparaison, les Britanniques ont procédé à leur grande opération immobilière en 2014 et les Allemands ont déménagé leur siège à Berlin en 2018.

À une autre échelle, il faut noter la priorité donnée à la DRSD en 2022. Cette direction chargée de la sécurité des emprises militaires ainsi que des entreprises de la BITD connaîtra une transition majeure et inédite, avec la construction d'un nouveau bâtiment pour la direction centrale, le développement d'un système d'information de renseignement de contre-ingérence de défense (Sircid) et de capacités techniques cyber.

L'année 2022 marquera la montée en puissance de la DGSE – recrutements et développements cyber – et de la DRSD – crédits d'investissement presque quintuplés, hausse des effectifs. Cependant, deux motifs de vigilance demeurent : d'une part, peut-on escompter une stabilisation des dépenses de fonctionnement pour la DGSE ? D'autre part, l'objectif stratégique de la LPM 2019-2025 est-il à la hauteur des besoins de rattrapage capacitaire ou se limite-t-il à un simple maintien à niveau ?

L'effort à accomplir dans la prochaine LPM devra être particulièrement conséquent.

M. Cédric Perrin. – Ma remarque concerne les projets de technologies de défense (PTD), le nouveau nom des programmes études amont (PEA). Les crédits sont passés

à 1 milliard d'euros, comme cela avait été annoncé dans la LPM. Je m'interroge sur la réalité de ce milliard d'euros. En 2017, les crédits s'élevaient à 750 millions d'euros. Depuis, le Gouvernement a créé l'Agence de l'innovation de défense (AID). Avec le recul, ne considérez-vous pas que cette agence manque d'autonomie hiérarchique et financière ?

Aujourd'hui, la captation de l'innovation est le grand défi. Nous avons bien conscience que la DGA n'est pas réformée de manière à pouvoir capter cette innovation. Ce milliard d'euros dédié aux PTD correspond-il à une réalité ? Ou dissimule-t-il le fonctionnement d'une AID créée sans qu'on lui attribue de budget particulier ?

Mme Hélène Conway-Mouret. – Lors des auditions que nous avons menées avec Cédric Perrin, les petites et moyennes entreprises (PME) en capacité d'exporter nous ont expliqué qu'elles avaient un énorme souci avec les banques. Bien sûr, les banques étant des institutions privées, nous ne pouvons pas faire pression. La création d'un fonds souverain est-elle une proposition ? Une réelle volonté existe-t-elle ?

Les Britanniques investissent le double de ce que nous faisons dans les services de renseignement. Le déficit de la France est criant, malgré des augmentations. Mais comme nous n'avons pas procédé à la clause de revoyure de la LPM, nous restons sur le budget voté en 2018. Cela va-t-il poser des problèmes dans les prochaines années ? Nous devrions sans doute investir beaucoup plus sur cette ligne budgétaire et faire en sorte qu'elle soit prioritaire.

M. Pascal Allizard, rapporteur. – Je partage complètement votre commentaire, monsieur Perrin. Je rappellerai quand même qu'à la différence d'un opérateur, l'AID ne dispose pas de budget propre – il a un rôle de pilotage des crédits autour des PTD que vous avez mentionnés. En dépenses réelles, l'expérience des années précédentes démontre que cette croissance de crédits n'est pas toujours consommée, une réalité dommageable que nous retrouvons dans le développement de certains programmes, et qui a d'ailleurs fait l'objet d'un commentaire de votre part sur le programme 146.

La question du fonds souverain revient depuis quelque temps. Le fonds Definvest et le Fonds Innovation Défense (FID) existent mais sommes-nous à la hauteur de l'enjeu ? Les professionnels de la défense, avec leur groupement, sont en train d'essayer de constituer un fonds souverain à la hauteur de la problématique.

Nous avons affaire à une forme un déni. Effectivement, les banques sont privées, et toutes nos grandes banques françaises sont exposées au risque d'extraterritorialité du droit américain. Je rappelle d'ailleurs que, dans notre rapport sur la Chine, l'une de nos propositions consiste à la création d'une extraterritorialité du droit européen.

Contrairement à l'Allemagne, nous ne disposons pas d'un réseau de banques régionales, qui sont dissociées de ce risque et qui peuvent donc accompagner les entreprises allemandes qui souhaitent exporter. Par ailleurs, si nos grands industriels n'ont pas de problème de financement pour exporter, leurs fournisseurs en ont.

Il s'agit d'un vrai sujet qui peut fragiliser notre base industrielle de défense ; c'est la raison pour laquelle nous ne lâcherons pas. L'audition des trois représentants de la direction générale du Trésor a été révélatrice, nous avons dû insister pour pouvoir aborder le sujet.

M. Yannick Vaugrenard, rapporteur. – L'ambiance de l'audition de la direction générale du Trésor était particulière, avec des non-dits et une non-reconnaissance de

ce qui apparaissait comme une évidence après l'audition des représentants des petites entreprises, en particulier.

Il ne faut pas lâcher l'affaire, notamment pour des raisons économiques. Nous pouvons comprendre que les banques soient parfois un peu frileuses, car elles peuvent être sollicitées de manière un peu particulière par un certain nombre d'organisations non gouvernementales (ONG). Néanmoins, un budget de la défense a été voté et il faut le dépenser.

Au-delà du fonds souverain qui a été évoqué, je pense que nous aurons l'occasion de rencontrer, tous ensemble, la direction générale du Trésor et les responsables d'entreprises et des systèmes bancaires. Sinon, nous aurons des difficultés, même si cela avance de manière intéressante.

S'agissant de nos amis britanniques, la LPM actuelle a fait preuve d'une ambition intéressante par rapport au renseignement, mais qui ne se suffira pas pour rattraper notre retard par rapport aux Britanniques, aux Allemands ou encore aux Américains. C'est la raison pour laquelle j'ai terminé mon propos en insistant sur le fait que, au-delà de la LPM 2019-2025, dans la LPM suivante, si nous souhaitons être à niveau, les forces devront être particulièrement importantes dans le domaine du renseignement, à la fois sur les aspects techniques, technologiques et humains, j'insiste sur ce dernier point.

Nous avons beaucoup progressé sur les aspects techniques et technologiques, mais le renseignement humain est essentiel, ce que nous avons parfois tendance à ignorer.

M. Cédric Perrin. – Concernant les PME et les entreprises de taille intermédiaire (ETI), nous parlons beaucoup de la difficulté de l'accompagnement bancaire et je suis parfaitement d'accord. Nous sommes également en phase sur l'importance du fonds souverain, qui est indispensable pour pouvoir capitaliser nos entreprises, conserver nos emplois, nos richesses et nos savoir-faire.

S'agissant des PTD, nous avons rédigé un rapport en 2019 dans lequel nous avons préconisé qu'une partie des PTD soit fléchée sur les ETI et les PME pour éviter que les sept grandes entreprises ne captent 99 % des PTD. Qu'en est-il aujourd'hui ?

M. Pascal Allizard, rapporteur. – Il faut indiscutablement avancer, mais pour le moment la situation est bloquée. Les banques disposent de leurs ressources et de leur propre accès au marché, et elles en font l'usage qu'elles jugent justifié. Yannick Vaugrenard l'a indiqué, il va falloir mettre tout le monde autour de la table pour essayer d'avancer. Mais pour ce faire, il faut que les derniers réticents sortent du déni, ce qui n'est pas le cas jusqu'à présent.

M. Yannick Vaugrenard, rapporteur. – Je partage l'avis et la proposition de Cédric Perrin. Nous pourrions demander en effet un ciblage d'une partie des PTD en direction des PME et des ETI, une discussion que nous devons avoir avec la direction générale du Trésor, le système bancaire et les représentants des différentes entreprises.

M. Olivier Cadic. – Pascal Allizard et moi-même avons travaillé, avec succès, sur le dossier Photonis, puisque cette société est restée en France. Cette année, j'ai évoqué avec le délégué général pour l'armement (DGA) la question de Cilas, qui doit être acquise par Safran, ArianeGroup lui vendant ses parts.

Une ETI, Lumibird, qui détient 38 % de Cilas, a fait une proposition pour acquérir 100 % des parts afin que Cilas reste française. Or nous avons vu avec quelle légèreté la DGA laisse filer Cilas en donnant la majorité à Safran.

Puisque nous défendons les ETI, la question qui se pose est la suivante : à quel moment pouvons-nous demander à être informés sur ce type de sujet afin de pouvoir discuter des décisions du DGA ? Avez-vous été mis au courant de cette décision, messieurs les rapporteurs ?

M. Pascal Allizard, rapporteur. – Nous n'exerçons pas de tutelle sur la DGA, elle ne nous dit que ce qu'elle a envie de nous dire. Par ailleurs, sur ces dossiers, ce sont les acteurs inquiets qui nous alertent, et pas les canaux officiels. Enfin, d'un point de vue strictement financier, nous n'avons pas d'outils pour répondre à votre question.

La commission donne acte de leur communication aux rapporteurs et en autorise la publication sous la forme d'un rapport d'information.

Crédits du soutien de la politique de la défense – Examen du rapport d'information

M. Joël Guerriau, rapporteur. – Nous avons fait le choix de structurer notre avis autour de deux axes transversaux. Avant de laisser la parole à ma co-rapporteuse Marie-Arlette Carlotti qui s'est concentrée sur les efforts fournis et à fournir en matière d'hébergement et de logement de nos soldats, je commencerai par dire quelques mots de la politique de reconversion des armées qui a fait l'objet d'un rapport récent du Haut Comité d'évaluation de la condition militaire (HCECM), que son président était venu nous présenter en présence du président Cambon.

Dès lors que le métier des armes s'accompagne de sujétions particulièrement lourdes du point de vue à la fois de la condition physique et de la disponibilité, la politique de reconversion est une dimension à part entière de la condition militaire. En effet, plus de la moitié de nos militaires sont sous contrat et ils savent qu'à un horizon plus ou moins proche ils devront regagner la vie civile pour y exercer un nouveau métier. Le fait pour les armées de tenir compte de cette transition professionnelle et d'assurer aux nouvelles recrues qu'elles seront accompagnées au-delà de leur période d'engagement est, à ce titre, un levier d'attractivité pour la carrière militaire. Cette exigence d'accompagnement, qui est également un devoir moral vis-à-vis des anciens soldats, constitue un véritable défi pour les services du ministère qui doivent être en mesure d'accompagner les quelque 30 000 militaires qui sont chaque année radiés des cadres ou des contrôles.

Pour répondre à ce défi, le ministère des armées a mis en place de longue date une vaste gamme de dispositifs qui vont de l'existence d'une voie dérogatoire d'accès aux trois fonctions publiques à une offre de formation en milieu militaire assurée par le centre militaire de formation professionnelle implanté à Fontenay-le-Comte. Pour coordonner ses différents dispositifs, le ministère s'appuie sur l'agence « Défense mobilité » dont l'action est complétée par plusieurs dispositifs spécifiques pour tenir compte de la particularité de certains profils. C'est à ce titre que nous avons eu l'occasion d'entendre la générale Vitte, cheffe de la mission pour le retour à vie civile des officiers généraux, qui nous a présenté les services de grande qualité qui sont proposés aux anciens officiers généraux au moment de quitter la vie militaire, c'est-à-dire le jour de leur cinquante-neuvième anniversaire pour la majorité d'entre eux.

Si nous avons constaté que les indicateurs de performance utilisés par « Défense mobilité » témoignent de l'efficacité de l'accompagnement proposé, avec notamment 59 % des militaires reclassés dans un délai d'un an après leur départ de l'institution, nous avons également constaté, qu'il existe un déséquilibre important dans le choix de carrière des anciens militaires dont les trois quarts rejoignent le secteur privé alors même que la collectivité a investi pour leur formation. Ce déséquilibre est encore plus flagrant lorsque l'on s'intéresse à la fonction publique territoriale qui n'accueille que 5 % des anciens militaires se reclassant dans le secteur public.

Un tel déséquilibre ne profite ni aux armées ni aux collectivités territoriales, qui le plus souvent sont sensibles aux qualités professionnelles des anciens militaires. À l'occasion de son audition, le directeur des ressources humaines du ministère des armées nous a assuré que cette situation résulte notamment de la chaîne de décision en matière de détachement qui est entièrement centralisée.

En l'absence d'obstacle juridique à ce que les collectivités accueillent dans les années à venir un nombre croissant d'anciens militaires, nous serons particulièrement attentifs à ce que le nécessaire soit fait en matière d'information tant des responsables locaux que des militaires pour favoriser ces reconversions de militaire dans les administrations territoriales qui bénéficient aussi bien au monde local qu'à l'institution militaire qui y trouve une source de rayonnement supplémentaire sur l'ensemble du territoire.

Enfin, notre audition avec le nouveau directeur des ressources humaines du ministère des armées, le contrôleur général des armées de Vanssay, nous a permis d'évoquer avec lui la poursuite de la mise en œuvre de la « nouvelle politique de rémunération des militaires », laquelle doit se poursuivre l'année prochaine et en 2023 et à laquelle nous serons particulièrement attentifs dans les mois à venir pour s'assurer qu'elle atteint ses objectifs en matière aussi bien de lisibilité de la rémunération des militaires que de réduction des coûts de gestion associés.

En conclusion, et sans préjudice des remarques formulées par ma co-rapporteuse, nous serons attentifs à ce que la ministre tienne les engagements qui ont été pris depuis 2017 en matière de ressources humaines, ce qui suppose de maintenir un haut niveau d'effort à court, moyen et long termes.

Mme Marie-Arlette Carlotti, rapporteure. – Nous nous sommes également intéressés à l'hébergement et au logement de nos soldats.

Présenté en 2017 par la ministre des armées, le plan « famille » a fait du logement et de l'hébergement des axes prioritaires afin d'assurer à nos militaires des conditions de vie décentes.

Notre premier constat est que le parc immobilier de la défense n'est pas adapté aux besoins des militaires et de leurs familles. Il est constitué, au 31 décembre 2020, de 43 158 logements au total, dont 27 % relèvent du parc domanial, le reste sont des logements réservés par conventions. Mais seulement 80 % du parc du ministère est disponible à la location. Cette sous-utilisation s'explique par l'inadaptation de l'offre de logements au regard des structures familiales, des standards de confort ou de l'éloignement des lieux d'affectation.

La carte militaire pour répertorier les logements n'est pas finalisée. Mais elle permettra un meilleur suivi du nombre de soldats à loger, du type de logements disponibles, du prix de l'immobilier dans la zone.

Le deuxième constat est la complexité de la chaîne de décision.

À la différence de l'hébergement, la politique du logement des armées fait intervenir une multitude d'acteurs. Cela a pour conséquence de porter atteinte à l'efficacité et à éloigner la décision des besoins réels. L'association effective des autorités militaires locales à la mise en œuvre de la politique du logement constituerait un levier pour améliorer l'efficacité de cette politique.

Les investissements prévus par le plan « famille » ont donné un nouvel élan, bien réel, s'élevant à 530 millions d'euros sur la période 2019-2025. Il aura permis la création de 660 logements neufs, livrés en 2021 au lieu de 2020 – on peut comprendre que la crise sanitaire aura freiné le processus. En revanche, les objectifs de 50 % de logements domaniaux en outre-mer ne sont pas atteints.

Raison de plus pour être attentifs à la livraison des bâtiments prévue en 2021 et 2022 au camp du Tigre près de Cayenne. L'hébergement fait l'objet depuis le 17 octobre 2020 d'un programme spécifique à hauteur de 1,2 milliard d'euros sur la période 2019-2025, au bénéfice de 30 000 places d'hébergement, dont 21 000 préexistantes devant être réhabilitées. Cette ambition est à saluer.

Cependant, nous avons pu constater que les différents plans annoncés successivement par les différents ministères se chevauchent sans être totalement réalisés. Ainsi, les 732 points noirs de l'hébergement identifiés en 2014 dans le cadre du plan d'action Condition de vie du personnel (Condipers), repris dans le plan « famille » et dont la résorption était prévue avant la fin 2021, n'est toujours pas achevée. De gros travaux restent à réaliser, certains étaient considérés, déjà en 2014, comme urgents.

La remise en état du parc immobilier du ministère de la défense suppose de maintenir, à un rythme soutenu, les investissements au-delà de 2025. De plus, nous y gagnerions en transparence.

Le service d'infrastructure de la défense (SID) estime au 31 décembre 2020, la dette grise à 4,4 milliards d'euros, en augmentation de 600 millions d'euros depuis 2017. Une dette difficile, voire impossible à maîtriser.

À l'horizon de 2025, selon les estimations du ministère, les investissements programmés dans le cadre de la loi de programmation militaire (LPM) permettraient seulement de stabiliser la dette grise à son niveau actuel, mais pas de la résorber. Nous recommandons une programmation pluriannuelle, au-delà de 2025, pour résorber la dette grise et consolider la trajectoire de remise en état du parc immobilier des armées.

Deux réformes sont en cours et pourront permettre d'améliorer le système.

Le contrat d'externalisation pour la gestion des logements domaniaux du ministère des armées (CEGeLog) pour laquelle un nouvel attributaire a été désigné en octobre – il s'agit du consortium Effage-Arcade ; il devrait faire l'objet d'une convention définitive en février prochain.

Ce contrat inédit, qui couvrira une période de trente-cinq ans, prévoit la construction de 3 000 logements et la réhabilitation de 8 000 logements domaniaux en métropole.

Son suivi créera une mission nouvelle pour la sous-direction du logement rattachée au secrétariat général. Nous serons attentifs à ce que les 28 emplois, dont la création nous a été annoncée, soient réellement pourvus.

L'accompagnement individuel dans la recherche de logement pourrait être également amélioré grâce à la mise en place, fin novembre 2021, d'un système d'information dédié, dénommée ATRIUM, qui permettra de dématérialiser le dépôt des dossiers et fluidifier les demandes.

En conclusion, nous saluons une programmation ambitieuse, mais qui gagnerait en efficacité et en transparence grâce à une trajectoire pluriannuelle au-delà de 2025.

La commission donne acte de leur communication aux rapporteurs et en autorise la publication sous la forme d'un rapport d'information.

Crédits de la coordination du travail gouvernemental (cyberdéfense, SGDSN) » – Examen du rapport d'information

M. Olivier Cadic, rapporteur. – Pour 2022, les crédits de l'action n° 02 du programme 129 sont en augmentation. Les moyens du secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN), notamment, sont confortés, avec une hausse de 4,6 millions d'euros des crédits de titre 2 et une hausse de 13,8 millions d'euros hors titre 2 en crédits de paiement, la diminution en autorisations de programme s'expliquant par l'achèvement d'opérations d'ampleur, comme l'acquisition de la nouvelle antenne de l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (Anssi) à Rennes.

Cette progression des crédits va permettre une augmentation des effectifs de 77 équivalents temps plein (ETP), dont 40 au profit de l'Anssi et 10 au profit de l'opérateur des systèmes d'information interministériels classifiés (Osiic), et le financement de nouvelles missions, en particulier le nouveau service de vigilance et de protection contre les ingérences numériques étrangères (Viginum) à compétence nationale.

Ce nouveau service, dont nous saluons la création, aura pour mission de détecter les opérations de désinformation sur les plateformes en ligne et d'en informer les pouvoirs publics. Il est appelé à jouer un rôle important pendant les périodes électorales en fournissant toute information utile au Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA), au Conseil constitutionnel et à la Commission nationale de contrôle de la campagne électorale. Sa mise en place, à quelques mois de l'élection présidentielle, était plus que nécessaire, car, nous le savons à la lumière de ce qui s'est passé en France pendant la campagne de 2017, mais aussi chez un certain nombre de pays amis, les périodes électorales se prêtent particulièrement aux tentatives d'ingérence et de déstabilisation par les puissances hostiles aux démocraties. Dès 2022, Viginum comprendra une cinquantaine d'agents, recrutés dans les domaines des technologies des réseaux sociaux, des sciences humaines et sociales, de la géopolitique et du *big data*, ayant déjà de l'expérience en matière de recherche des menaces sur internet.

Les rapporteurs du programme 129 plaident, depuis plusieurs années, en faveur de la création d'une telle structure. Pour mémoire, en 2020, dans une étude intitulée *Désinformation, cyberattaques et cybermalveillance : l'autre guerre du covid-19*, nous avons notamment appelé à la mise en place d'une « force de réaction rapide » contre les fausses informations. Il s'agit donc d'une avancée importante, qui, après le vote de la loi du 22 décembre 2018 relative à la lutte contre la manipulation de l'information, complète notre dispositif anti-Infox.

Nous regrettons cependant une certaine timidité dans l'approche. En effet, Viginum ne sera pas chargé de la réaction aux campagnes de désinformation. Il nous semble au contraire indispensable que cette structure joue à terme un rôle moteur dans le pilotage de la réponse à apporter à ces attaques hybrides, même si, bien entendu, elle n'en serait pas chargée seule. Elle pourrait ainsi proposer au Gouvernement des modalités de réponse aux attaques, comme le blocage du site d'une ambassade étrangère diffusant de fausses informations. Le travail de concertation qu'elle mène avec les plateformes, réseaux sociaux et médias sociaux et d'étude de leurs méthodes de certification des faits va évidemment dans le bon sens. Nous espérons qu'il débouchera, à terme, sur un positionnement plus ambitieux de Viginum.

La lutte contre les menaces cyber constitue l'une des missions phares du SGDSN, à travers le rôle de l'Anssi.

Je veux, pour commencer, évoquer l'état de la menace, qui ne faiblit pas, bien au contraire. Les actes cybermalveillants – cyberrançonnage, mais aussi espionnage mené par certaines puissances, sabotage... – ont augmenté avec la pandémie, qui a accru significativement l'exposition au risque de la société et des acteurs économiques du fait du développement sans précédent des usages du numérique. Selon le SGDSN, sur les neuf premiers mois de l'année 2021, le nombre de cyberattaques recensées a doublé par rapport à celui qui avait été dénombré sur l'ensemble de l'année 2020. Les acteurs publics sont particulièrement touchés. En 2020, 128 incidents cyber ayant affecté les ministères ont été traités par l'Anssi, contre 81 en 2019, soit une augmentation de 58 %. En 2020 toujours, 20 % des victimes de rançongiciels signalées à l'Anssi étaient des collectivités territoriales, et 11 % étaient des hôpitaux.

Face à cette menace sans cesse renouvelée, l'État adapte en permanence sa réponse, qui vise à renforcer la sécurité des acteurs publics et à accompagner les acteurs privés dans leur démarche de sécurisation. Mais beaucoup reste à faire.

En 2021, l'Anssi s'est vu confier une enveloppe de 136 millions d'euros issue du plan de relance en vue de participer à la mise en œuvre d'une « stratégie d'accélération cybersécurité » lancée en février dernier. L'agence, qui dispose de deux ans pour utiliser ces crédits, en consacre une grande partie au renforcement de la cybersécurité d'acteurs publics vulnérables, en premier lieu les collectivités territoriales et les hôpitaux, qui ont été des cibles privilégiées ces derniers temps. Après un démarrage assez lent, au sujet duquel nous avons exprimé notre inquiétude, le dispositif est monté en puissance, 400 entités sur les 700 visées ayant d'ores et déjà bénéficié d'un « parcours de sécurisation cyber ». Il faudra bien s'assurer que, au-delà du diagnostic, les collectivités auditées ont bien la capacité de réaliser les adaptations recommandées. Par ailleurs, il faudra être attentif aux collectivités qui ne sont pas encore entrées dans le dispositif et qui sont sûrement les moins bien « outillées » pour solliciter cet accompagnement. Enfin, il faudra envisager d'autres mesures pour les milliers de collectivités qui n'ont pas vocation à être prises en charge au titre du plan, mais qui sont souvent les plus vulnérables et ont besoin d'une véritable acculturation au risque cyber.

M. Mickaël Vallet, rapporteur. – L'autre grand volet du plan de relance cyber est la création de « centres régionaux de réponse cyber de proximité » ou « centres de réponse aux incidents » (CSIRT), qui doivent constituer sur le plan local un premier niveau de soutien aux acteurs de taille intermédiaire – petites et moyennes entreprises (PME), entreprises de taille intermédiaire (ETI), collectivités territoriales – victimes de cyberattaques. Mis en place en partenariat avec les régions, ces centres doivent bénéficier, chacun, pour démarrer, d'une subvention de 1 million d'euros et d'un accompagnement technique de l'Anssi. Ils devront ensuite trouver un mode de financement pérenne, en s'appuyant sur l'écosystème local.

Pour l'heure, seules 4 régions sur 13 se sont engagées dans le dispositif, ce qui est insuffisant. Il faudra aussi définir une articulation logique et efficace entre ce réseau de centres de proximité et la structure Acyma, plus connue sous le nom de *cybermalveillance.gouv.fr*. Tout l'enjeu est de parvenir à une architecture lisible et cohérente, permettant d'orienter efficacement et rapidement les victimes, en évitant tout fonctionnement en silo – de la même manière qu'il faudrait éviter qu'un particulier en difficulté doive choisir entre appeler les pompiers, la gendarmerie ou les urgences.

Créée en 2017 sous la forme d'un groupement d'intérêt public (GIP) associant acteurs publics et acteurs privés, Acyma met en relation, *via* une plateforme numérique, les victimes d'actes de cybermalveillance avec des prestataires agréés pouvant les aider. S'il se construit progressivement une notoriété auprès du grand public – les visites sur la plateforme ont augmenté de 155 % en 2020 –, Acyma manque en revanche singulièrement de moyens pour les autres missions qui lui sont confiées : la sensibilisation de la population au risque cyber et la mise en place d'un observatoire de la cybermalveillance.

De fait, en dépit de l'importance de l'enjeu, il fonctionne avec un budget de 1,6 million d'euros, provenant pour moitié de contributions publiques et pour moitié de contributions privées, qui lui permet d'employer 12 agents. Avec des moyens aussi limités, il paraît impossible d'envisager un service d'assistance téléphonique direct doté d'un numéro d'appel unique tel que nous le recommandons. Or, en cas de problème cyber ou de « plantage », il est rassurant de se dire que l'on peut passer par le téléphone...

Sans remettre en cause la forme juridique du GIP, qui est ici particulièrement adaptée, il est urgent d'augmenter significativement le budget alloué à Acyma, c'est-à-dire de le porter, au minimum, à 3 millions d'euros. Au vu des enjeux et de l'ampleur des risques dans le champ cyber, un tel effort est indispensable et ne semble pas hors de portée, surtout s'il est partagé entre les différents membres du GIP.

Soulignons, en outre, que le développement des actes cybermalveillants du fait de l'absence ou de l'insuffisance de la politique de prévention a un coût pour la société. Rappelons, par exemple, que le préjudice pour l'État d'une arnaque récente sur les comptes professionnels de formation s'élève à plusieurs dizaines de millions d'euros, alors que budget d'Acyma n'est que de 1,6 million d'euros.

Nous plaignons par ailleurs en faveur d'une grande campagne nationale de prévention contre la cybermalveillance, qui serait dotée d'une enveloppe de communication exceptionnelle et qui serait mise en œuvre par Acyma.

Je veux, pour terminer, évoquer la présidence française de l'Union européenne, qui doit constituer une fenêtre d'opportunité pour faire avancer les dossiers cyber au plan européen. Cela concerne d'abord la révision de la directive *Network and Information System Security*

(NIS) de 2016, pour étendre le champ des secteurs considérés comme critiques – traitement des eaux usées, espace, administrations... – et rehausser les obligations imposées à leurs opérateurs. Il faudra, à cet égard, prêter une attention toute particulière à la concertation avec les secteurs professionnels concernés, tant lors de la révision que lors des désignations d’opérateurs, celle-ci semblant avoir été insuffisante pour la mise en œuvre de la directive NIS.

La France se donne par ailleurs l’objectif d’œuvrer au renforcement de la sécurité des institutions européennes elles-mêmes, qui sont insuffisamment protégées.

Elle souhaite également favoriser le développement d’un « tissu industriel de confiance » à l’échelle européenne, par la mise en place du Centre européen de compétences industrielles en matière de cybersécurité et par des avancées en matière de certification de sécurité. En effet, l’absence d’outil de certification commun à l’échelle européenne est un frein pour les entreprises qui souhaitent distribuer leurs solutions auprès de l’ensemble des pays européens.

La France a une longueur d’avance et cherche notamment à étendre à l’échelle européenne son approche de la certification, y compris dans le domaine du « nuage » – avec la certification *SecNumCloud* –, et de sécurisation des réseaux 5G. Si la certification est nécessaire pour produire de la confiance, attention toutefois à ne pas tomber dans l’écueil de l’excès de normes, lesquelles ont un coût élevé pour les entreprises et, *in fine*, restreignent l’offre. Une idée intéressante et relativement simple, qui a été évoquée lors des auditions, serait de créer un label de qualité associé à un niveau de confiance correspondant à une lettre (A,B,C,D), sur le modèle de celui qui existe en matière de consommation énergétique.

Enfin, notre pays souhaite s’impliquer pleinement dans la mise en place de mécanismes de solidarité à l’échelle européenne, à savoir le cadre européen de réponse aux crises cyber *Blueprint* et le réseau de liaison *Cyber Crisis Liaison Organisation Network* (CyCLONE), qui doit être déployé dans tous les États membres. Ce volet est très important, car, on le sait, les crises dans le champ cyber ne s’arrêtent pas aux frontières. Une approche collective et la mise en réseaux des compétences sont indispensables.

J’ajouterai que, quand on rencontre les acteurs du champ cyber, on n’a que de bons retours sur l’Anssi – d’un point de vue régional ou local, qu’il s’agisse ou non de développeurs de logiciels libres. Le répondeur de l’Anssi est toujours évalué de manière très positive.

Mme Catherine Dumas. – Disposez-vous d’informations sur le Campus Cyber qui devrait s’ouvrir en 2022 à La Défense et qui pourrait avoir une extension dans les Yvelines en 2024 ?

M. Mickaël Vallet, rapporteur. – Le directeur général de l’Anssi estime que ce campus alimentera un écosystème bénéfique. Il est d’ores et déjà satisfait de son lancement. L’inauguration aura lieu en 2022.

S’agissant de l’extension dans les Yvelines, je ne suis pas en mesure de vous répondre.

La commission donne acte de leur communication aux rapporteurs et en autorise la publication sous la forme d’un rapport d’information.

La réunion est close à 11 h 10.

COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES**Mardi 23 novembre 2021**- Présidence de Mme Catherine Deroche, présidente -*La réunion est ouverte à 9 h 30.***Projet de loi de finances pour 2022 – Mission « Travail et emploi » – Examen du rapport pour avis**

Mme Catherine Deroche, présidente. – Nous examinons ce matin les crédits de la mission « Travail et emploi ».

Mme Frédérique Puissat, rapporteur pour avis de la mission « Travail et emploi ». – Dans la version initiale du projet de loi de finances (PLF), les crédits demandés pour la mission « Travail et emploi » s'élevaient à 13,5 milliards d'euros, soit un niveau équivalent à la loi de finances initiale (LFI) pour 2021. Le texte qui nous parvient de l'Assemblée nationale prévoit une enveloppe de 14,7 milliards d'euros pour la mission, soit une augmentation de 1,3 milliard, qui résulte de deux amendements du Gouvernement pour financer le contrat d'engagement jeune et le plan de réduction des tensions de recrutement.

Une augmentation aussi significative des crédits en cours d'examen du texte, qui s'accompagne de l'introduction de dispositifs nouveaux, nuit à la bonne information du Parlement.

Au-delà de la seule augmentation des moyens alloués aux politiques de l'emploi, il convient d'apprécier la pertinence des dispositifs qui seront ainsi financés, dans un contexte économique et social qui s'améliore, mais demeure encore fragile, compte tenu des évolutions incertaines de la situation sanitaire.

À l'occasion de l'examen du projet de loi de finances pour 2021, j'exprimais de vives inquiétudes sur la situation de l'emploi, qui semble finalement s'améliorer plus tôt que prévu. Alors qu'il atteignait 8,9 % au troisième trimestre 2020, le taux de chômage en France hexagonale est retombé à 7,9 % au troisième trimestre 2021, soit son niveau d'avant la crise. Il pourrait même, selon l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee), retrouver d'ici à la fin de l'année le niveau atteint en 2008, soit 7,6 %.

Ce contexte permettra de limiter en 2022 les dépenses d'indemnisation des demandeurs d'emploi supportées par l'État, qui seraient identiques au montant prévu l'an dernier, soit 2,3 milliards d'euros. Les comptes de l'Unédic devraient ainsi redevenir excédentaires dès 2022. Son endettement demeure toutefois préoccupant, s'établissant à 64,7 milliards d'euros en cette fin d'année, dont 19,4 milliards sont imputables aux mesures d'urgence.

Les moyens accordés à Pôle emploi connaissent des évolutions contradictoires, ce qui complique notre tâche pour évaluer les ressources dont disposera l'opérateur en 2022. Ses moyens diminuent de 85 millions d'euros en raison de la baisse de la subvention pour charges de service public, conformément à la trajectoire de maîtrise de ses dépenses, mais Pôle emploi bénéficiera aussi d'un soutien exceptionnel de 175 millions d'euros issus du plan de relance.

Ses effectifs réels doivent baisser de 500 équivalents temps plein (ETP), mais Pôle emploi devrait aussi procéder à 600 recrutements nets pour assurer le déploiement du nouveau contrat d'engagement jeune. Au total, ses moyens devraient donc être relativement stables.

Dans ce contexte de reprise d'activité, le Gouvernement a engagé un plan de réduction des tensions de recrutement pour les années 2021 à 2023, doté de 1,4 milliard d'euros, ce qui me semble utile pour accompagner le développement de l'emploi dans certains secteurs éprouvant des difficultés de recrutement. Ce plan permettra de renforcer la formation des salariés et des demandeurs d'emploi, en particulier ceux de longue durée. Un amendement du Gouvernement abondant les crédits de la mission à hauteur de 689 millions d'euros a été adopté à l'Assemblée nationale pour financer les actions de ce plan en 2022.

Un autre marqueur de l'amélioration de la situation de l'emploi se trouve dans l'extinction du dispositif d'activité partielle de longue durée, qui était financé au titre des mesures d'urgence. L'Assemblée nationale a adopté deux articles additionnels, rattachés à la mission, afin d'assurer une transition entre ces mesures exceptionnelles et le droit commun de l'activité partielle. L'article 56 vise à pérenniser des dérogations au dispositif d'activité partielle mis en œuvre depuis le début de la crise, afin d'y inclure certains salariés qui n'étaient pas éligibles. L'article 59 prolonge d'un an l'éligibilité au dispositif d'activité partielle des salariés d'entreprises n'ayant pas d'établissement en France, mais cotisant au régime d'assurance chômage. Je crois que nous pouvons soutenir ces deux dispositifs pour accompagner la reprise progressive de l'activité.

J'en viens aux dispositifs destinés à favoriser l'insertion dans l'emploi des personnes en difficulté.

En matière de contrats aidés, le Gouvernement avait pris la décision de les transformer en « parcours emploi compétences » (PEC) dans le secteur non marchand et de les abandonner dans le secteur marchand. Avec la crise sanitaire, le retour des contrats aidés dans le secteur marchand pour les jeunes de moins de 26 ans – les contrats initiative emploi Jeunes – pouvait se justifier. Ils étaient d'ailleurs financés par le plan de relance, signe qu'ils devaient être mis en œuvre à titre exceptionnel. Toutefois, la mission « Travail et emploi » prévoit 50 000 nouveaux contrats aidés dans le secteur marchand en 2022, ce qui contredit les orientations du Gouvernement, alors que l'activité reprend.

Je suis satisfaite que les moyens alloués au secteur de l'insertion par l'activité économique et au soutien de l'emploi des personnes handicapées progressent en 2022. À cet égard, la loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel a prévu l'expérimentation des entreprises d'insertion par le travail indépendant (EITI). Ce dispositif sera financé par une enveloppe de 5,74 millions d'euros en 2022 et l'article 58, rattaché à la mission, prévoit de prolonger cette expérimentation jusqu'en 2023. Je crois que nous pouvons soutenir cette mesure pour que l'expérimentation, freinée du fait de la crise, se déploie pleinement.

L'accompagnement renforcé des jeunes vers l'emploi devait se traduire, dans le PLF initial, par une hausse des financements alloués à la garantie jeunes, afin d'accompagner 200 000 bénéficiaires supplémentaires l'année prochaine pour un montant de 596,8 millions d'euros. En parallèle, il est prévu que les missions locales soient soutenues à hauteur de 601 millions d'euros et que les écoles de la deuxième chance accueillent 15 500 jeunes en 2022, avec un budget de 24 millions d'euros.

Ces moyens devraient être redéployés pour financer le nouveau contrat d'engagement jeune (CEJ), annoncé par le Président de la République le 3 novembre. Quelques jours plus tard, l'Assemblée nationale a adopté un article additionnel, l'article 57, rattaché à la mission, afin de créer ce contrat dans le code du travail, en remplacement de la garantie jeunes.

Il constituerait ainsi une sorte de garantie jeunes au contenu renforcé et aux conditions d'éligibilité assouplies, en s'adressant aux jeunes de moins de 26 ans qui sont durablement sans emploi ni formation ou qui rencontrent des difficultés d'accès à un emploi durable. Il prendrait la forme d'un accompagnement intensif de 15 à 20 heures par semaine, en contrepartie de l'engagement et de l'assiduité du bénéficiaire, qui pourra percevoir une allocation allant jusqu'à 500 euros par mois, sous conditions de ressources. Il serait mis en œuvre par les missions locales, Pôle emploi et des organismes publics ou privés proposant des services d'insertion et de formation, et pourrait être proposé à compter du 1^{er} mars 2022.

Le Gouvernement estime que 400 000 jeunes pourraient en bénéficier, dont ceux qui bénéficient de la garantie jeunes, qui basculeront vers un CEJ au 1^{er} mars.

Un amendement de crédits a été adopté pour abonder la mission à hauteur de 550,8 millions d'euros. Ces moyens complètent ceux qui sont prévus pour les dispositifs qui seront remplacés par le CEJ, de telle sorte que 2,6 milliards d'euros seraient consacrés à ce contrat en 2022.

Proposer en quelques jours un dispositif d'une telle ampleur, qui mobilisera plus de 2 milliards d'euros, par un amendement du Gouvernement ne permet pas la bonne information du Parlement. Ce dispositif n'a fait l'objet d'aucune étude d'impact, ses contours et son contenu restent à définir. Les opérateurs ignorent encore comment les jeunes seront répartis entre Pôle emploi et les missions locales. Au cours des auditions, nombreux étaient ceux qui ne percevaient pas bien si le CEJ allait ou non remplacer la garantie jeunes, preuve que cette mesure a été décidée dans la précipitation.

Je considère que nous ne pouvons pas approuver un dispositif qui nous est proposé dans ces conditions. En outre, je tiens à rappeler que des moyens considérables ont été alloués, à juste titre, pour soutenir l'emploi des jeunes pendant la crise : accompagnement renforcé, aides à l'embauche, *etc.* Proposer une mesure nouvelle sans effectuer un bilan de ces mesures et de leurs effets sur l'emploi me paraît prématuré. Je vous proposerai donc d'émettre un avis défavorable sur l'article 57.

Au titre des dispositifs destinés à développer l'emploi et les compétences, le projet de loi de finances 2022 propose de poursuivre l'expérimentation des emplois francs pour aider à l'embauche dans les quartiers prioritaires de la ville : 163,5 millions d'euros seront ainsi consacrés à ce dispositif en 2022, pour la conclusion de 36 000 nouveaux contrats. Si le dispositif semble monter progressivement en charge selon le ministère du travail, les résultats obtenus en 2018 et 2019 se trouvaient en deçà des objectifs. Comme je vous l'indiquais l'an dernier, je suis donc réservée sur la pertinence de cette expérimentation, qui devrait faire l'objet d'une évaluation prochaine.

La dynamique en faveur de l'apprentissage, enclenchée par la loi du 5 septembre 2018, n'a pas pâti des effets de la crise, puisque, après la signature de 368 000 contrats en 2019, ce sont 495 000 contrats qui ont été conclus en 2020. Le Gouvernement estime que 388 000 contrats pourraient être signés en 2022.

Pour supporter cette dynamique, les crédits d'intervention pour le développement de l'alternance s'élèvent à 1,47 milliard d'euros pour 2022. L'enveloppe allouée à la compensation des exonérations de cotisations sociales pour les employeurs d'apprentis progresserait de 58 % en 2022. En outre, l'aide versée aux entreprises de moins de 250 salariés embauchant un apprenti de niveau inférieur ou égal au baccalauréat serait financée à hauteur de 505 millions d'euros, pour 208 000 nouveaux contrats éligibles en 2022. Le soutien des écoles de production serait aussi renforcé, avec une enveloppe de 7,5 millions d'euros consacrée à leur financement.

Ces orientations me semblent positives et permettent d'accompagner le développement de l'apprentissage dans notre pays. Je suis toutefois plus inquiète s'agissant du système de financement de l'alternance. L'opérateur France compétences connaît depuis sa création d'importantes difficultés financières. Il devrait afficher un déficit de l'ordre de 4 milliards d'euros en 2021, partiellement comblé par des crédits issus du second projet de loi de finances rectificative pour 2021, à hauteur de 2 milliards d'euros. Il conviendrait donc de s'interroger sur la viabilité du financement de l'apprentissage, dans un contexte de forte croissance, afin d'opérer les ajustements nécessaires.

En matière de développement des compétences, le plan d'investissement dans les compétences (PIC) joue un rôle important, mais la lisibilité des financements qu'il regroupe est toujours très limitée. Je rappelle que le PIC est doté de 13,6 milliards d'euros sur la période 2018-2022 afin d'accompagner 2 millions de personnes vers l'emploi et d'améliorer le système de formation professionnelle.

Les moyens rassemblés au sein du PIC pour 2022 s'élèveraient à 3,032 milliards d'euros. Ils permettraient notamment, au-delà de la formation, de renforcer les actions de formations proposées par Pôle emploi ou encore d'accompagner plus de 30 000 jeunes en prépa-apprentissage en 2022. De manière plus discutable, le PIC contribue aussi au financement de dispositifs pérennes d'accompagnement, à l'image de la garantie jeunes. Des dispositifs sont ainsi à la fois financés par le PIC et par le plan de relance, ce qui ne permet pas de retracer aisément les moyens qui leur sont alloués.

Des dispositifs de soutien à l'emploi continuent ainsi d'être financés par la mission « Plan de relance », dont le programme 364 « Cohésion », qui comprend des crédits relevant de la politique de l'emploi. Ils seraient en nette diminution par rapport à 2021, en raison de l'extinction progressive de dispositifs qui ont été mis en œuvre du fait de la crise sanitaire : activité partielle de longue durée, aides exceptionnelles à l'apprentissage, « emplois francs + », aides à l'embauche de travailleurs handicapés.

L'instauration de ces mesures a été pleinement justifiée par les circonstances exceptionnelles de la crise sanitaire et leur extinction progressive me semble opportune dans un contexte de reprise économique. Il convient donc que les dispositifs pérennes de soutien à l'emploi et à la formation professionnelle prennent le relais afin d'accompagner les employeurs, sans fragiliser la reprise de l'activité. Une évaluation des effets de ces dispositifs sur le marché du travail sera nécessaire afin d'en tirer des enseignements pour les politiques de l'emploi, compte tenu des moyens considérables qui ont été déployés.

J'aborderai enfin le financement des politiques de soutien au dialogue social, à la santé au travail et consacrées au fonctionnement des administrations mettant en œuvre la politique de l'emploi.

Les crédits consacrés à la santé et à la sécurité au travail, à la qualité et à l'effectivité du droit, et au dialogue social progresseraient de 4,2 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2021. Cette hausse permettra, à titre principal, d'accompagner la mise en œuvre de la loi du 2 août 2021 pour renforcer la prévention en santé au travail : accompagnement des entreprises dans la mise en place du document unique d'évaluation des risques professionnels (Duerp), mise en place des nouvelles offres des services de prévention et de santé au travail, coûts transitoires induits par la fusion 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).

Par ailleurs, les crédits demandés au titre des dépenses de personnel et de ressources humaines des services de l'État mettant en œuvre la politique de l'emploi augmenteraient de 2,3 % par rapport à la LFI pour 2021, en raison de la hausse du plafond d'emplois de 370 équivalents temps plein supplémentaires pour 2022. Cette hausse permettrait de renforcer des services fortement sollicités depuis le début de la crise, notamment au niveau déconcentré.

Au total, je crois que nous pouvons partager les orientations retenues au titre du soutien à la formation professionnelle, qui s'inscrivent dans la continuité des actions que nous avons approuvées pour le développement de l'alternance et des compétences.

L'extinction progressive de dispositifs exceptionnels me paraît également aller dans le bon sens, dans le contexte économique actuel.

En revanche, les choix opérés en matière de soutien des personnes rencontrant des difficultés d'insertion professionnelle, qui s'illustrent par la création soudaine du contrat d'engagement jeune, me paraissent hasardeux et davantage fondés sur la volonté de marquer le dernier PLF du quinquennat par un dispositif nouveau que sur sa réelle nécessité. Ces orientations me semblent donc discutables, tant sur la méthode que sur le fond.

C'est pourquoi je vous propose d'émettre un avis défavorable à l'adoption des crédits de la mission et à l'article 57 créant le contrat d'engagement jeune.

Je vous propose d'émettre un avis favorable sur les trois autres articles – articles n^{os} 56, 58 et 59 – rattachés à la mission.

Mme Annie Le Houerou. – Ce budget n'est pas facile à appréhender tant en raison des jeux de passe-passe opérés par le Gouvernement entre les crédits de la mission et ceux du plan de relance, que de l'introduction, par voie d'amendement, sans évaluation, de nouveaux dispositifs.

En dépit de leur hausse de 3 %, les crédits de la mission restent inférieurs à ce qu'ils étaient lors de la première année du quinquennat. Pôle emploi a ainsi vu sa subvention pour charges de service public baisser de 1,3 milliard d'euros durant le quinquennat. De plus en plus, l'organisme est financé par les chômeurs eux-mêmes du fait de la contribution de l'Unédic, alors que la réforme de l'assurance chômage rapportera 2,3 milliards d'euros d'économies et que plus de 1 million de chômeurs verront leurs indemnités baisser. Si le chômage baisse globalement, le chômage de longue durée, qui touche particulièrement les plus de 55 ans, augmente. Le taux d'emploi des 55-64 ans ne s'élève qu'à 55 % en France, soit 6 % de moins que la moyenne en Europe. Dans ces conditions, relever l'âge de départ à la

retraite n'aboutirait qu'à un jeu de vases communicants entre les caisses de retraite et l'Unédic. Le service public de l'emploi doit être financé par l'État, et non par les allocataires.

Après avoir réduit de manière draconienne le nombre d'emplois aidés au début du quinquennat, fragilisant le tissu associatif, mais aussi les hôpitaux, le Gouvernement a été obligé de réviser sa politique pour faire face à la crise sanitaire, en créant de nouveaux contrats aidés dans le secteur marchand, à rebours de ce qui avait été fait au début du quinquennat.

Le PIC voit son budget baisser, alors que l'année 2022 doit correspondre au fonctionnement à plein régime du dispositif. Cette baisse, couplée à la diminution de 5 % des crédits dédiés au développement de l'emploi, conduit à une diminution des crédits du programme « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi » de 11 %.

L'apprentissage se développe, mais la proportion d'apprentis de niveau inférieur ou égal au baccalauréat diminue, s'élevant seulement à 40 %. Les apprentis post-bac ne relèvent pas de l'État, mais grèvent les comptes de France compétences à hauteur de 1 milliard d'euros, menaçant l'équilibre à long terme de cette structure.

On constate la création d'une nouvelle action relative au renforcement de la prévention en santé au travail, en lien avec la récente réforme de la santé au travail. Sans cela, les crédits destinés à cette fin auraient baissé de 9 %.

La création du contrat d'engagement a résulté d'une annonce de dernière minute. Un accompagnement des jeunes était annoncé depuis le début de l'année. On attendait une garantie jeunes universelle. Mais le dispositif a été maintes fois reporté, et finalement le CEJ est introduit par voie d'amendement dans ce texte. Toutefois, le flou persiste : combien de jeunes seront-ils concernés ? Pour quelle durée ? Ce revenu se substitue-t-il à la garantie jeunes ?

Mme Élisabeth Doineau, rapporteure générale. – Merci à notre rapporteur, qui a réalisé un travail remarquable pour démêler l'écheveau des crédits relatifs au travail, à l'emploi, à l'apprentissage. Il faut se demander, lorsque l'on étudie ces sujets, comment la politique nationale s'articule avec l'action des régions, qui travaillent beaucoup sur l'apprentissage et l'emploi, et celle des départements, compétents pour l'insertion.

Alors que nous avons pu avoir quelques inquiétudes concernant le financement des structures d'insertion par l'activité économique, on n'entend plus de critiques ; nous avons eu gain de cause pour les financements. Les contrats aidés sont même parfois plus nombreux qu'auparavant. Les structures ne se plaignent pas, en tout cas, d'un manque de financement de la part de l'État.

En ce qui concerne l'apprentissage, le bilan national est plutôt très bon. En dépit d'un léger recul parfois, dans des régions qui étaient très en pointe, on observe une réelle dynamique.

Certains auraient souhaité un revenu de solidarité active pour les jeunes. Le texte prévoit un contrat d'engagement. En dépit de la différence d'appellation, il s'agit bien d'une forme de soutien renforcé à l'égard des jeunes pour les accompagner vers l'emploi ou une formation. Certes, on peut déplorer une certaine improvisation, mais je m'abstiendrai : je ne

peux pas voter contre une mesure d'accompagnement de la jeunesse. Nombre d'entreprises recherchent des salariés ; le problème est le manque d'adéquation entre les postes proposés et les qualifications. Il faut donc résoudre ce problème d'ajustement entre l'offre et la demande. Une évaluation des mesures d'urgence aurait sans doute été souhaitable, mais elle semble difficile à réaliser après deux années de covid.

Je déplore toutefois un manque qui concerne l'action en faveur des territoires d'outre-mer, où le taux de chômage des jeunes est colossal. Ces territoires mériteraient un effort renforcé. Le CEJ ne suffira pas. Il faut développer l'innovation en s'appuyant sur le tissu économique local, soutenir les initiatives des entrepreneurs, *etc.* Je voterai pour les crédits de la mission, mais m'abstiendrai sur le CEJ.

Mme Cathy Apourceau-Poly. – Il y aurait beaucoup à dire sur cette mission. Le Gouvernement ne sait plus sur quel pied danser : après avoir supprimé les contrats aidés, il en recrée d'autres. On s'y perd... Le CEJ concernera 400 000 jeunes. Initialement, le Gouvernement prévoyait une enveloppe de 2 milliards d'euros pour 1 million de jeunes : finalement, le budget est divisé par 4, et le nombre de jeunes divisé par 2 !

Comment le Gouvernement va-t-il faire pour s'adresser aux jeunes éloignés des missions locales, notamment ceux qui sont en rupture avec les institutions ? Je pense qu'il aurait plutôt dû renforcer Pôle emploi, qui voit une nouvelle fois ses crédits baisser cette année, de 85 millions d'euros – soit une diminution de 262 millions d'euros depuis 2018.

L'Agence nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) va, pour sa part, connaître une nouvelle restriction du nombre de ses emplois, avec 200 emplois en moins cette année.

Je pense que, lorsqu'on lance une telle mesure, il convient de renforcer les structures qui peuvent agir concrètement sur les territoires.

Mme Chantal Deseyne. – On jongle avec les milliards. C'est très bien de prévoir des dispositifs d'accompagnement et d'insertion dans le monde du travail pour les jeunes, mais tout pourrait se régler en amont, au niveau de l'éducation nationale et de l'orientation !

La mise en place de ces dispositifs démontre l'insuffisance de l'éducation nationale. Nos parents et nos grands-parents, qui étaient en classe unique, savaient tous lire, écrire et compter, et trouvaient à travailler. L'éducation nationale ne remplit plus son rôle. Je rappelle que 15 % des enfants de sixième ne maîtrisent pas la lecture.

Mme Jocelyne Guidez. – Aujourd'hui, tous les jeunes des outre-mer – je parle surtout de la Martinique et de la Guadeloupe – les quittent faire leurs études et ne reviennent pas.

Ceux qui restent n'ont pas de diplôme. Un grand nombre souffrent d'addictions... Il est difficile de les amener vers un métier, et le service militaire adapté (SMA) ne suffit pas.

Il faut faire en sorte que ces jeunes qui partent faire des études en métropole reviennent pour apporter des solutions.

Mme Frédérique Puissat, rapporteur pour avis. – Je rappelle que la commission des finances a défendu la même position que celle que je vous propose.

En 2021, la mission « Travail et emploi », c'était 14 milliards d'euros. Le plan de relance y a ajouté 10 milliards d'euros ; ce n'est pas rien !

Madame la rapporteure générale, il est vrai qu'il n'y a pas eu d'évaluation et que la situation est compliquée, on a ainsi renforcé tous les dispositifs. La crise a été l'occasion de voir ce qui fonctionnait et ce qui ne fonctionnait pas. On a constaté, sur le terrain, qu'il y avait des difficultés de recrutement partout.

Les mesures nouvelles augmentent un certain nombre de lignes, puisque le plan de réduction des tensions sur le recrutement, objet d'un amendement à l'Assemblée nationale, vise à rajouter 600 millions d'euros pour la formation des salariés et 800 millions d'euros pour celle des demandeurs d'emploi. Certes, l'urgence justifiait qu'on le mette en place. Mais fallait-il abonder le fonds national de l'emploi (FNE) ou d'autres dispositifs ?

Avant même d'avoir tiré le bilan des 10 milliards d'euros supplémentaires, le Gouvernement crée le contrat d'engagement afin de répondre à la demande de la partie de l'hémicycle qui voulait un RSA jeunes.

Mme Monique Lubin. – Tout à fait !

Mme Frédérique Puissat, rapporteur pour avis. – Tout cela n'est pas sérieux. Il y va de 2 milliards d'euros !

Je vous invite à consulter le rapport de la commission des finances sur cette mission, qui dresse une comparaison entre le contrat d'engagement et la garantie jeunes, sachant que l'on ne sait pas toujours pas avec certitude comment le premier va se substituer à la seconde... Cela pourra nous aider en vue de l'audition de Mme la ministre de ce soir.

Madame la rapporteure générale, tout le monde souhaite que les jeunes puissent s'insérer. Mais quel message envoie-t-on, en tant que parlementaires, à nos populations ? Les dispositifs sont nombreux, et les chefs d'entreprise n'y comprennent plus rien. Il n'est pas très sérieux de supprimer un dispositif pour en recréer un autre, sans avoir tiré parti de ce qui a pu être fait dans le cadre du plan de relance, sans étude d'impact, sans savoir si ce sont 400 000 jeunes qui seront effectivement concernés – le champ du dispositif pourrait être un peu plus large. À cet égard, je rejoins ce qu'a dit Chantal Deseyne sur notre système d'apprentissage.

Au-delà, je m'interroge sur les contrats aidés, dont nous n'avons pas non plus tiré le bilan. Je sais qu'il n'y a pas d'unanimité à leur sujet. Dans mon département, les contrats aidés dans les secteurs marchands marchent mieux que dans les secteurs non marchands. Faut-il les développer ? Tant que nous ne disposerons pas d'évaluation, nous ne saurons pas si l'argent public est utilisé à bon escient.

Mme Monique Lubin. – Exactement !

Mme Frédérique Puissat, rapporteur pour avis. – C'est pourquoi je n'ai pas rejeté le principe des contrats aidés dans le secteur marchand. J'appelle à une évaluation pour voir si ces contrats permettent effectivement aux jeunes qui en sont signataires de mieux s'insérer sur le marché du travail.

La situation de l'apprentissage me fait penser à une cocotte-minute : on a refermé le couvercle, et on attend que les élections aient lieu... Le déficit de l'agence France

compétences, dont je rappelle qu'elle vient juste d'être créée, peut s'expliquer ; il sera partiellement comblé avec 2 milliards d'euros qui ont été votés dans le second projet de loi de finances rectificatives pour 2021. Il n'empêche qu'il devrait encore atteindre 4 milliards d'euros à la fin 2022 ! Autrement dit, nous sommes structurellement en déficit sur l'apprentissage, ce qui va se traduire par une baisse des coûts-contrats, donc un appauvrissement des centres de formation d'apprentis (CFA) sur nos territoires. Posons-nous les bonnes questions. Je trouve dommage que le Gouvernement, qui a créé France compétences, n'ait pas été en mesure, même si la crise est passée par là, de réajuster ce dispositif avant la fin du quinquennat pour répondre à une attente dont on savait qu'elle allait exploser. Personne n'est opposé aux contrats d'apprentissage ; il faut juste que nous ayons la capacité de les financer !

S'agissant des outre-mer, j'avoue que je connais peu la nature des populations concernées. En revanche, je sais qu'il existe de nombreux dispositifs de défiscalisation, qui, en règle générale, rallient les sénateurs d'outre-mer de toutes les tendances politiques. En particulier, le plan de relance a amélioré le financement des contrats d'apprentissage. Une piste aurait été de continuer sur cette voie.

La commission émet un avis défavorable à l'adoption des crédits de la mission « Travail et emploi », ainsi qu'à celle de l'article 57, qui lui est rattaché.

La commission émet un avis favorable à l'adoption des articles 56, 58 et 59 rattachés.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Je rappelle que le bureau de la commission a décidé de lancer une mission sur France compétences.

Projet de loi de finances pour 2022 – Mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » – Examen du rapport pour avis

M. Jean Sol, rapporteur pour avis. – Les crédits de paiement de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » s'élèvent à 27,6 milliards d'euros pour 2022, après 26,2 milliards d'euros en loi de finances initiale pour 2021, soit une hausse de plus de 5 % – ou de 3 % à périmètre constant.

Deux prestations représentent environ 80 % des crédits de la mission : la prime d'activité et l'allocation aux adultes handicapés (AAH). Depuis 2017, les crédits ouverts en loi de finances initiale ont augmenté de 55 % sous l'effet notamment des revalorisations de ces prestations.

Dans le contexte de la crise sanitaire, la mission a par ailleurs été fortement mobilisée pour gérer l'urgence sociale, si bien que ses crédits ont été appelés à varier fortement en cours de gestion.

En 2020, la mission a ainsi servi à financer, *via* deux lois de finances rectificatives, des dispositifs exceptionnels visant à pallier les conséquences sociales de l'épidémie de covid-19.

En 2021, le deuxième projet de loi de finances rectificative (PFLR) prévoit l'ouverture de 3,2 milliards d'euros de crédits de paiement, au sein d'un programme

spécifique, afin de financer la mise en place de l'« indemnité inflation » de 100 euros annoncée par le Gouvernement, une mesure dont on peut douter de l'efficacité au regard de son coût élevé pour les finances publiques. Au total, 3,5 milliards d'euros de crédits de paiement supplémentaires sont demandés dans le PLFR, ce qui porterait le total des crédits de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » à 29,6 milliards d'euros en 2021.

L'évolution du programme 304, « Inclusion sociale et protection des personnes », est marquée par une intervention croissante de l'État dans les politiques de solidarité et d'insertion. Ses crédits s'élèvent en 2022 à 13,1 milliards d'euros.

S'agissant de la prime d'activité, l'évolution la plus notable intervenue depuis sa création en 2016 reste, à la suite de la crise des « gilets jaunes », la revalorisation exceptionnelle de 90 euros du montant maximal de la bonification individuelle au 1^{er} janvier 2019. Il en est résulté un élargissement du public éligible ainsi qu'une amélioration du taux de recours. Fin 2020, 4,58 millions de foyers bénéficiaient ainsi de la prime d'activité.

Aucune mesure nouvelle n'étant prévue pour 2022, 9,8 milliards d'euros sont demandés pour financer la prime d'activité, après 9,7 milliards d'euros en 2021. Toutefois, selon la prévision actualisée de la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF), basée sur un nombre moyen de bénéficiaires en progression de 2,1 %, le besoin de financement pour 2022 s'établirait à 10,1 milliards d'euros, soit plus de 300 millions d'euros au-delà du montant inscrit dans le projet de loi de finances (PLF).

Six ans après sa mise en place, la prime d'activité, qui a pris une dimension considérable, n'a jamais fait l'objet d'un véritable bilan d'impact. Cette évaluation serait souhaitable à l'heure où le débat sur les rémunérations et leur soutien par les finances publiques prend une importance accrue.

Concernant le revenu de solidarité active (RSA), l'expérimentation d'un transfert à l'État du financement et de la gestion de la prestation sera mise en œuvre dès le 1^{er} janvier 2022 dans le département de la Seine-Saint-Denis. 565 millions d'euros de crédits nouveaux sont inscrits au programme 304 pour financer cette expérimentation. L'accès d'autres départements au dispositif sera limité par des critères socio-économiques, qui tiendront notamment compte du poids du RSA dans les dépenses de la collectivité.

Il convient de prêter attention à ces expérimentations ainsi qu'aux recentralisations déjà réalisées, depuis 2019, dans trois départements d'outre-mer, dans la perspective d'une prochaine réforme des minima sociaux. En effet, le projet de revenu universel d'activité (RUA), gelé par la crise sanitaire, doit prochainement donner lieu à la remise d'un rapport au Gouvernement de Fabrice Lengart, rapporteur général à la réforme du RUA, qui doit présenter les options possibles pour cette réforme.

Au sein du programme 304, une action est spécialement dédiée aux crédits de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté. Pour 2022, 325 millions d'euros sont inscrits au titre de cette action, après 257 millions d'euros en 2021. Sur ce total, une enveloppe de 225 millions d'euros est prévue au titre de la contractualisation entre l'État et les départements. L'atteinte des premières cibles fixées dans ce cadre est censée se concrétiser en 2022, notamment en matière de prévention des sorties « sèches » de l'aide sociale à l'enfance (ASE) et de renforcement de l'accompagnement des bénéficiaires du RSA.

Par ailleurs, 100 millions d'euros, contre 56 millions en 2021, seront consacrés à des mesures hors cadre contractuel, notamment la tarification sociale des cantines, les petits déjeuners gratuits à l'école et la formation des professionnels de la petite enfance.

Cette programmation intègre également les nouvelles mesures annoncées par le Premier ministre à l'automne 2020, présentées comme un « acte 2 » de la stratégie pauvreté, en faveur notamment de la mobilité géographique des demandeurs d'emploi.

Par ailleurs, la stratégie de prévention et de protection de l'enfance 2020-2022 connaîtra en 2022 sa deuxième année de mise en œuvre effective. Comme la stratégie pauvreté, celle-ci repose principalement sur une démarche de contractualisation qui a vocation à être déployée dans l'ensemble des départements volontaires en 2022. Les crédits demandés dans le PLF, dont le montant augmente de 115 millions à 140 millions d'euros, s'inscrivent presque exclusivement dans ce cadre.

S'agissant plus particulièrement des mineurs non accompagnés (MNA), les crédits alloués par l'État à ce titre visent depuis 2016 à alléger les charges des départements relatives, d'une part, à la phase initiale d'évaluation de la minorité et de mise à l'abri des personnes se présentant comme MNA, et, d'autre part, à la contrainte supplémentaire pesant sur l'aide sociale à l'enfance (ASE) à la suite de l'admission de jeunes reconnus comme MNA.

Au total, les crédits demandés pour 2022 au titre des MNA s'élèvent à 93 millions d'euros, ce qui représente un nouveau recul de 23 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2021.

La sous-consommation des crédits dédiés à cette politique s'explique en partie par l'impact de la pandémie de covid-19 sur le flux des arrivées de MNA en 2020 et 2021. Toutefois, la baisse des dépenses relatives à la contribution dite « exceptionnelle » de l'État à la prise en charge de ces jeunes par l'ASE résulte aussi d'un mode de calcul qui a accéléré leur contraction, alors même que l'effectif des MNA reste élevé. Le récent rapport de nos collègues Laurent Burgoa, Xavier Iacovelli, Henri Leroy et Hussein Bourgi sur les MNA a ainsi recommandé, afin d'augmenter et de sécuriser la contribution de l'État aux dépenses supplémentaires de l'ASE, de revoir son mode de calcul. Une telle réforme n'est malheureusement pas envisagée à ce jour par le Gouvernement.

J'en viens à la présentation des crédits du programme 157, « Handicap et dépendance », qui s'élèveront, en 2022, à 13,2 milliards d'euros, soit une hausse de 4,4 %. Ces crédits ont principalement pour objet de financer l'AAH, une prestation dont la nature et les évolutions continuent à faire débat et dont le pilotage par l'État n'est pas irréprochable.

L'article 51 du PLF propose une réforme du calcul de l'allocation consistant à créer un abattement forfaitaire annuel sur les revenus du conjoint du bénéficiaire. Le montant de cet abattement serait fixé par décret à 5 000 euros et majoré de 1 100 euros par enfant à charge. Ce dispositif viendrait se substituer, avec un effet se voulant plus redistributif, à l'abattement proportionnel de 20 % qui s'applique actuellement sur les revenus du conjoint. Selon la direction générale de la cohésion sociale (DGCS), cette mesure permettra à 130 000 foyers de bénéficier d'une augmentation moyenne de 120 euros par mois de leur allocation, pour un coût total estimé à 185 millions d'euros par an.

Cette mesure est préférée par le Gouvernement à la déconjugalisation de l'AAH, que le Sénat a votée, à deux reprises, dans le cadre de la proposition de loi portant diverses

mesures de justice sociale. Le mécanisme proposé est toutefois loin de répondre à l'objectif de favoriser l'autonomie financière des bénéficiaires de l'AAH.

De plus, il convient de rappeler que les règles de prise en compte de la situation familiale des bénéficiaires de l'AAH ont récemment été rapprochées des règles, moins favorables, qui s'appliquent aux bénéficiaires du RSA. Ainsi, le coefficient multiplicateur pour calculer le plafond de ressources d'un allocataire en couple, égal à 2 jusqu'au 31 octobre 2018, a été réduit à 1,81.

Au total, le traitement par le Gouvernement des bénéficiaires de l'AAH en couple apparaît incohérent. Il serait en effet plus simple et plus efficace de revenir sur les précédentes mesures d'économie que d'introduire un nouvel abattement sur les revenus du conjoint. C'est pourquoi je vous proposerai de donner un avis défavorable à l'adoption de l'article 51, rattaché à la mission.

En 2022, l'AAH sera revalorisée, comme le prévoit la loi, en fonction de l'évolution des prix à la consommation. Cette revalorisation est estimée par la CNAF à 1,4 %, ce qui porterait le montant de l'AAH à 916,25 euros au 1^{er} avril. Ce montant, à comparer au montant forfaitaire de 565 euros du RSA, tend à distinguer l'AAH d'un minimum social. Il n'atteignait cependant que 82 % du seuil de pauvreté en 2019.

Pour 2022, les crédits dédiés à l'AAH s'élèveraient ainsi à 11,8 milliards d'euros, en hausse de 5 %.

Le programme 157 contribue également à soutenir les établissements et services d'aide par le travail (ESAT), à hauteur de 1,42 milliard d'euros en 2022 à travers l'aide au poste au titre de la garantie de ressources des travailleurs handicapés (GRTH). Le nombre de places en ESAT, qui fait l'objet d'un « moratoire », est stable depuis 2013 et s'élève à environ 119 000.

Conformément aux annonces du dernier comité interministériel du handicap, plusieurs mesures d'un plan de transformation des ESAT sont prévues dans le cadre de ce PLF, notamment l'annualisation de l'aide au poste, pour un coût de 10 millions d'euros. Il convient également de mentionner la création d'un fonds d'aide à la transformation des ESAT, doté de 15 millions d'euros issus des crédits de la mission « Plan de relance ». Ces changements sont très attendus par les établissements et par les personnes concernées.

Au titre du dispositif d'emploi accompagné, l'enveloppe inscrite pour 2022 au programme 157 s'élève, comme en 2021, à 15 millions d'euros. Avec les 15 millions d'euros supplémentaires prévus sur deux ans dans le cadre du Plan de relance, les crédits demandés pour 2022 s'élèvent au total à 22,5 millions d'euros.

Ce dispositif montre des résultats positifs : 54 % des personnes accompagnées ont trouvé un emploi dans les six mois. D'après la DGCS, la totalité des crédits budgétés en 2021 pour l'emploi accompagné a été versée aux fonds d'intervention régionaux des agences régionales de santé (ARS).

Malgré la hausse des crédits, le nombre de personnes accompagnées reste en deçà des attentes et, selon les associations, le dispositif peine encore à se mettre en place sur le terrain. Afin d'atteindre l'objectif de 10 000 personnes accompagnées en 2022, son organisation évolue sous la forme de plateformes départementales ayant vocation à mutualiser les moyens et savoir-faire des acteurs du secteur médico-social et de l'emploi sur un même territoire.

Enfin, le programme 137 porte les crédits en faveur de l'égalité entre les femmes et les hommes, érigée au rang de grande cause nationale du quinquennat. Bien que ce programme n'ait pas vocation à rassembler la totalité des mesures prises par l'État en la matière, la réalité des chiffres est longtemps restée éloignée des ambitions affichées par le Gouvernement.

En 2021, les crédits dédiés à la lutte contre les violences sexistes et sexuelles ont été renforcés, pour atteindre 22 millions d'euros. Au total, les crédits de paiement du programme ont augmenté de 37 % cette année.

Pour 2022, une nouvelle action 25, intitulée « Prévention et lutte contre les violences et la prostitution », dotée de 28 millions d'euros en crédits de paiement, est créée pour donner plus de visibilité à cette politique. Pour leur part, les crédits dédiés à l'accès au droit et à l'égalité professionnelle augmentent de 17 %. Les crédits de paiement du programme s'élèveraient au total à 51 millions d'euros, en hausse de 22 %.

Au sein de la nouvelle action 25, 1,2 million d'euros supplémentaires seront attribués en 2022 à la lutte contre la prostitution. En particulier, l'enveloppe dédiée à l'aide financière à l'insertion sociale et professionnelle (AFIS) des personnes engagées dans un parcours de sortie de la prostitution (PSP) augmente pour la première fois depuis sa création, à 1,5 million d'euros, indiquant un léger décollage du dispositif. Créé par la loi du 13 avril 2016, le parcours de sortie de la prostitution s'est déployé très lentement. Au 31 janvier dernier, 567 personnes bénéficiaient ou avaient bénéficié d'un PSP et 446 personnes de l'AFIS.

Les deux autres articles rattachés à la mission, insérés par l'Assemblée nationale, sont des demandes de rapport, portant, pour l'article 52, sur l'AAH et, pour l'article 53, sur la prime d'activité.

À l'issue de cet examen, je vous propose de donner un avis favorable aux crédits de la mission, mais un avis défavorable aux articles qui lui sont rattachés.

Mme Annie Le Houerou. – Les crédits concernent principalement deux dispositifs : l'AAH et la prime d'activité.

Concernant le programme 304, on note une très légère augmentation des crédits relatifs à la protection juridique des majeurs, mais il faut savoir que le nombre de demandes explose. Or l'accompagnement par les associations évite aux personnes concernées de sombrer dans la très grande pauvreté : elles les maintiennent véritablement hors de l'eau.

L'action 11, qui concerne la prime d'activité, présente la particularité, cette année, de financer l'expérimentation de la renationalisation du RSA en Seine-Saint-Denis.

On constate une augmentation des crédits de l'aide alimentaire, ce qui n'est pas forcément une bonne nouvelle pour notre pays, car cela signifie que le nombre de bénéficiaires est en hausse.

Pour ce qui concerne l'action 17, relative à la protection et à l'accompagnement des enfants, des jeunes et des familles vulnérables, on peut regretter que le projet de loi relatif à la protection des enfants n'arrive en séance publique du Sénat que le 14 décembre prochain. Au travers du PLF, nous finançons des actions en dehors de toute vision d'ensemble.

Le budget consacré à l'égalité entre les femmes et les hommes augmente. On peut s'en réjouir, puisqu'il s'agit de la grande cause du quinquennat. Pour autant, la présentation de ce budget changeant chaque année, il est difficile de suivre les crédits qui sont strictement liés à la lutte contre les violences faites aux femmes, à la prévention et à l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes.

Vous avez évoqué un léger décollage de l'AFIS, mais je regrette que seulement 446 personnes en bénéficient. En fait, ce dispositif n'est pas du tout adapté aux besoins des personnes qui tombent dans la prostitution. L'ambition du Gouvernement ne se concrétise pas dans les moyens attribués. Il faudra, à mon sens, fournir un effort beaucoup plus important pour permettre aux femmes et aux hommes concernés de sortir du système prostitutionnel.

Les crédits alloués à la conduite et au soutien des politiques sanitaires et sociales, qui font l'objet du programme 124, sont en baisse. Il faut s'en inquiéter. Les aides apportées au financement des ARS stagnent, en dépit du contexte de baisse sanitaire. On note également une baisse des crédits pour le fonctionnement des services, alors que les ARS sont en première ligne pour organiser la gestion de la crise sanitaire, dont nous ne sommes pas sortis et qu'il faudra accompagner financièrement.

Mme Frédérique Puissat. – Dans le cadre de notre mission d'information sur l'évolution et la lutte contre la précarisation et la paupérisation d'une partie des Français, Annie Le Houerou et moi-même avons noté qu'un tiers des départements ayant contractualisé avec l'État n'avaient pas obtenu la totalité des crédits préalablement affectés. Nous avons préconisé – c'était le sens de notre proposition n° 16 – que l'évaluation se fonde sur des indicateurs partagés État-département. Y a-t-il eu des évolutions en la matière ?

Mme Michelle Meunier. – Je souscris aux propos d'Annie Le Houerou. Rappelez-vous le nombre de signataires de la pétition sur l'AAH déposée sur le site du Sénat... Les attentes étaient très fortes. En maintenant sa position, le Gouvernement durcit le mécontentement des associations. Pour leur part, M. le rapporteur et notre collègue Philippe Mouiller ont su les écouter. En Loire-Atlantique, on n'avait jamais vu autant de personnes rassemblées sur les questions du pouvoir d'achat et de la reconnaissance des personnes handicapées que la semaine dernière : elles étaient 5 000 ! La mobilisation est énorme.

Vous connaissez notre position sur la déconjugalisation. Certains considèrent que le pas qui est fait va vers une amélioration de la situation financière des personnes handicapées, mais le sujet demeure clivant. Pour notre part, nous soutenons la demande des personnes concernées.

Comme l'a dit Annie Le Houerou, les mesures annoncées dans le cadre de la stratégie pauvreté sont à mettre en regard de l'aggravation de la crise sanitaire, sociale et

économique que nous connaissons. Elles ne suffisent pas à compenser la faiblesse du reste à vivre pour les ménages les plus modestes.

En ce qui concerne la protection des enfants, nous manquons de cadre et de vision politique. Le projet de loi que nous allons examiner est bien décevant : il ne fait que colmater les lacunes des dispositifs existants. Ce n'est pas un texte structurant.

Nous souscrivons dans l'ensemble aux analyses de M. le rapporteur pour avis.

M. René-Paul Savary. – Notre rapporteur a évoqué la participation de 93 millions d'euros, en baisse, de l'État à la prise en charge des MNA. Je souhaiterais qu'il n'oublie pas de mentionner dans son rapport que les dépenses des départements s'élèvent à 2 milliards d'euros et qu'elles augmentent.

M. Jean Sol, rapporteur pour avis. – Les crédits consacrés à la protection juridique des majeurs s'élèvent à 734 millions d'euros, en hausse de 2,76 % par rapport à 2021. Cette augmentation correspond à l'accroissement anticipé du nombre de mesures de protection. Selon l'interfédération de la protection juridique des majeurs, chaque professionnel des services mandataires est chargé de 60 dossiers, ce qui est trop élevé. Les services souhaitent une augmentation plus substantielle de ces crédits afin de passer à 45 mesures par professionnel. Une étude sur le coût des mesures de protection juridique des majeurs est en cours, et pourrait aboutir, selon la DGCS, à une réforme du système de financement.

Le changement de présentation du budget consacré à l'égalité entre les femmes et les hommes vise à répondre à une demande de clarté. L'AFIS reste peu connue et répond à des besoins particuliers. Comme le relèvent les associations qui réalisent un travail formidable en dépit de moyens limités, les personnes qui sortent de la prostitution par l'insertion professionnelle ne sont pas éligibles à cette aide.

La contribution de l'État versée aux ARS pour charges de service public s'établit à 593 millions d'euros en 2022, contre 594 millions en 2021. Les renforts exceptionnels instaurés lors de l'exercice 2021 sont maintenus à hauteur d'un tiers en 2022, soit 167 ETP, pour permettre aux ARS de poursuivre leur action en matière de dépistage de la covid, de traçage des cas contacts et de vaccination. Le schéma d'emploi des ARS est rehaussé de 118 ETP, conformément au Ségur de la santé. Il faut y ajouter 25 ETP destinés à renforcer l'échelon territorial. Une enveloppe supplémentaire de 9,7 millions d'euros est également prévue pour accompagner la transformation numérique des ARS.

Madame Puissat, les difficultés que vous évoquez concernant la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté n'ont pas fait l'objet de remontées de la part de l'Assemblée des départements de France. Les indicateurs semblent mieux acceptés par les départements.

Madame Meunier, les mesures prévues dans le cadre de cette stratégie sont structurelles. Elles ne sont pas principalement de nature monétaire. Toutefois, la tarification sociale des cantines contribue à augmenter le reste à vivre des ménages modestes, même si cette mesure pourrait être amplifiée.

Enfin, nous manquons de chiffres consolidés relatifs à la prise en charge des mineurs non accompagnés. L'ADF évoquait, il y a trois ans, une somme de 2 milliards d'euros pour les départements, mais ce chiffre doit être actualisé et précisé.

La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances ».

La commission émet un avis défavorable à l'adoption des articles rattachés n^{os} 51, 52 et 53.

La réunion est close à 10 h 40.

- Présidence de Mme Chantal Deseyne, vice-président -

La réunion est ouverte à 18 heures

Projet de loi de finances pour 2022 – Mission « Travail et emploi » – Audition de Mme Élisabeth Borne, ministre du travail, de l'emploi et de l'insertion (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

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

La réunion est close à 20 heures

Jeudi 25 novembre 2021

- Présidence de Mme Catherine Deroche, présidente -

La réunion est ouverte à 11 heures.

Projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2022 – Examen du rapport (nouvelle lecture)

Mme Catherine Deroche, présidente. – Nous examinons le rapport sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) en nouvelle lecture.

Mme Élisabeth Doineau, rapporteure générale. – Après la commission mixte paritaire (CMP) non conclusive du 16 novembre, l'Assemblée nationale a adopté, lundi soir, le PLFSS pour 2022 en nouvelle lecture ; elle a maintenu quelques apports du Sénat – peu nombreux, il faut le souligner –, dont vous trouverez le détail dans le rapport écrit. Je pense, en particulier, à l'extension des revalorisations du Ségur de la santé à certains personnels du secteur médico-social ; je pense également à la suppression du plafonnement de la participation de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) au financement des dépenses induites pour les départements par l'avenant 43 de la convention collective de la branche de l'aide à domicile, adoptée à l'initiative de M. Philippe Mouiller ; je pense enfin aux conditions de réalisation par les orthoptistes d'actes en accès direct, précisées par un amendement de Mme Corinne Imbert, ou encore à l'extension du droit à un capital décès aux

ayants droit des non-salariés agricoles, adoptée à l'initiative conjointe de Mme Françoise Férat, de M. Henri Cabanel et du Gouvernement.

Pour autant, à mes yeux, le compte n'y est pas, loin de là. Les différences entre le texte proposé en nouvelle lecture et celui que nous avons adopté en première lecture sont considérables.

Tout d'abord, l'Assemblée nationale a rétabli l'article 23, qui approuve l'annexe B du PLFSS. Certes, ce rétablissement d'un article obligatoire d'une loi de financement est logique – ne serait-ce que pour assurer la régularité du texte –, mais il est décevant au sens où cette annexe ne prévoit toujours pas de stratégie de retour à l'équilibre des comptes de la sécurité sociale après la crise. De plus, même en tenant compte de l'amélioration de la conjoncture économique, la trajectoire financière de l'annexe B fait toujours apparaître un plateau de déficit à un niveau insoutenable à l'horizon de 2025 – environ 13 milliards d'euros – et des déficits cumulés de 135,6 milliards d'euros sur la période 2020-2025. Comment espérer apurer la dette sociale d'ici à 2033 dans ces conditions ? Cet article reste donc inacceptable, même dans sa nouvelle rédaction.

L'Assemblée nationale a également rétabli l'article 5, qui organise la prise en charge par la Caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades) d'investissements hospitaliers. Or, vous le savez, le Sénat s'est constamment opposé au transfert à la Cades d'une partie de la dette hospitalière, considérant, d'une part, que c'est à l'État d'assumer le coût de ses promesses, et, d'autre part, qu'on ne peut pas mélanger n'importe quoi à la dette sociale si l'on ambitionne vraiment de l'apurer un jour. Dans cette logique, le Sénat s'oppose encore davantage au financement d'investissements nouveaux par la Cades et ne pourra donc accepter le retour de l'article 5.

Par ailleurs, l'Assemblée nationale a supprimé les mesures adoptées par le Sénat afin d'améliorer l'équilibre de l'année 2021. Il en est ainsi de l'augmentation du rendement de la contribution exceptionnelle des organismes complémentaires d'assurance maladie (Ocam). Il en est de même de l'amendement prévoyant la compensation intégrale à la sécurité sociale du coût de sa subvention à l'Agence nationale de santé publique, qui a explosé pour la deuxième année consécutive – et ce, de nouveau, sans la moindre consultation du Parlement à cet effet.

De manière plus structurelle, l'Assemblée nationale a également supprimé l'article 58 *bis* que le Sénat avait introduit sur l'initiative du rapporteur de la branche vieillesse, M. René-Paul Savary. Je vous rappelle qu'il prévoyait la convocation d'une conférence de financement réunissant des représentants des organisations syndicales de salariés et des employeurs, ainsi que des représentants de l'État, chargés de formuler des propositions pour ramener à l'équilibre financier l'ensemble des régimes de retraite de base en 2030. Ce dispositif prévoyait également que, à défaut d'accord, des mesures paramétriques entreraient en vigueur au 1^{er} janvier 2023, relatives à l'âge de départ, à la durée de cotisation et à l'alignement des régimes spéciaux.

Enfin, les députés ont rétabli de nombreux articles que nous considérons comme des « cavaliers sociaux », étrangers au domaine des lois de financement de la sécurité sociale (LFSS), simplement introduits dans ce texte afin de masquer l'absence d'une véritable loi « grand âge » ou d'une loi sur les professions de santé.

Je conclurai en faisant une observation particulière sur les amendements identiques à l'article 54 de la commission et de M. Jean-Marie Vanlerenberghe, qui fixaient le principe d'une détermination par la loi du montant des dotations de l'assurance maladie aux divers fonds et organismes qu'elle subventionne. La non-reprise de ces amendements est particulièrement décevante et augure mal de la possibilité d'obtenir un accord lors de la CMP sur la proposition de loi organique relative aux LFSS, ce que je ne cacherai pas au Gouvernement en séance publique.

Mes chers collègues, je considère donc que nous sommes parvenus au terme du dialogue utile entre les deux assemblées dans le cadre de cette navette. C'est la raison pour laquelle, au vu de la profondeur des divergences qui subsistent, je vous propose l'adoption d'une motion tendant à opposer la question préalable au PLFSS pour 2022.

Mme Raymonde Poncet Monge. – Nous déplorons, comme vous, ce mépris du travail effectué par le Sénat ; ce texte nous revient quasiment inchangé et l'on se demande pourquoi nous avons travaillé.

Certes, nous ne soutenions pas certains amendements que vous auriez souhaité maintenir. À l'inverse, vous n'avez pas pointé la suppression de l'amendement sur les nouvelles recettes envisagées pour la cinquième branche au travers d'une « contribution de solidarité de la finance pour l'autonomie », dont l'adoption par le Sénat nous avait beaucoup satisfaits. Une trajectoire financière correspond à des recettes et des dépenses ; or, le seul amendement permettant d'apporter de nouvelles recettes, afin de revenir à un moindre déficit, a été supprimé de ce texte. La démarche semble être de laisser filer les déficits, et demain l'on nous annoncera sans doute un retour à l'austérité.

Le cadre de la conférence de financement répond à la même logique fermée que celle qui a été fixée par le Gouvernement pour l'assurance chômage. Les données paramétriques de cette conférence ne recevront pas l'accord des syndicats. Il conviendrait d'ouvrir le cadre, en s'intéressant aux nouvelles recettes, en ne se focalisant pas sur la maîtrise des dépenses liées à l'assurance vieillesse et, plus globalement, sur les économies à réaliser.

M. Bernard Jomier. – Ce texte en nouvelle lecture correspond au texte initial qui ne nous convenait pas. La CMP n'a pas été conclusive, et nos marges d'intervention sur le texte sont absolument nulles ; nous voterons donc la question préalable.

Deux amendements étaient inclus dans le texte. Nous n'avions pas beaucoup d'illusions concernant l'amendement évoqué par Raymonde Poncet Monge, y compris dans l'optique de la nouvelle lecture au Sénat pour être honnête. Nous comprenons beaucoup moins que l'amendement sur le choix des fauteuils roulants soit rejeté par l'Assemblée nationale ; ce rejet est vraiment la marque du mépris pour nos travaux.

M. Daniel Chasseing. – On ne constate, en effet, aucune amélioration après la CMP.

L'âge prévu de départ à la retraite est sûrement celui vers lequel nous nous orienterons, à l'exception des carrières pénibles.

Concernant la suppression par le Sénat de la trajectoire pluriannuelle des comptes sociaux, il s'agit de revenir au plus vite à l'équilibre, mais n'oublions que l'épidémie de covid - 19 est encore là. Il ne faut pas diminuer les dépenses et encore moins augmenter les

cotisations, car les entreprises doivent être compétitives si l'on veut davantage de cotisants à l'avenir.

À l'article 5, la reprise d'une partie de la dette hospitalière par la Cades me semble justifiée. Le pourcentage à définir peut être lié à celui du sous-financement des établissements au travers de l'objectif national des dépenses d'assurance maladie (Ondam) entre 2012 et 2017, avec un taux inférieur à 2 %, sachant que ce taux atteindra 3,8 %, hors dépenses de crise, en 2022.

Enfin, on observe un renoncement concernant la loi sur le grand âge. Je déplore, plus particulièrement encore, l'absence de prise en charge de la grande dépendance dans les établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad).

Malgré cela, je ne voterai pas la motion tendant à opposer la question préalable.

Mme Élisabeth Doineau, rapporteure générale. – Pour répondre à Raymonde Poncet Monge, on a tous ressenti ce mépris du bicamérisme. Si l'Assemblée nationale s'était montrée plus ouverte, nous aurions pu, je crois, faire adopter davantage d'amendements. Je déplore ce mépris manifeste dès le départ, comme en témoignent les réponses successives apportées par les ministres.

L'amendement sur la branche autonomie ne satisfaisait pas la majorité sénatoriale, mais il avait le mérite d'exprimer une volonté de recherche de nouveaux financements.

Aucun effort n'est observé au sujet des recettes. Nous déplorons tous l'absence d'une loi sur l'autonomie, avec une vision globale. Sur la prise en charge de la grande dépendance notamment, certaines mesures sont utiles, mais insuffisantes, car elles ne s'inscrivent pas dans un plan plus large.

Par rapport aux marqueurs – les retraites, la trajectoire financière, etc. –, nous avons cherché une forme de constance. Il s'agit de placer le Gouvernement face à ses responsabilités, notamment concernant la réforme des retraites, qui n'a pas été menée à son terme. Quelles sont les propositions de ce gouvernement pour lutter contre le déficit programmé de la branche vieillesse ?

La majorité sénatoriale s'est toujours fixé pour objectifs de ne pas augmenter les cotisations et de ne pas diminuer les pensions. C'est le rôle des partenaires sociaux de trouver des solutions pour parvenir à un équilibre, afin que les jeunes générations n'aient pas à payer notre dette et les retraites en cours.

M. Jomier a indiqué, très justement, qu'il s'agissait du retour d'un texte équivalent ; il n'avait donc pas plus de chances de nous convaincre en nouvelle lecture.

Je respecte tout à fait la décision de M. Chasseing de s'abstenir sur la question préalable. Je comprends également sa déception concernant la prise en charge du grand âge, et salue sa détermination à toujours nous alerter sur le manque de personnels en Ehpad.

Concernant la dette hospitalière, il est hors de question que la Cades se transforme en fonds d'investissement. À titre personnel, je pense que nous devons extraire ces projets d'investissement des financements par la sécurité sociale et *a priori* par la Cades. Nous n'arriverons jamais à réduire la dette liée à l'assurance maladie si l'on n'envisage pas cela comme des projets d'avenir portés par l'État. Au niveau foncier, les hôpitaux lui

appartiennent ; si l'on veut améliorer la prise en charge à l'hôpital, un plan général doit être mis en œuvre.

Cette analyse vaudra également pour la proposition de loi organique relative aux LFSS ; mais là encore, nous aurons certainement des divergences avec le Gouvernement.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Nous passons maintenant à l'examen de la motion.

EXAMEN DE LA MOTION TENDANT À OPPOSER LA QUESTION PRÉALABLE

Mme Élisabeth Doineau, rapporteure générale. – Sans vous exposer de nouveau toutes les raisons qui justifient cette motion tendant à opposer la question préalable, je citerai la trajectoire financière ; la non-compensation du budget de l'Agence nationale de santé publique ; la prise en charge par la Cades d'une partie de la dette et des investissements des hôpitaux ; les montants de dotation pour les régimes obligatoires de base. Pour toutes ces raisons et d'autres encore, nous déposons cette motion.

La commission adopte la motion n° 6 tendant à opposer la question préalable.

L'ensemble des amendements devient sans objet.

La commission propose au Sénat d'adopter la motion n° 6 tendant à opposer la question préalable sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2022.

La réunion est close à 11 h 20.

COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE**Lundi 22 novembre 2021**- Présidence de M. Jean-François Longeot, président -*La réunion est ouverte à 17 h 30.***Projet de loi de finances pour 2022 – Mission « Écologie, développement et mobilité durables » et mission « Plan de relance » - Crédits relatifs aux paysages, à l'eau, à la biodiversité et à l'expertise en matière de développement durable et météorologie – Examen du rapport pour avis**

M. Jean-François Longeot, président. – Nous examinons les rapports budgétaires programmés mercredi. En effet, demain, la première partie du projet de loi de finances pour 2022 pourrait ne pas être adoptée, ce qui mettrait un terme à l'examen du budget par le Sénat. J'ai donc préféré anticiper pour que nos rapporteurs pour avis soient en mesure de nous présenter le travail qu'ils ont réalisé ces dernières semaines.

M. Guillaume Chevrollier, rapporteur pour avis sur les crédits relatifs aux paysages, à l'eau, à la biodiversité et à l'expertise en matière de développement durable et météorologie. – Mon rapport est consacré à l'analyse des crédits des programmes 113 et 159 de la mission « Écologie, développement et mobilité durables », portant sur la politique des paysages, de l'eau et de la biodiversité pour le programme 113, sur l'expertise, l'information géographique et la météorologie pour le programme 159 et sur les crédits associés au sein de la mission « Plan de relance ».

Au cours des neuf auditions budgétaires, qui m'ont permis d'entendre l'ensemble des opérateurs des deux programmes, j'ai acquis la conviction que les moyens consacrés à la biodiversité ne répondent pas à l'urgence environnementale et que les engagements du Gouvernement sont insuffisamment mis en œuvre dans ce projet de loi de finances (PLF). Malgré des annonces volontaristes et des stratégies ambitieuses, force est de constater qu'elles ne trouvent pas de traduction budgétaire adéquate et que les arbitrages ont fait prévaloir la logique de Bercy sur celle de la biodiversité. Le « quoi qu'il en coûte » ne s'étend manifestement pas à l'environnement !

Le contexte est pourtant propice à relever des défis qui engagent la soutenabilité de notre société : la France a accueilli en septembre dernier le Congrès mondial de la nature à Marseille, à l'occasion duquel le Gouvernement s'est associé aux constats de l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN) concernant le déclin continu de la biodiversité. Le Président de la République a profité de cette occasion pour annoncer des mesures fortes en faveur de la biodiversité.

Nous, sénateurs, avons également pris la mesure des enjeux et apporté une réponse forte, en amendant avec responsabilité et ambition la loi « Climat et résilience » promulguée le 22 août dernier. Nous avons donné un coup d'accélérateur à la protection et la résilience de nos écosystèmes, guidés par la pertinente logique du développement durable, qui concilie la protection de l'environnement avec l'économie et le social. Entre autres mesures, nous avons donné une assise législative à la stratégie nationale pour les aires protégées et ses objectifs d'au moins 30 % d'aires protégées et 10 % sous protection forte, et à la

non-régression des superficies couvertes entre deux actualisations, en associant les collectivités territoriales et en donnant aux maires de nouveaux moyens de police pour lutter contre l'hyperfréquentation des sites naturels et culturels patrimoniaux.

Notre boussole montrait le bon cap : j'en veux pour preuve l'adoption du Manifeste de Marseille, qui valide notre approche, en recommandant d'associer autant que possible l'échelon infranational aux mesures de protection de l'environnement et à faire confiance aux élus locaux.

Ces engagements portés par les parlementaires et l'exécutif dessinent une trajectoire intéressante, qui semble enfin avoir pris la mesure des menaces sur la biodiversité. Mais l'observation attentive des crédits du programme 113 ne fait pas ressortir ces ambitions. Malgré une hausse de 6,5 % et une dotation qui augmente de 13,3 millions d'euros à périmètre constant, pour un total de 244 millions d'euros, nous sommes toujours bien en deçà des financements nécessaires à la biodiversité, même si l'on peut se réjouir des crédits mobilisés au sein de la mission « Plan de relance », qui consacre 97,7 millions d'euros de crédits de paiement à la biodiversité sur les territoires – restauration écologique, aires protégées et protection du littoral – pour soutenir la production des atlas de la biodiversité communale, construire deux passes à poissons sur le Rhin ou encore réhabiliter certains points d'accueil du public dans les aires protégées.

Un rapport du conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) de juillet 2016 avait mis en avant un manque à financer d'au moins 200 millions d'euros par an en faveur de la biodiversité, et recommandait de porter les crédits du programme 113 à 394 millions d'euros. En se référant au scénario médian et sans procéder à l'actualisation requise par les nouvelles stratégies élaborées depuis lors, le manque à financer pour la biodiversité est de l'ordre de 150 millions d'euros pour 2022 : c'est donc seulement 62 % des besoins de financement qui sont couverts. Le déficit cumulé s'élève à 986 millions depuis 2018. Le compte n'y est manifestement pas.

Ainsi que je le soulignais dans mon récent rapport d'information à la suite du déplacement de la commission au Congrès mondial de la nature, il est temps de passer des promesses aux actes. L'étude économique de l'OCDE « France 2021 », publiée le 18 novembre dernier, pointe la même insuffisance : elle souligne que « *la France s'est fixée des objectifs environnementaux ambitieux* », mais constate que « *l'écart entre les résultats et les principaux objectifs se creuse : malgré tous les efforts entrepris depuis plusieurs années, la France se situe encore en deçà de ses objectifs de meilleure préservation de la biodiversité* ».

Concernant le programme 159, la situation est encore plus préoccupante : les subventions pour charges de service public versées aux opérateurs du programme – le Commissariat général au développement durable (CGDD), le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cérema), l'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN) et Météo France – diminuent de 9,48 millions d'euros, soit une baisse de 2,2 % par rapport à 2021. Ces évolutions contraignent les opérateurs dans leur adaptation aux changements induits par le numérique et les nouvelles attentes en matière de services. L'ouverture des données publiques, non compensée, nuit à leur faculté d'assurer la souveraineté et la fiabilité des données cartographiques et météorologiques, essentielle pour préserver la pertinence de nos modèles d'anticipation et de prise de décision.

Le devenir du Cérema, centre d'expertise publique précieux pour l'accompagnement de l'ingénierie territoriale de l'État et des collectivités territoriales, a ainsi fait l'objet d'une mise en garde sévère dans un rapport conjoint du CGEDD et de l'Inspection générale de l'administration (IGA) : son « *pronostic vital est engagé* », son « *modèle économique est insoutenable* », ce qui crée un « *risque important de déclassement technique* ». Est-ce vraiment ce que nous voulons pour notre expertise publique ?

Météo France est également dans une situation inconfortable, avec une baisse de 20 % de sa subvention depuis dix ans, alors que le nombre d'acteurs météo-sensibles progresse et que 25 à 30 % de notre PIB dépend des conditions météorologiques. Un rapport de contrôle de notre collègue des finances Vincent Capo-Canellas a bien mis en évidence ces tendances, d'autant plus préoccupantes que les bénéfices socio-économiques de la délivrance de services météorologiques sont estimés entre 3,4 à 8 fois son budget. Il est essentiel que cet opérateur puisse développer des modèles de vigilance capables de mieux anticiper les événements dangereux, dont il est à craindre qu'ils ne se multiplient ces prochaines années.

Un autre sujet d'inquiétude ressort nettement des auditions que j'ai menées : les effectifs des opérateurs ne cessent de fondre depuis le début du quinquennat. Depuis 2018, 710 équivalents temps plein (ETP) ont été supprimés, dont une baisse de 12 % des effectifs de Météo France et 11 % pour le Cérema. Seul point positif : le schéma d'emplois sera stable en 2022 pour les opérateurs du programme 113, et les parcs nationaux bénéficieront de la création de 20 ETP, 10 pour accompagner le développement du onzième parc national et 1 pour chacun des autres parcs. Je salue cet effort ponctuel, même s'il intervient après une baisse de 14 ETP depuis 2010 quand, dans le même temps, deux nouveaux parcs ont été créés – Calanques et Forêts – et que les Français ont massivement fréquenté ces espaces au sortir des confinements successifs. Le compte n'y est pas pour concrétiser l'ambitieuse stratégie nationale pour les aires protégées. Sandra Lavorel, directrice de recherche au Centre national de la recherche scientifique (CNRS) et spécialiste des écosystèmes terrestres, avait déploré devant notre commission, en octobre dernier, que « *les moyens et les effectifs alloués à la gestion des aires protégées sont une tragédie pour la gestion de la biodiversité en France* ».

La situation des agences de l'eau est également préoccupante : leurs effectifs ont diminué de 21 % depuis 2010, alors que leurs missions n'ont cessé de se développer, notamment en direction de la biodiversité et des milieux marins depuis la loi de 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages. Je rappelle que nous sommes toujours loin de l'objectif fixé pour 2027 par la directive-cadre sur l'eau d'un bon état des masses d'eau. On a vu le rôle positif que les agences de l'eau ont joué auprès des collectivités territoriales pendant la crise sanitaire ; ce sont des outils essentiels, qui assurent le soutien de projets à fort effet de levier et l'adaptation de nos territoires au changement climatique.

Le schéma d'emplois du programme 159 continue d'être négatif, avec une baisse de 110 ETP en 2022. Depuis 2012, Météo France a perdu 923 ETP, ce qui obère ses capacités à maintenir une recherche et développement de pointe. Le Cérema a également vu ses effectifs s'amenuiser depuis sa création en 2014, de 3 045 à 2 382 ETP, ce qui correspond à un important effort de rationalisation de l'établissement. Ces tendances mettent à mal l'excellence météorologique et l'expertise scientifique et technique au profit de l'État et des collectivités territoriales. Ces opérateurs, soumis à une forte concurrence, doivent répondre à des demandes toujours plus complexes et exigeantes en ressources. Ils sont arrivés au terme d'un processus de rationalisation et de mutualisation. La poursuite de cette tendance menace désormais leur compétitivité et leur modèle économique, mais également – et c'est plus grave – leur capacité à répondre de manière satisfaisante à leurs missions de service public :

poursuivre sur cette voie, c'est courir le danger du déclassement et de la perte de compétences. Les opérateurs n'ont plus de marges de manœuvre et sont d'ores et déjà contraints de faire des choix dans l'exercice de leurs missions.

Outre des dotations budgétaires inférieures aux besoins et les inquiétantes pertes d'effectifs, plusieurs mécanismes engendrent des effets pervers. J'en citerai trois dont les conséquences sont particulièrement dommageables pour les opérateurs.

Le « plafond mordant » des agences de l'eau, qui prévoit un maximum annuel de recettes fiscales encaissées par les agences au-delà duquel l'excédent est reversé au budget général de l'État, ne sera pas relevé en 2022, ce qui limite les interventions financières des agences, alors que les assises de l'eau et le Varenne agricole de l'eau et de l'adaptation au changement climatique montrent à quel point la question de l'eau est sensible – le secteur reçoit 250 millions d'euros alors qu'il faudrait dix fois plus d'investissement pour la qualité de l'eau et préserver la ressource. Le constat est clair, il faut maintenant investir.

Le choix de l'ouverture des données publiques, qui engendre d'importants manques à gagner non compensés, bouleverse le modèle économique des opérateurs générant de telles données. Pour Météo France, les conséquences sont évaluées à 1,4 million d'euros de perte directe et à 5 millions d'euros de pertes indirectes de recettes commerciales.

Enfin, le passage au régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (Rifseep) et les mesures de revalorisation salariale décidées nationalement engendrent également un surcoût important pour les opérateurs, estimé à 4 millions d'euros pour l'IGN ou 4,3 millions d'euros pour le Cérema et ce, sans compensation.

Enfin, ce budget compte un trop grand nombre d'angles morts. Les moyens consacrés à la lutte contre les espèces exotiques envahissantes manquent de coordination et la stratégie est inefficace pour faire face à ce fléau estimé à 368 millions d'euros par an, soit plus que le programme 113 dans son ensemble. Vous le savez, les collectivités territoriales sont démunies face à cette problématique et ne savent pas vers qui se tourner quand elles y sont confrontées.

La secrétaire d'État à la biodiversité nous a annoncé qu'elle nous présenterait un nouveau plan d'actions début 2022 ; un guichet unique, auprès d'un opérateur identifié et des effectifs dédiés, pourrait être une piste intéressante. Rien n'est cependant clair à ce stade et je serai attentif aux propositions qui seront faites.

Enfin, plusieurs personnes entendues en audition m'ont indiqué que la baisse continue des effectifs entraînait une moindre présence de l'État dans nos territoires, une police de l'environnement moins efficace et des réglementations moins contrôlées. Je l'ai constaté ce matin dans mon département, où les responsables de l'Office français de la biodiversité (OFB) de Mayenne m'ont fait part du manque d'effectifs, ce qui nuit à la crédibilité de nos stratégies environnementales. La préservation de la biodiversité mérite que l'on y consacre des moyens budgétaires mieux calibrés, des effectifs pérennes et que soient financées les ambitions que la France défend sur la scène internationale.

Pour ces raisons, mes chers collègues, je vous propose d'émettre un avis défavorable à l'adoption des crédits relatifs aux paysages, à l'eau et la biodiversité ainsi que ceux qui sont relatifs à l'expertise, l'information géographique et la météorologie. En

revanche, je vous propose d'émettre un avis favorable aux crédits consacrés à l'écologie de la mission « Plan de relance ».

M. Jean-François Longeot, président. – Merci pour la qualité de ce travail.

La commission émet un avis défavorable à l'adoption des crédits relatifs aux paysages, à l'eau, à la biodiversité et à l'expertise en matière de développement durable et météorologie de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » et un avis favorable à l'adoption des crédits relatifs à l'écologie de la mission « Plan de relance ».

Projet de loi de finances pour 2022 – Missions « Écologie, développement et mobilité durables » et « Plan de relance » - Crédits relatifs à la prévention des risques – Examen du rapport pour avis

M. Pascal Martin, rapporteur pour avis sur les crédits relatifs à la prévention des risques. – Pour la deuxième année, je vous présente mon rapport sur les crédits dédiés à notre politique de prévention des risques naturels, industriels, technologiques et nucléaires, crédits qui concourent également au développement de l'économie circulaire. J'ai procédé à cinq auditions à titre principal.

Le financement de cette politique me tient particulièrement à cœur, car il permet d'agir très concrètement pour réduire à la source ces risques, au bénéfice de nos concitoyens, de nos entreprises, de nos infrastructures.

Comme l'an dernier, ces moyens sont rassemblés dans les programmes 181 et 217 de la mission « Écologie, développement et mobilité durables », ce dernier programme portant les crédits des personnels dédiés à la politique de prévention des risques, ainsi que dans la mission « Plan de relance ».

Cette année, j'aurais cinq observations principales à partager avec vous et une proposition d'amendement.

Première observation : ce budget pour 2022 est stable et s'inscrit dans la continuité de l'exercice 2021 et du quinquennat.

L'an dernier, plusieurs éléments importants étaient intervenus : budgétisation du fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM), reconduction de la réduction d'impôt pour risque sismique, prorogation du crédit d'impôt pour les travaux prescrits par des plans de prévention des risques technologiques (PPRT), définition de la fiscalité applicable au projet du Centre industriel de stockage géologique (Cigéo), notamment.

D'ailleurs, cette année, les députés ont adopté un amendement du Gouvernement visant à prolonger la contribution spéciale exigible auprès des producteurs de déchets et perçue par les groupements d'intérêt public (GIP) constitués localement pour la mise en œuvre du projet Cigéo jusqu'en 2025, en lien avec le décalage du calendrier d'autorisation de création du projet. Comme vous l'avez sans doute vu, le dossier de demande de déclaration d'utilité publique (DUP) de Cigéo a été déposé en août 2020 par l'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (Andra), il comprend les 17 avis favorables et 7 avis défavorables des collectivités concernées ainsi que les évaluations socio-économiques. L'enquête publique préalable à la DUP a démarré en septembre 2021. L'obtention de la DUP

est prévue pour fin 2021 et un décret d'autorisation de création (DAC) sera encore nécessaire avant de lancer véritablement l'exploitation du site, qui ne devrait pas intervenir avant 2025, voire 2027. La phase d'exploitation du site pourra alors débuter, pour s'achever à l'horizon de 2150.

Autre élément pour 2022, le Gouvernement a déposé un amendement, dans le cadre de la seconde partie du projet de loi de finances pour 2022, au sein des articles non rattachés, pour apporter une garantie financière à la société des Mines de potasse d'Alsace, pour le stockage des déchets solubles et non solubles en couches géologiques profondes présents sur le territoire de la commune de Wittelsheim. Il s'agit du dossier « StocaMine », que certains d'entre vous connaissent bien.

Pour répondre à l'arrêt rendu par la cour administrative d'appel (CAA) de Nancy, pour lequel il s'est d'ailleurs pourvu en cassation, l'État souhaite apporter une garantie financière à hauteur de 160 millions d'euros jusqu'au 1^{er} janvier 2030, afin de montrer que la société concernée pourra assumer l'ensemble des coûts liés à un stockage à durée illimitée de ces déchets.

D'autres solutions ont été envisagées. C'est un dossier particulièrement complexe, avec des implications très fortes en fonction des solutions retenues.

Ces deux dossiers, Cigéo et StocaMine, pourraient d'ailleurs faire l'objet d'un suivi plus précis de la part de notre commission, notamment avec des déplacements, comme nous l'avons déjà évoqué en Bureau et avec Marta de Cidrac, qui a conduit des travaux sur StocaMine dans le cadre du groupe d'études relatif à l'économie circulaire dont elle assure la présidence.

Pour le programme 181, derrière une baisse de 15 % des autorisations d'engagement (AE), à 1 milliard d'euros pour 2022 par rapport à la loi de finances initiale 2021, et une hausse de 8,5 % des crédits de paiement (CP), à 1 milliard d'euros également, se cache en fait le retour à une situation « normale » pour le programme 181. La ventilation des crédits entre les actions est très proche.

L'an dernier, des fonds importants avaient été inscrits sur la nouvelle action portant le Fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM), dit fonds « Barnier », tant pour couvrir des engagements passés que pour faire face aux dégâts très importants de la tempête Alex dans les Alpes-Maritimes.

Cette année, les hausses résultent d'un saupoudrage sur plusieurs actions, dont un renforcement des crédits de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe), pour 50,7 millions d'euros, et 30 millions d'euros pour le FPRNM, en lien avec la tempête Alex.

La réduction d'effectifs pour le ministère est moins importante cette année, soit - 1,4 %, mais la réduction totale sur cinq ans aura tout de même été de - 13,5 %, correspondant à environ 5 500 postes supprimés.

Si cette trajectoire était anticipée, je m'inquiète toutefois d'un mouvement parallèle d'érosion progressif de l'expertise dans nos grands opérateurs, ce qui rejoint les observations formulées précédemment par mes collègues rapporteurs pour avis. Ainsi, l'Ademe a massivement recours à des contrats courts pour mener à bien sa mission et elle a

perdu 12 % de ses effectifs sous plafond en cinq ans. Si elle parvient à attirer des profils de grande qualité selon son président, Arnaud Leroy, il est difficile de maintenir cette ressource dans la durée.

Certains champs d'action sont ainsi délaissés comme le bruit ou certaines pollutions atmosphériques, quand d'autres sont priorisés, en lien avec les moyens proposés par le Gouvernement, à l'image du fonds « Sols », qui sera mis en place par l'Ademe.

Deuxième remarque, dont je vous avais déjà fait part l'an dernier : le plan de relance est décevant et insuffisant pour la prévention des risques naturels et industriels.

Même si les crédits dévolus à l'économie circulaire sont importants, ils ne font pas oublier ce manque.

D'ailleurs, parmi les éléments qui m'ont été transmis par la direction générale de la prévention des risques (DGPR) s'agissant de la liquidation du plan de relance, il n'est pas fait mention des mesures prises en faveur de la protection et de l'adaptation face au recul du trait de côte.

Pour 2022, environ 15 millions d'euros sont inscrits pour la protection du littoral dans la mission « Plan de relance » et 4 millions d'euros pour le renforcement des barrages. Le Gouvernement demande également 2 millions d'euros pour la construction de 17 abris anticycloniques en Polynésie française et 13,3 millions d'euros pour renforcer la solidité et la résilience de 20 bâtiments en lien avec le plan Séismes aux Antilles.

Les montants demeurent donc encore modestes pour la prévention des risques, alors que des moyens seraient nécessaires pour opérer un changement d'échelle sur plusieurs de nos politiques d'adaptation au changement climatique et de lutte contre les pollutions de toute nature, pour l'environnement et nos concitoyens.

Troisième remarque : l'un des enjeux centraux du programme pour le prochain exercice, à savoir le budget pour 2023, sera la sûreté nucléaire, compte tenu de l'annonce du Président de la République, qui demeure encore floue à ce stade d'ailleurs sur l'ampleur des investissements et des sites concernés, de déployer un nouveau programme nucléaire national, visant la construction d'au moins six réacteurs de nouvelle génération.

Cette annonce aura pour conséquence d'alourdir un programme de travail déjà bien rempli pour l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN), notamment par le réexamen périodique des réacteurs de 900 et 1300 mégawatts (MWe) et par la montée en puissance prochaine des exigences de contrôle sur les réacteurs de petite à moyenne puissance – 30 à 400 MWe –, les SMR, qui bénéficieront d'un soutien *via* le plan France 2030 annoncé récemment et traduit dans le budget par un amendement du Gouvernement.

D'après les travaux préparatoires qui ont été conduits notamment par Bercy, le coût total de la construction et de la mise en service de trois nouvelles paires de réacteurs EPR II représenterait 47,2 milliards d'euros au total.

Il est évident que les ressources mises pour assurer le contrôle de la sûreté nucléaire et l'inspection des sites, à tous les stades pertinents avant et après leur mise en service, devront être ajustées en conséquence.

Ce renforcement devra porter à la fois sur le fonctionnement, pour permettre aux opérateurs de l'expertise et du contrôle de la sûreté nucléaire, en particulier l'ASN, de renforcer leurs connaissances des risques et leur méthodologie, sur les effectifs, qui s'établiront à 444 ETPT en 2022 hors mesures de périmètre, contre 392 en 2017 hors mesures de périmètre, pour assurer une présence sur le terrain à la hauteur des enjeux – en 2022, 2 ETP supplémentaires assureront le fonctionnement de l'ASN, représentant 1 ETPT – et sur son indépendance.

Je resterai attentif à ces points et vous proposerai sans doute des amendements l'an prochain si vous me renouvez votre confiance pour examiner ce budget.

Une réflexion doit donc être engagée sur les moyens de l'ASN et il faudra également suivre l'avancement de l'affaire qui a éclaté récemment à propos de manquements à la sûreté supposés dans la centrale du Tricastin. Un salarié a déposé plainte contre EDF pour « mise en danger de la vie d'autrui » et « infractions au code pénal, au code de l'environnement et au code du travail et à la réglementation sur les installations nucléaires », évoquant notamment une surpuissance du réacteur 1 en 2017 et une inondation interne en 2018, qui n'auraient pas donné lieu à un signalement dans les formes à l'ASN.

Ma quatrième observation est en lien avec nos travaux sur Lubrizol et concerne les effectifs de l'inspection des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE).

L'engagement de la ministre est bien respecté : 50 postes d'inspecteurs en ETP, pour un total de 1 427 ETP pour 2022, auront vu le jour en deux ans, même si Élisabeth Borne avait initialement annoncé 50 postes dès 2021... Toutefois, cette information n'est pas simple à vérifier ni totalement précise, compte tenu des marges de manœuvre laissées aux préfets, à l'échelle des directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL). En outre, certains postes affichés dans les tableaux des services ne correspondent pas toujours à des postes effectivement occupés et la suppression factuelle des lignes qui se rapportent à ces postes ne correspond donc pas à des suppressions de postes...

La politique de ressources humaines est donc difficilement lisible.

Quoi qu'il en soit, dans les documents budgétaires de 2021, on a constaté une hausse effective de 22 ETP et un transfert de 8 ETP vers le ministère du travail pour le contrôle des mines à ciel ouvert et des carrières, correspondant à 30 postes. Toutefois, la répartition géographique de ces 30 nouveaux postes, trouvés par repyramidage entre catégories C et A en 2021, est très inégale. On compte, par exemple, 0,9 ETP pour la région Normandie, 7,8 pour la région Auvergne-Rhône-Alpes, 3,6 pour la région Occitanie.

Dans les documents budgétaires de 2022, la hausse sera de 14 ETP nouveaux en net et 6 ETP par repyramidage entre catégories C et A.

Au total, ces 20 postes, s'ajoutant aux 30 de l'an dernier, font que l'on arrive à 50.

À l'heure actuelle, un inspecteur intervient sur environ 420 sites par an et le nombre de contrôles a été divisé par deux en quinze ans. Par rapport aux 18 200 visites réalisées en 2018, l'objectif de 27 200 visites annuelles sera atteint en 2023 selon l'administration, ce qui correspond à peu près au calendrier initial de l'annonce de la ministre pour la hausse de 50 % des contrôles.

Enfin, ma cinquième et dernière observation concerne les risques naturels, compte tenu de notre déplacement dans les Alpes-Maritimes, le 25 novembre prochain, qui vise à mesurer les conséquences de la tempête Alex intervenue fin 2020 et à suivre l'avancée des travaux de reconstruction.

Dans le PLF pour 2022, les moyens dédiés aux risques naturels sont confortés pour la seconde année avec le maintien de la budgétisation du FPRNM. Cette budgétisation s'effectue à un niveau important cette année encore, à hauteur de 235 millions d'euros, après 415 millions l'an dernier, mais elle ne peut faire oublier le fait que le fonds a été ponctionné de près plus de 300 millions d'euros sous ce quinquennat.

Je me réjouis que cette ponction ait cessé, d'autant plus que le fonds est de plus en plus mobilisé et que la pression sur le financement de la prévention et du traitement des risques naturels va s'amplifier au cours des prochaines années.

L'amendement que je vais vous proposer a été élaboré en concertation avec notre collègue François Calvet, qui a travaillé sur le programme 174, comportant à titre principal les crédits délégués aux associations agréées de surveillance de la qualité de l'air (AASQA) en France : je vous propose de leur attribuer 2 millions d'euros supplémentaires, afin qu'elles participent au service de prélèvements atmosphériques pour les situations d'urgence, dont le régime a été renforcé à la suite de l'accident de Lubrizol et qui impose des exigences accrues pour certaines installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) sensibles.

L'objectif est de participer, avec ces 2 millions d'euros, au financement des coûts de veille et de fonctionnement du dispositif de prélèvements, car son intervention au cas par cas donnera lieu à un financement de l'exploitation concernée. Je souhaite souligner combien ces associations manquent de crédits pour assumer leurs missions qui sont essentielles.

Tels sont les principaux éléments dont je souhaitais vous faire part pour ce budget 2022.

Après un budget de changements en 2021, le budget pour 2022 s'inscrit dans la stabilité, et le rendez-vous est pris pour 2023 avec des échéances importantes à plusieurs titres.

En conséquence et en cohérence avec l'avis favorable émis l'an dernier, je vous propose un avis favorable sur le vote des crédits du programme 181.

M. Didier Mandelli. – Je souhaiterais rappeler ce qu'est devenu le fonds « Barnier », qui a été supprimé en tant qu'outil autonome par la budgétisation opérée en 2021.

Comme chaque année, le prélèvement opéré sur les contrats d'assurance habitation et automobile correspond à une recette d'environ 230 millions d'euros.

Ces recettes alimentent désormais le budget de l'État alors qu'elles sont censées alimenter directement notre politique de prévention des risques naturels, en contribuant à la prise en charge de dépenses de prévention, de protection et d'indemnisation.

J'ajoute que le fonds n'était pas à un niveau « 0 » ! Entre les crédits délégués aux préfetures mais non engagés ou non consommés et le solde de trésorerie, les ressources du fonds représentaient environ 700 millions d'euros, qui ont également été versées au budget général de l'État.

Je considère donc qu'il y a un décalage énorme entre les besoins mesurés sur le terrain, notamment par rapport au recul du trait de côte – des digues ne sont pas financées et réalisées, par exemple – qui est complément disproportionné.

Je comprends pourquoi le Gouvernement a souhaité budgétiser ce fonds, cela permet plus de flexibilité de gestion !

Je rappelle que ce fonds est alimenté par des cotisations sur nos assurances – entreprises, collectivités, particuliers. La recette est toujours là mais les moyens ne sont pas affectés en conséquence.

Les ressources du fonds ont été ponctionnées puis plafonnées à plusieurs reprises, nous nous sommes tous battus pour supprimer ce plafond.

C'est donc un tour de passe-passe qui est réalisé par le Gouvernement sur ce fonds et lui permet de récupérer des centaines de millions d'euros sans pour autant les consacrer tous à la politique de prévention des risques.

M. Jean-François Longeot, président. – Notre commission s'exprime en effet régulièrement sur ce sujet...

M. Joël Bigot. – J'abonderai dans le même sens que mon collègue Didier Mandelli : désormais les cotisations des assurés alimentent le budget général, par un tour de passe-passe, au lieu de servir directement le financement de la politique de prévention des risques.

Article 20 (État B)

L'amendement II-79 est adopté.

M. Joël Bigot. – Vous l'avez dit, monsieur Martin, la politique des ressources humaines est difficilement déchiffrable, et si l'on ajoute à cela l'illisibilité du fonds Barnier, ce rapport soulève bien des questions. Le dérèglement climatique va entraîner une hausse des moyens nécessaires pour la prévention des risques et nous devons y répondre car les crédits correspondants sont condamnés à augmenter, si la France veut être à la hauteur des enjeux.

J'aimerais revenir sur les risques industriels. Vous avez mentionné le site de Lubrizol, pour lequel le Gouvernement avait promis de recruter des inspecteurs des installations classées. Cette promesse semble avoir été tenue mais il faudra aller plus loin car la prévention des risques devra être renforcée pour d'autres sites dans les années à venir.

Je tiens enfin et surtout à évoquer l'Ademe, véritable bras armé de la transition écologique. En effet, à ce jour, si le nombre de salariés est stable, de nombreux contrats restent précaires. Si l'on veut donner à l'expertise publique et gouvernementale toute sa dimension, on ne peut se satisfaire de cette politique qui, au mieux, pourrait conduire à privatiser l'expertise et il ne s'agirait plus alors d'une politique publique d'accompagnement de la transition écologique. Les effectifs sous plafond de l'Ademe, en baisse depuis cinq ans, sont donc très préoccupants et il serait bon d'avoir des certitudes à ce sujet après juin 2022, afin de pouvoir conduire la transition écologique.

En attendant, je propose de voter contre l'adoption de ces crédits.

M. Hervé Gillé. – Dans le cadre de son rapport, Guillaume Chevrollier a remis en perspective la question du « plafond mordant » des agences de l'eau. Sa remarque était judicieuse, notamment en ce qui concerne la montée en puissance des schémas d'aménagement et de gestion de l'eau (SAGE), qui se fait alors que les moyens des agences ne sont pas toujours suffisants pour accompagner les collectivités territoriales.

Je voudrais en venir à une demande d'éclaircissement au sujet de l'intervention de l'État sur les ouvrages de prévention dans le cadre des programmes d'actions de prévention des inondations (PAPI). Jusqu'à maintenant, environ 30 % du coût de ces ouvrages est couvert par l'État ; ces dépenses figurent-elles bien dans le cadre du programme ? Les compétences sont notamment transférées dans le cadre de la gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (Gemapi) mais en ce qui concerne les politiques d'intervention de l'État, je voudrais m'assurer que les moyens d'accompagnement sont toujours présents.

M. Pascal Martin, rapporteur pour avis. – Tout d'abord, pour revenir à la remarque de Didier Mandelli sur le fonds Barnier et son fonctionnement, je la partage en partie.

Pour répondre à M. Bigot sur l'Ademe, je souhaiterais rappeler que, lors de son audition, le président Leroy nous a expliqué en toute transparence qu'une partie des contrats à durée déterminée (CDD) prendraient fin le 30 juin 2022 et que, pour l'instant – son budget n'étant voté qu'en décembre – il n'a aucune garantie quant à la reconduction éventuelle de ces contrats. Il nous a confié aussi se satisfaire, dans le contexte général, de la création de neuf postes pour 2022.

Enfin, sur les PAPI, l'action 10 du programme 181 porte sur la prévention des risques naturels et hydrauliques, qui comporte notamment des crédits d'intervention au bénéfice des collectivités. Dans le « bleu » budgétaire et les réponses qui m'ont été transmises par l'administration, on apprend également que le taux de territoires à risque important d'inondation couverts par un PAPI était de 77 % en 2020. Le taux de prévision actualisé est de 81,5 % pour 2021, et de 85 % pour 2022, la cible étant de 89 % pour 2023.

La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits relatifs à la prévention des risques de la mission « Écologie, développement et mobilité durables », sous réserve de l'adoption de son amendement, et un avis favorable à l'adoption des crédits du plan de relance concernés.

Projet de loi de finances pour 2022 – Missions « Écologie, développement et mobilité durables » et « Plan de relance »- Crédits relatifs aux transports ferroviaires, fluviaux et maritimes – Examen du rapport pour avis

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 sur les crédits relatifs aux transports ferroviaires, fluviaux et maritimes prévus par le projet de loi de finances (PLF) pour 2022. Ce rapport est le fruit d'un travail conséquent et d'une quinzaine d'auditions, réalisés dans des délais assez courts.

Le premier objectif était de rester cohérent avec les remarques et amendements que nous avons présentés lors des discussions sur le PLF pour 2021. Le deuxième était d'être cohérent avec la loi « Climat et résilience » d'août dernier, ce texte qui a beaucoup occupé

notre commission cette année. Nous avons en effet passé des semaines à y travailler ensemble, et il me paraissait logique de tenter de décliner dans le PLF ce que nous avons voté alors. Enfin, j'ai souhaité prendre la mesure de l'effectivité du plan de relance. S'agissait-il d'une annonce politique du Gouvernement ? D'un plan de soutien à certaines filières ? D'un plan de sauvegarde ? Nous avons essayé à travers ce rapport d'apporter des réponses à ces questions.

Le PLF pour 2021 présentait un caractère exceptionnel compte tenu de la crise sanitaire et économique, et des moyens déployés pour y faire face. Le PLF pour 2022 s'inscrit dans une certaine continuité puisque les effets de la crise se poursuivent, mais s'ajoute aussi le contexte particulier de la campagne présidentielle à venir. En effet, les annonces gouvernementales se sont multipliées ces derniers mois dans le domaine des transports, et il n'est pas toujours facile de distinguer les mesures nouvelles de celles ayant déjà été budgétées. Cette situation accroît l'impression d'un éclatement des moyens, et nuit à la lisibilité du budget. Dans le cadre des auditions conduites avec les acteurs du transport ferroviaire, fluvial et maritime, je me suis donc attaché à éclaircir le contenu de ce PLF dans la mesure du possible, et à vérifier si les crédits du plan de relance avaient bien été déployés.

J'en viens à la présentation des différents volets autour desquels s'articule mon rapport, en commençant par l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (Afitf). La crise ayant éclaté en 2020 continue à peser de manière significative sur les recettes de l'Afitf, notamment sur le produit de la taxe de solidarité sur les billets d'avion (TSBA), le produit de la taxe d'aménagement du territoire (TAT) et celui des amendes radars. En outre, les sociétés concessionnaires d'autoroutes, contestant une évolution de la TAT, refusent de s'acquitter d'une contribution de 61 millions d'euros pour 2021, ce qui n'arrange rien. Les prévisions de recettes pour 2022 apparaissent toutefois plus réalistes qu'en 2021, et l'Afitf devrait être en mesure de respecter la trajectoire de dépenses prévue par la loi d'orientation des mobilités (LOM), avec des investissements à hauteur de 2,6 milliards d'euros pour 2022. Néanmoins, cette trajectoire reste théorique puisque le Gouvernement a engagé de nouvelles dépenses qui ne sont pas incluses, pour financer le canal Seine-Nord Europe, le tunnel ferroviaire Lyon-Turin ou le récent plan « Marseille en grand ». Les députés ont d'ailleurs adopté un amendement visant à abonder le budget de l'Afitf de 32 millions d'euros, en faveur du développement des transports collectifs de la cité phocéenne. Sans remettre en cause le bien-fondé de ces investissements, une telle manière de faire, consistant à amender le PLF au fur et à mesure des annonces présidentielles et ministérielles, suscite la perplexité quant à la lisibilité et la sincérité de ce budget.

Au-delà de cette problématique, la soutenabilité du financement de l'Afitf continue d'interpeller. D'une part, la situation conduisant chaque année le Gouvernement à compenser les pertes de recettes de l'agence *via* un collectif budgétaire n'est pas tenable. Cette année encore, le Gouvernement prévoit une compensation à hauteur de 250 millions d'euros en deuxième loi de finances rectificative. D'autre part et à plus long terme, on peut s'interroger sur le devenir de la part du produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) affectée à l'agence, qui a vocation à se contracter à mesure du verdissement du parc automobile. Ainsi, comme l'année dernière, j'estime urgent d'engager une réflexion sur l'avenir du financement de cette agence, afin de faire reposer les investissements de long terme, nécessaires à nos infrastructures, sur des ressources crédibles et pérennes.

À cette problématique de financement vient s'ajouter une insuffisance des moyens humains de l'agence. En effet, malgré l'extension du champ de ses missions, notamment pour

déployer les crédits du plan de relance qui s'élèvent à 750 millions d'euros en 2022, l'agence n'est dotée que de quatre équivalents temps plein travaillés (ETPT), mis à disposition par le ministère de la transition écologique. Nous considérons, avec Olivier Jacquin, rapporteur des crédits relatifs aux transports terrestres, qu'il est indispensable d'augmenter ces effectifs, pour que les moyens soient à la hauteur des besoins. Certes, l'agence a pour objectif principal d'investir, et j'ai bien conscience que le budget de notre pays n'a pas dans certains secteurs toujours besoin d'agents supplémentaires. Cependant, il s'agit dans ce cas d'investir 3,5 milliards d'euros, avec les responsabilités juridiques et les erreurs potentielles que cela comporte, et il faut des hommes et des femmes pour mener à bien cette mission. En tant que membre du conseil d'administration de l'Afitf, je continuerai à tout faire pour que des moyens supplémentaires soient obtenus, et pour que l'agence puisse ainsi mener à bien vos projets.

J'en viens à présent au transport ferroviaire, qui peine à retrouver son niveau de fréquentation d'avant-crise. En effet, d'après le groupe SNCF, l'impact de la crise sur les trafics se poursuit et au premier semestre 2021, on observe une baisse d'environ 29 % sur les trains à grande vitesse (TGV) et de 30 % sur les Transiliens et transports express régionaux (TER). Cette baisse persistante s'explique notamment par une réduction de 60 % des déplacements professionnels et de 50 % des déplacements pendulaires en 2020, et par une diminution des déplacements de loisirs dans une moindre mesure. Dans ce contexte, et pour faire du train un bien de première nécessité, la commission a adopté, sur ma proposition, la semaine dernière un amendement visant à diminuer le taux de TVA à 5,5 % sur le transport ferroviaire. Malheureusement, la majorité de nos collègues n'a pas souhaité nous suivre en séance publique. Pourtant, cette proposition figurait dans la version du Sénat du texte « Climat et résilience », même si elle n'a pas résisté à une commission mixte paritaire musclée.

Cette situation se traduit par d'importantes pertes de chiffre d'affaires pour le groupe SNCF, pertes qui pourraient atteindre 2,9 milliards d'euros en 2021, dont plus de 450 millions d'euros pour SNCF Réseau.

Le PLF pour 2022 est dans le droit fil de celui de 2021 puisqu'il prévoit globalement une augmentation des crédits consacrés au transport ferroviaire. Ainsi, les crédits prévus par le programme 203, « Infrastructures et services de transports », dédiés aux infrastructures ferroviaires devraient passer de 2,47 à 2,56 milliards d'euros. Les crédits consacrés aux transports collectifs, notamment aux trains d'équilibre du territoire, sont eux aussi en légère augmentation. Il est également prévu de supprimer deux taxes ferroviaires qui pesaient exclusivement sur SNCF Voyageurs et n'étaient plus soutenables, compte tenu de l'ouverture à la concurrence. En outre, le PLF pour 2022 prévoit d'acter la deuxième tranche de reprise de la dette de SNCF Réseau, à hauteur de 10 milliards d'euros. Le soutien au transport combiné est quant à lui en légère diminution, mais il est complété par des crédits de la mission « Plan de relance ».

J'en viens justement aux crédits consacrés au transport ferroviaire par le plan de relance, dont une partie a été exécutée en 2021, et dont le déploiement devrait se poursuivre en 2022 et en 2023. Tout d'abord, 4,05 milliards d'euros sont prévus pour SNCF Réseau, dont 1,6 milliard d'euros a été versé au gestionnaire d'infrastructure en 2021, le reste étant prévu pour 2022 et 2023. Cette somme se décompose ainsi : 2,3 milliards d'euros pour les investissements de régénération du réseau ferroviaire, 1,5 milliard d'euros pour les surcoûts liés à la fin de l'utilisation du glyphosate et à la sécurisation des ouvrages d'art et 250 millions d'euros au bénéfice des petites lignes. Par ailleurs, 650 millions d'euros ont été alloués par le plan de relance à des programmes spécifiques et sont ainsi répartis : 250 millions d'euros pour

les infrastructures de fret ferroviaire, 300 millions d'euros pour les petites lignes et 100 millions d'euros pour les trains de nuit. Je voudrais m'arrêter un instant sur ces enveloppes, afin de les analyser de plus près.

D'abord, j'ai eu beaucoup de difficultés à obtenir le détail de l'affectation de ces quelque 5 milliards d'euros de crédits. Certains acteurs confirment d'ailleurs cette opacité et le manque de lisibilité du plan de relance, que les documents budgétaires ne permettent pas d'éclaircir quand il s'agit de la répartition précise des crédits, des modalités ou dates prévues de versement.

En ce qui concerne les 2,3 milliards d'euros destinés au réseau, ils sont indispensables pour maintenir le niveau de rénovation compte tenu des pertes liées à la crise sanitaire. Cependant, si le montant des investissements bruts prévus pour la rénovation devrait approcher 3 milliards d'euros pour 2022, les besoins sont estimés à 3,5 milliards d'euros par an. Certes, nous prenons moins de retard que précédemment en matière de régénération, mais le réseau ferroviaire peine toujours à sortir de son état de dégradation. Par ailleurs, les montants ne sont pas à la hauteur des besoins pour atteindre les objectifs ambitieux fixés par la loi « Climat et résilience » quant à l'augmentation de la part modale du transport ferroviaire de voyageurs et de fret. Toutefois, alors même que la régénération de notre réseau est loin d'être terminée, et qu'aucun modèle de financement n'a été esquissé pour sa modernisation – notamment en ce qui concerne l'*European Rail Traffic Management System* (ERTMS), les commandes centralisées et la signalisation –, des annonces récentes prévoient de nouveaux investissements dans des lignes à grande vitesse.

Par ailleurs, s'agissant de la somme de 1,5 milliard d'euros destinée à couvrir les coûts liés à l'arrêt de l'utilisation du glyphosate et à la sécurisation des ouvrages d'art, elle correspond en réalité à des actions déjà prévues, mais non budgétées.

Néanmoins, les nouveaux crédits consacrés aux lignes de desserte fine du territoire sont bienvenus et supérieurs à la trajectoire précédente, même si les montants prévus restent en deçà des besoins annuels identifiés par le rapport Philizot, qui s'élèvent à environ 700 millions d'euros. En effet, les 620 millions d'euros prévus par le plan de relance correspondent à un investissement sur deux ans, soit environ 310 millions d'euros supplémentaires par an en moyenne. Nous sommes loin de couvrir les besoins nécessaires pour éviter les fermetures de lignes sur nos territoires et si l'État signe des conventions avec les régions, les engagements seront difficilement tenus. La commission, sur ma proposition, a adopté la semaine dernière un amendement visant à abonder de 300 millions d'euros les crédits dédiés aux petites lignes, qui sont essentielles à la mobilité dans les territoires les plus reculés.

Le fret ferroviaire connaît quant à lui une dynamique très positive depuis quelques mois, à la suite de la publication de la stratégie nationale pour son développement. De nouvelles aides ont ainsi été mises en place depuis l'an dernier, et seront pérennisées jusqu'en 2024, ce qui représente une excellente nouvelle pour ce secteur, dont le caractère indispensable à la continuité de la vie de la Nation a été mis en lumière par la crise sanitaire. En revanche, des inquiétudes persistent au sujet de la consommation de ces crédits et du choix des sillons bénéficiant d'optimisations de chantier, choix dont on peut s'interroger sur la pertinence d'après l'Association française du rail (AFRA). Comme nous l'avions évoqué l'an dernier, ce plan de relance constitue bien un plan de soutien du ferroviaire, voire un plan de sauvetage à entendre certains acteurs du secteur. Et le suivi de ce plan reste particulièrement difficile. Les mesures prévues par le budget pour 2022 sont certes en hausse, ce qu'il convient

de saluer, mais les montants demeurent insuffisants pour tenir nos objectifs et régler la question du financement du système ferroviaire, comme l'a rappelé la Cour des comptes dans un récent rapport. Nous aurons l'occasion d'en reparler lorsque nous évoquerons dans les prochains mois le nouveau contrat de performance entre SNCF Réseau et l'État, mais la question du financement de SNCF Réseau est d'autant plus inquiétante que le coût des péages ferroviaires en France reste l'un des plus élevés de l'Union européenne.

Dans ce contexte, et dans la perspective de l'arrivée de nouveaux entrants sur le marché, l'existence d'un régulateur fort semble indispensable. L'Autorité de régulation des transports (ART) a jusqu'à présent joué un rôle considérable pour permettre à l'ouverture à la concurrence de se dérouler dans de bonnes conditions. Cependant, malgré l'extension de ses missions, les moyens qui lui sont affectés n'ont pas suffisamment augmenté, et l'ART a beaucoup entamé son fonds de roulement. Étant son propre assureur, l'autorité s'expose à devoir verser des indemnités en cas de litige perdu. Il est donc indispensable de lui permettre d'exercer ses missions dans de bonnes conditions et de ne pas craindre d'aller au contentieux s'il le faut, face à des groupes particulièrement puissants. La force de l'ART doit résider dans sa capacité à mener ses combats en toute indépendance. C'est la raison pour laquelle je souhaiterais que l'on puisse augmenter sa subvention pour charge de service public, et avec Olivier Jacquin, nous vous proposerons d'adopter un amendement en ce sens.

En ce qui concerne le transport fluvial, le PLF pour 2022 s'inscrit dans la continuité de 2021. La subvention pour charge de service public de Voies navigables de France (VNF), qui s'élève à 248 millions d'euros, reste stable. Par ailleurs, le décaissement des crédits du plan de relance prévus pour la régénération du réseau devrait s'accélérer et, sur les 175 millions d'euros prévus, environ 60 millions d'euros ont été dépensés en 2021, ce montant devant atteindre 85 millions d'euros en 2022. Cette trajectoire d'investissement en faveur des infrastructures fluviales, qui représente une évolution positive après des décennies de sous-investissement, est soutenue par le contrat d'objectifs et de performance signé par VNF et l'État au mois d'avril dernier. Celui-ci fixe des orientations stratégiques et prévoit une trajectoire d'investissement globale s'élevant à 3 milliards d'euros pour la prochaine décennie.

Néanmoins, il me semble que pour respecter des objectifs ambitieux, notamment le doublement de la part du fluvial dans le transport de marchandises à horizon 2030, des mesures de soutien direct en faveur de ces acteurs sont nécessaires. En effet, le plafond d'emplois de VNF diminue depuis plusieurs années et la baisse a été particulièrement marquée en 2020 et 2021, avec la perte de 92 et 99 ETP. Cette baisse se poursuivra en 2022, bien qu'à un niveau plus modéré, avec une diminution prévue de 30 ETP. D'autre part, si l'établissement est engagé dans une démarche de modernisation qui devrait permettre des gains de productivité, une contraction trop rapide du schéma d'emplois menacerait l'accomplissement de ses missions essentielles. Je serai donc attentif au séquençage de ces réformes, afin de ne pas affaiblir cet opérateur qui est au cœur de l'ambition fluviale de notre pays.

Je souhaiterais également que les entreprises fluviales fassent l'objet d'un soutien plus affirmé de la part de l'État. Le transport fluvial a fait preuve d'une grande résilience face à la crise sanitaire et il est écologiquement vertueux, émettant selon VNF jusqu'à cinq fois moins de CO₂ que le transport routier. Ces deux éléments plaident en faveur d'un renforcement du report modal vers la voie d'eau. Or, la reprise du trafic fluvial semble encore inégale. Au premier semestre 2021, le fret fluvial était en hausse de près de 10 % par rapport à la même période en 2020, et le transport de passagers reprend également, bien que de manière

très différenciée selon les secteurs. Afin de renforcer la compétitivité de ces entreprises et d'encourager les investissements en faveur du verdissement de la flotte, j'ai proposé deux amendements que la commission a adoptés : le premier, pour encourager le renouvellement de la flotte au profit de bateaux plus récents, a malheureusement été rejeté en séance publique, le second pour renforcer la situation financière des entreprises fluviales, qui a, quant à lui, été adopté.

Par ailleurs, en ce qui concerne le transport maritime, si les crédits relatifs aux ports du programme 203 sont stables par rapport à 2021, le budget des affaires maritimes du programme 205 connaît une hausse de près de 25 %, passant de 155 à 192 millions d'euros. Cette augmentation traduit en partie les engagements issus du Fontenoy du maritime en faveur de la marine marchande et concerne notamment : l'enseignement maritime, 5 millions d'euros supplémentaires ayant été affectés à l'École nationale supérieure maritime afin de doubler le nombre d'officiers d'ici 2027 ; le soutien à la flotte de commerce, avec 16 millions d'euros prévus pour financer le « *net wage* », instauré en mai 2021 afin de renforcer la compétitivité des compagnies de ferries effectuant du transport international de passagers ; et la création d'un fonds d'intervention maritime doté de près de 18 millions d'euros, pour soutenir des projets sur les territoires littoraux. Enfin, je tiens à saluer la pérennisation du soutien de l'État à la Société nationale de sauvetage en mer (SNSM), à hauteur de 10,5 millions d'euros.

La tendance est donc globalement positive, mais des inquiétudes persistent quant à la situation des compagnies de ferries. En effet, étant gérées en délégation de service public, elles ne sont pas éligibles au dispositif de soutien à l'emploi « *net wage* », et plusieurs d'entre elles rencontrent une concurrence étrangère féroce. Pour l'heure, aucun dispositif n'a été trouvé pour soutenir leur compétitivité.

Enfin, je souhaiterais aborder la question de la transition écologique du secteur maritime et portuaire. Lors de la COP26, la France s'est engagée, dans le cadre de l'Organisation maritime internationale (OMI) et aux côtés de quatorze autres États, à atteindre la neutralité carbone dans le transport maritime d'ici à 2050. Il est donc urgent de mettre en place des outils pour relever ce défi.

S'agissant du verdissement des ports, le plan de relance prévoit 175 millions d'euros pour financer des projets liés à l'électricité à quai, à l'amélioration de la desserte ferroviaire et fluviale, ou à l'amélioration de la performance énergétique. Cette enveloppe est bienvenue, mais j'identifie une insuffisance et un angle mort. D'une part, elle est nettement en deçà des besoins que le rapport de Michel Vaspard avait évalués à 5 milliards d'euros sur dix ans pour le seul développement du report modal. D'autre part, la transition écologique va impliquer un bouleversement du modèle économique de nos ports, qui devront à la fois développer une offre de production et de distribution d'énergies alternatives, et attirer des entreprises innovantes dans le domaine de la transition écologique. Or, la stratégie nationale portuaire (SNP) présentée en janvier 2021 apporte très peu de solutions pour renforcer l'attractivité de nos ports.

S'agissant du verdissement de la flotte maritime, les outils manquent pour aider les armateurs. Le dispositif de suramortissement vert qui permet de bénéficier d'une déduction fiscale à l'acquisition d'un équipement permettant une propulsion décarbonée, en vigueur depuis 2020, n'a jamais trouvé à s'appliquer. Je suis donc favorable à l'article 8 du PLF qui assouplit les critères d'éligibilité de cette mesure, et sur ma proposition, la commission a adopté deux amendements visant à en renforcer le caractère opérationnel, qui ont été adoptés en séance publique.

Au vu de ces observations, des amendements déjà soumis et de celui que je vais vous soumettre, je vous propose d'émettre un avis favorable à l'adoption des crédits relatifs aux transports ferroviaires, fluviaux et maritimes.

M. Didier Mandelli. – Je voudrais commencer par féliciter le rapporteur pour son excellent travail. On ne peut que se réjouir des fonds qui vont être consacrés à ces sujets dans les années qui viennent. Cependant, je souhaiterais pointer une carence en termes d'effectifs. En effet, si je synthétise bien, cette question risque de créer des points de blocage avec l'Afitf, VNF et l'ART. Nous accueillons favorablement les actions et fonds supplémentaires portés par la LOM, le plan de relance et les annonces récentes, mais je ne vois pas comment nous pourrions faire face à des capacités d'investissement doublées en réduisant les effectifs. Pour prendre le seul exemple de VNF, il s'agit de mettre en œuvre des budgets ayant presque quadruplé en cinq ans tout en accusant la perte de quasiment 300 postes en deux ans et demi. Il y a là un sujet de cohérence et d'équilibre, et je souhaiterais que nous puissions demander des explications au Gouvernement.

M. Gérard Lahellec. – Je remercie le rapporteur pour cette présentation exhaustive et intéressante. Je souhaitais pointer quelques éléments qui rendent la lisibilité délicate. Tout d'abord, en matière de contrats de plan, ce qui a trait aux mobilités et aux transports est renvoyé à 2023, ce qui crée un manque pour les territoires, qui attendent que les choses adviennent. De plus, le fait de reporter de quelques années permet de recompter deux fois la même somme, ce qui génère un problème de lisibilité.

Par ailleurs, à l'occasion des débats sur la loi « Climat et résilience » comme sur la loi relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale (3DS), j'ai constaté que nos ministres ne connaissaient pas si bien le sort fait aux petites lignes ferroviaires et ignoraient les résultats de la mission Philizot. Il ne serait pas aberrant de continuer à rendre de petites lignes éligibles à des contrats de plan, dès l'instant que leur utilité publique serait avérée dans le cadre d'un consensus entre l'État et les collectivités.

Je pointe une autre difficulté : l'État ne sait pas toujours que les régions sont les autorités organisatrices de transport (AOT). Il n'y a eu aucune reconnaissance de compensation à opérer pour mettre nos contrats à l'équilibre dans les territoires ; rien n'a été fait en ce domaine. Or, les budgets de ces collectivités sont en grande souffrance, d'autant qu'elles ont veillé à faire en sorte que les compagnies de transport ne soient pas mises en difficulté.

Enfin, concernant le maritime, je trouve que 18 millions d'euros, c'est peu. Je pense notamment à Brittany Ferries, une compagnie qui bat pavillon français et qui était jusqu'à présent à l'équilibre économique, sans subvention publique – il est important de le souligner. Or, il va sans dire que l'effet conjugué de la crise sanitaire et du Brexit entraîne des conséquences qu'il serait trop long de développer ce soir. Mais je vous laisse les imaginer et vous rappelle que cette compagnie emploie 6 000 salariés.

En définitive, j'admets les avancées pour le ferroviaire ; je note le retard pour tout ce qui a trait à la contractualisation que nous sommes en droit d'attendre et dont nous avons retardé les échéances pour des raisons que nous comprenons, et je souligne de petits manques comme celui que je viens d'évoquer sur le maritime, n'en déplaise au rapport de Michel Vaspard qui ne traite que des grands ports maritimes (GPM). Je viens d'une région qui compte 2 700 kilomètres de côtes et au regard de ce rapport, il n'y aurait pas de ports en Bretagne...

M. Olivier Jacquin. – Je salue tout d’abord la qualité du travail de Philippe Tabarot. Il l’a souligné, nous regrettons la non-adoption de l’amendement relatif à la TVA ferroviaire ; c’était l’occasion d’envoyer un bon signal. Je n’y reviendrai pas, mais je constate que nous ne nous donnons pas les moyens d’engager une véritable politique ferroviaire. Et permettez-moi de la comparer à la politique du transport aérien, même si je ne souhaite pas les mettre en opposition. Je suis conscient du soutien considérable apporté à la SNCF, avec le plan de désendettement, et les 4 ou 5 milliards d’euros alloués l’an dernier, mais ils ne sont pas à la hauteur du problème. J’ai eu l’occasion de visiter le système ferroviaire japonais, qui est excellent, et le système suisse, où il est clair qu’en matière d’infrastructures des investissements sont réalisés sur le long terme.

Je suis inquiet, car si nous prenons des engagements concernant le réchauffement climatique et la décarbonation, au moment de la discussion du budget, nous ne mettons pas en face les crédits correspondants.

Je suis tout à fait d’accord avec l’analyse qui a été faite sur les petites lignes, et je trouve le tour de passe-passe consistant à renvoyer la responsabilité finale aux régions véritablement incroyable.

Quant aux contrats de plan État-région (CPER), j’ai interrogé directement le directeur général des infrastructures, des transports et de la mer au sujet des sommes qui sont diluées par leur prolongement. Sa réponse a été la suivante : « Non, nous allons exécuter totalement les CPER, ils seront satisfaits à 98, 100 % ». Verre à moitié vide ou à moitié plein ? Personnellement, j’y vois bien une dilution.

Par ailleurs, nous parlons en permanence de la faiblesse du Parlement. L’an dernier, notre groupe avait présenté un amendement visant à supprimer la contribution de solidarité territoriale (CST) et la taxe sur le résultat des entreprises ferroviaires (TREF), ces deux drôles de taxes d’un autre temps qui visaient à taxer l’activité grande vitesse pour financer les trains d’équilibre du territoire par un compte d’affectation spéciale. La majorité sénatoriale ne s’en est pas saisie. C’est le Président de la République qui a annoncé, pour les quarante ans du TGV, qu’il supprimait les taxes, et un député de la majorité qui a eu l’honneur de le faire ! Nous nous sommes cependant privés d’un débat extrêmement intéressant sur l’avenir de ce compte d’affectation spéciale, sur le financement des trains d’équilibre du territoire et de la SNCF, d’autant que la TREF sera supprimée en 2023.

Nous avons demandé un rapport lors de la LOM – il me semble qu’il s’agissait d’un amendement unanime portant sur les trains d’équilibre des territoires et les trains de nuit. Il n’a pas été rendu, mais une version brute a fuité dans la presse : il y aurait des besoins non satisfaits et solvables de trains d’équilibre du territoire sur cinq grandes transversales en France. Pour cela, des financements sont nécessaires pour acheter de nouvelles rames. Or dans ce budget, il n’y a pas l’ombre du début d’un commencement, sinon une promesse orale du ministre lors du débat à l’Assemblée nationale. Nous devons, Monsieur le Président, nous saisir de cette question.

J’ai cru aussi comprendre qu’il comptait créer une Rosco – *rolling stock leasing company* –, à savoir une société de location de matériel ferroviaire au niveau européen sur le moyen terme et lancer des appels d’offres sur d’éventuelles lignes non ouvertes actuellement. Bref, nous sommes très loin des conclusions de notre rapport.

S'agissant de SNCF Réseau, nous sommes satisfaits que les 3 milliards d'euros de remise en état des lignes de régénération soient effectifs et que la crise sanitaire n'ait pas servi d'excuse pour en baisser le montant. Cependant, il existe un vrai souci entre régénération et modernisation, et nous sommes sur une trajectoire insuffisante. Alors quand le Président de la République lance un nouveau programme de lignes à grande vitesse (LGV) non financé, il y a de vraies inquiétudes à avoir sur le syndrome SNCF et LGV.

Enfin, je partage aussi les propos du rapporteur sur VNF et la baisse des effectifs. Mais l'investissement atteint un niveau très significatif, que nous n'avions pas connu depuis très longtemps. Il faut donc le souligner.

M. Philippe Tabarot, rapporteur pour avis. – Au sujet de VNF, si le rapport est assez critique sur un certain nombre de points, j'ai tout de même donné un avis favorable, car des financements supplémentaires ont été attribués dans différents domaines. Trop d'ETP ont été supprimés, c'est vrai, mais l'investissement sur le fluvial n'a pas connu d'égale dans notre pays depuis très longtemps.

Sur le ferroviaire, les crédits ne sont pas à la hauteur de nos espérances, mais en deux ans, 35 milliards d'euros de dettes de SNCF Réseau ont été repris.

S'agissant des effectifs, bien sûr, nous avons pointé les diminutions. Pour ce qui concerne l'Afitf, à chaque conseil d'administration, nous passons des vingtaines, des trentaines de conventions avec l'État, des AOM et des concessionnaires, et nous sommes bien conscients que nous devons trouver des moyens supplémentaires pour ne pas mettre l'agence en difficulté, d'autant que nous sommes persuadés que c'est le bon outil pour financer tous ces projets.

L'ART a vu le champ de ses missions s'élargir, avec notamment des compétences supplémentaires importantes en matière de régulation des redevances aéroportuaires. L'ouverture de la concurrence dans les transports publics en Île-de-France va aussi être un dossier important. Nous devons absolument nous prémunir de toute situation dans laquelle l'ART hésiterait à aller au contentieux avec les nouveaux entrants, car, en cas de perte, elle ne serait pas en mesure de payer. Certes, l'État pourrait verser des indemnités en cas de perte d'un litige, mais l'ART a besoin d'être indépendante, non seulement à l'égard des entreprises de transport, mais aussi de l'État.

Concernant les CPER, nous n'arrivons jamais à avoir de réponses claires. Ils ont d'abord été reportés d'un an, puis de deux et maintenant peut-être davantage. De fait, nous allons avoir un taux de consommation bien plus important et si nous continuons comme cela pendant dix ans, nous finirons à 100 %. Mais les contrats de plan sont censés durer cinq ans et non dix.

S'agissant du Conseil d'orientation des infrastructures (COI), notre collègue Christine Herzog effectue un travail remarquable à mes côtés. Le COI organise, en ce moment, le tour de France pour noter les priorités. Le Gouvernement veut relancer la balle vers les territoires et le COI afin qu'ils procèdent à une classification des infrastructures qui sont les plus urgentes et qu'ils travaillent sur les futurs contrats. Mais si la priorité change à la suite d'une visite du Président de la République ou du Premier ministre, nous n'avancerons pas. Nous sommes dans un régime présidentiel par excellence. Que le Président de la République ne nous demande pas alors de travailler sur des aspects techniques en relation avec les élus locaux ! J'ai donc clairement indiqué que le COI réalisera ce travail en

collaboration avec les présidents de région, mais qu'il doit être respecté. Car s'il y a une tournée électorale concurrente, ce sera assez difficile.

Le transfert des petites lignes prévu par le projet de loi 3DS en cours d'examen est un cadeau empoisonné. Je connais bien la question. Dans quel état les régions qui vont vouloir récupérer leurs lignes ferroviaires vont-elles les retrouver ? Seront-elles en capacité d'investir autant qu'aujourd'hui ? L'État les a abandonnées pendant des années et, aujourd'hui, il demande aux régions de les reprendre. Et si demain, certaines d'entre elles ferment, ce sera la faute non pas de l'État, qui ne les aura pas entretenues pendant dix ou vingt ans, mais des régions qui ne disposeront pas des financements nécessaires pour les régénérer. Et quand je parle de l'État, je ne vise pas ce gouvernement, mais les gouvernements successifs qui n'ont pas investi suffisamment en matière de transport.

Concernant le nouveau fonds d'intervention maritime doté de 18 millions d'euros, il va monter en puissance et permettre à l'État de cofinancer certaines actions dans de plus petits ports, notamment pour des opérations de dragage, d'aménagement...

Par ailleurs, un plan de sauvetage de Brittany Ferries est prévu, grâce à un accord signé avec CMA CGM, qui va investir 25 millions d'euros. En outre, un accord a été passé avec la Commission européenne pour attribuer à la compagnie une aide complémentaire de 60 millions d'euros. Je suis plus inquiet pour La Méridionale et Corsica Linea qui n'entrent pas dans ce cadre et qui vont se retrouver très rapidement en difficulté.

Concernant la TVA à 5,5 % sur le transport ferroviaire, je l'ai dit, je ne trouve pas cohérent de ne pas la voter aujourd'hui.

S'agissant des projets de lignes à grande vitesse, tous les projets d'infrastructure doivent aujourd'hui conduire à l'amélioration du train du quotidien. Il s'agit d'un engagement pris par le Président de la République, il est dommage qu'il n'ait pas été tenu complètement.

Enfin, en ce qui concerne la suppression de la CST et de la TREF – en 2023 pour cette dernière –, il s'agissait là aussi d'un engagement du Gouvernement au moment des discussions sur la CMP. Veillons à ce que la SNCF puisse, soit investir dans les lignes d'aménagement du territoire, soit baisser sa tarification, puisque la taxe sera supprimée.

Article 20 (État B)

M. Philippe Tabarot, rapporteur pour avis. – L'amendement n° II-78 a pour objet d'augmenter la subvention pour charge de service public de l'ART de 4,6 millions d'euros, pour la porter à un total de 18,6 millions d'euros, afin, en cas de contentieux, qu'elle puisse disposer d'un fonds de roulement qui lui garantisse une indépendance financière.

L'amendement n° II-78 est adopté.

La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits relatifs aux transports ferroviaires, fluviaux et maritimes de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » et de la mission « Plan de relance », sous réserve de l'adoption de son amendement.

Projet de loi de finances pour 2022 – Missions « Écologie, développement et mobilité durables » et « Plan de relance » - Crédits relatifs aux transports routiers – Examen du rapport pour avis

M. Olivier Jacquin, rapporteur pour avis. – Comme l’année précédente, et comme l’ont indiqué mes collègues, ce budget est un budget d’exception. Mes remarques porteront sur la complexité d’un plan de relance, dans une période particulière qui le rend difficilement lisible. S’il se caractérise, sur le fond, par une hausse globale des crédits, il présente plusieurs insuffisances.

Je souhaiterais évoquer avec vous, dans cette présentation, cinq grands axes thématiques : la situation budgétaire de l’Agence de financement des infrastructures de transport de France (Afitf) – dans le prolongement des propos de Philippe Tabarot –, les transports publics, l’infrastructure routière, le verdissement du parc automobile et de poids lourds et, enfin, le développement du vélo.

Tout d’abord, la trajectoire financière de l’Afitf mérite d’être sécurisée.

Comme vient de l’évoquer notre collègue Philippe Tabarot, il faut d’abord saluer le respect de la trajectoire de dépenses fixée par l’article 2 de la loi d’orientation des mobilités (LOM). Pour autant, cette trajectoire de dépenses est aujourd’hui en quelque sorte dépassée et donc largement théorique puisque le Gouvernement a engagé de nouvelles dépenses après la publication de la LOM – Canal Seine-Nord Europe, Lyon-Turin, plan Marseille.

La partie recettes est sans aucun doute beaucoup plus problématique. Et pour cause : si l’année 2021 est marquée, comme l’année 2020 d’ailleurs, par des pertes de plusieurs recettes en raison du contexte sanitaire – notamment la taxe de solidarité sur les billets d’avion – et le produit des amendes radars, dont l’agence est la dernière bénéficiaire, l’Afitf est également confrontée au refus des sociétés concessionnaires d’autoroutes (SCA) de s’acquitter des 61 millions d’euros de contribution volontaire exceptionnelle qui leur reviennent, puisqu’elles contestent une évolution de la taxe d’aménagement du territoire. Cette situation est tout à fait inacceptable.

Non seulement l’Afitf connaît, de manière désormais quasi structurelle, d’importantes difficultés pour se voir transférer les recettes prévues pour financer sa trajectoire de dépenses, ce qui a conduit et conduira encore cette année le Gouvernement à compenser les pertes dans le cadre de lois de finances rectificatives, mais la trajectoire de financement de l’agence est désormais prise en otage par les SCA.

Cette situation n’est pas tenable ni acceptable, et il paraît urgent de réfléchir à un nouveau modèle de financement des infrastructures de transports, qui, en tant qu’investissements de long cours, nécessitent de reposer sur des recettes certaines. C’est pourquoi vous avez adopté, la semaine dernière, sur ma proposition, un amendement de première partie visant à augmenter le plafond de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) pouvant être affecté à l’Afitf, afin de réduire l’aléa lié à l’incertitude de percevoir les autres recettes. Il ne s’agit pas de remplacer par de la TICPE les amendes radars ou la « taxe Chirac », qui ont une vraie vertu pédagogique, mais de faire en sorte, dans le cas où ces recettes feraient défaut, que les recettes globales de l’agence soient sécurisées. Malheureusement, l’amendement a été rejeté en séance publique.

Par ailleurs, les missions de l'agence se sont largement étendues, notamment sous l'effet du plan de relance. L'Afitf est chargée du déploiement d'une partie du fonds Vélo sur plusieurs centaines de territoires. Il s'agit d'un travail particulièrement chronophage, avec un grand nombre de petits dossiers. Or l'agence n'est pas structurée à cet effet puisqu'elle n'est dotée que de 4 équivalents temps plein (ETP). C'est pourquoi nous recommandons de doter l'agence d'un nouvel équivalent temps plein.

J'en viens à présent à la situation des transports publics, qui ont été mis à rude épreuve durant la crise sanitaire, qui a causé d'importantes pertes de recettes commerciales et de versement mobilité (VM) pour les autorités organisatrices de la mobilité (AOM).

Les dispositifs mis en place par le Gouvernement et prévus pour 2022 n'ont pas permis, et ne permettront sans doute pas, de compenser l'intégralité de ces pertes en 2020, 2021 et 2022. Les dispositifs de compensation des pertes de VM et d'avances remboursables ont créé une double iniquité : d'une part, entre les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, pour lesquels le montant à compenser a été calculé sur la base d'un panier de recettes, alors que les syndicats mixtes ont pu bénéficier d'une compensation spécifique du VM ; et, d'autre part, entre Île-de-France Mobilités et les autres AOM. Certes, le Gouvernement a annoncé un doublement de l'enveloppe destinée au quatrième appel à projets de transports collectifs en site propre – mais certaines petites AOM ne peuvent pas souscrire à ce type d'appel d'offres – ainsi que 200 millions d'euros pour les métros démarrant en 2022 et 1 milliard d'euros pour les projets d'Aix-Marseille.

Sur ce sujet, je regrette que le Gouvernement n'ait pas vraiment donné de suite, du moins à ce stade, aux recommandations riches et nombreuses du rapport M. Philippe Duron pourtant réalisé à sa demande, sur le modèle économique des transports collectifs.

Jean-Baptiste Djebbari, que j'ai interrogé la semaine dernière, a indiqué qu'il mettrait en œuvre un observatoire des prix, qui peut être intéressant, mais qui n'est pas la première des propositions de ce rapport.

En outre, je me suis particulièrement intéressé, au cours de mes auditions, à la situation des petites AOM qui ne lèvent pas le versement mobilité, faute d'informations précises sur leur base fiscale puisque, comme vous le savez, la répartition inégale des activités et des emplois limite fortement le rendement du versement mobilité dans certaines zones. C'est pourquoi je vous ai proposé la semaine dernière, en m'inspirant de ce que nous avons adopté unanimement lors de l'examen de la LOM au Sénat, un amendement visant à affecter à ces AOM une fraction de TICPE. Cet amendement a été adopté cet après-midi en séance publique.

Je vous présenterai également un amendement demandant un rapport au Gouvernement détaillant le rendement fiscal potentiel du VM pour chaque AOM, afin de les éclairer dans la mise en œuvre de leur nouvelle compétence.

Je tiens à le redire, alors que les impôts de production ont été supprimés pour un montant de 10 milliards d'euros, il est dommage que ces questions n'aient pas pu être ajustées. Nous aurions pu imaginer que cela entraîne un effet neutre pour les entreprises en baissant, par exemple, le nombre de salariés à partir duquel le versement mobilité est exigé.

Je souhaitais également évoquer devant vous la question de l'entretien de l'infrastructure routière, qu'il s'agit d'amplifier dans la perspective de futurs transferts.

Les crédits prévus en 2022 pour l'entretien des routes du réseau national non concédé sont en hausse, avec 893 millions d'euros - dont 610 millions d'euros versés par l'Afitf - complétés par 310 millions d'euros au titre du plan de relance sur deux ans. Ce montant respecte la trajectoire fixée par la LOM. Pour autant, et en dépit de l'augmentation des moyens consacrés à l'entretien des routes ces dernières années, la dégradation de l'état des chaussées se poursuit : la part d'entre elles nécessitant un entretien de surface ou de structure est passée de 46,10 à 50 % entre 2019 et 2021.

Cette situation est particulièrement préoccupante, d'autant plus dans la perspective de futurs transferts de voies du réseau non concédé aux régions et aux départements volontaires, qui pourraient avoir lieu sur le fondement de la loi relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale (3DS) en cours d'examen à l'Assemblée nationale. Il est à craindre que l'entretien de ces routes ne soit insuffisant, alors même qu'elles entreront bientôt potentiellement dans le domaine routier de certaines collectivités territoriales. C'est pourquoi je vous proposerai un amendement visant à abonder cette action de 100 millions d'euros supplémentaires.

J'espère vous délivrer l'an prochain, si je suis toujours rapporteur de ce budget, une information intéressante, que je n'ai pas encore réussi à affiner, relative au montant précis du prix d'entretien des routes au kilomètre sur le réseau routier national non concédé, à comparer au budget d'entretien d'un kilomètre d'autoroute concédé. Vous vous rendrez compte que le service public réalise une véritable prouesse, en faisant beaucoup avec très peu.

Je profite de ce point sur l'infrastructure routière pour vous faire part de mes inquiétudes quant à la préparation de la fin des contrats de concessions autoroutiers, et j'invite le Gouvernement à réfléchir d'ores et déjà aux futurs modes de gestion des autoroutes.

Jean-Baptiste Djebbari, au cours de son audition, a laissé entendre qu'il renvoyait cela au prochain quinquennat. C'est assez gênant, car un rapport sénatorial montre que la rentabilité des concessions autoroutières pourrait augmenter significativement. Il y a une question importante de droit sur le fait de qualifier le bon état de ces autoroutes à la fin des contrats ; une question qui n'est aujourd'hui pas claire. L'ART a évalué le plan de relance autoroutier (PRA) de 2015 : il apparaît totalement déséquilibré, des augmentations de la durée des concessions ont été réalisées, moyennant un investissement effectué sur des devis. L'ART les a comparés par rapport à la réalité, or il y a un delta très important.

Dans un contexte de diminution de l'impôt sur les sociétés pour les sociétés autoroutières, et dans lequel les taxes locales ont baissé, cette réaction de refuser de financer l'Afitf est assez étonnante. Même du point de vue des rapports de forces politiques, on s'interroge sur cette manière d'agir.

Cela étant dit, je souhaitais attirer votre attention sur les importantes répercussions du rapport d'information sur les ponts de notre commission, dont les rapporteurs étaient MM. Michel Dagbert et Patrick Chaize : d'importants moyens ont été déployés dans le plan de relance, notamment pour aider les collectivités à recenser, diagnostiquer et mettre en place des expérimentations sur leurs ponts. Il s'agit d'un dispositif très apprécié par les collectivités, que je vous ai proposé, la semaine dernière, d'abonder de 20 millions d'euros supplémentaires.

Enfin, et comme c'est le cas dans le domaine ferroviaire, le rôle du régulateur est particulièrement important. C'est pourquoi nous vous avons présenté, avec Philippe Tabarot, un amendement visant à augmenter la subvention qui est affectée à l'ART que la commission a adopté.

J'évoquerai maintenant un sujet qui nous intéresse de près et sur lequel nous avons déjà eu l'occasion de travailler, lors de l'examen du projet de loi « Climat et résilience » d'août dernier ou, pour ce qui concerne le fret, dans le cadre de la mission d'information relative au transport de marchandises face aux impératifs environnementaux : il s'agit de la question du verdissement du parc automobile, qu'il s'agisse de véhicules légers ou de poids lourds.

Pour ce qui est des véhicules légers, le Gouvernement a renforcé, dans le cadre du plan de soutien à l'automobile, les dispositifs de bonus à l'achat et de prime à la conversion, qui sont particulièrement importants pour le renouvellement du parc. De plus, un dispositif de micro-crédit a été mis en place en 2021. Pour autant, les modalités de la prime et du bonus feront l'objet de nouvelles évolutions, dont je crains qu'elles ne conduisent à ralentir le rythme de renouvellement.

Ainsi, le montant du bonus sera prochainement réduit de 1 000 euros pour tenir compte « de la généralisation des motorisations à faibles et à très faibles émissions ». Pourtant, il reste encore beaucoup à faire, à l'aune du déploiement de zones à faibles émissions mobilité dans une trentaine d'agglomérations de plus de 150 000 habitants. C'est pourquoi, afin de soutenir les ménages dans le renouvellement de leur véhicule, je vous ai proposé la semaine dernière – et je vous le proposerai à nouveau cette semaine pour des questions de procédure – de renforcer les modalités du prêt à taux zéro pour l'achat d'un véhicule léger peu polluant prévu par la loi « Climat et résilience » en reprenant la rédaction adoptée par le Sénat, afin de rendre le dispositif plus efficace.

Concernant les poids lourds, nous sommes toujours en attente des retours de la *task force* sur le transport routier de marchandises. L'année dernière, le Gouvernement avait annoncé, dans le cadre du plan France Relance, une enveloppe de 100 millions d'euros afin de distribuer des bonus de 50 000 euros pour l'achat de poids lourds électriques ou à hydrogène. Cette enveloppe n'a été que très peu consommée, puisque seules quatre demandes de bonus ont été réceptionnées pour des poids lourds et sept pour des bus – je parle bien en unités et non en dizaines de milliers.

L'offre de poids lourds électriques ou à hydrogène est, à ce stade, quasi inexistante, ou bien à des conditions inacceptables pour les transporteurs ; cet exemple est symptomatique des effets d'annonce du Gouvernement.

Je propose donc un dispositif crédible, que nous avons voté à l'occasion de l'examen du projet de loi « Climat et résilience » ; il s'agit d'un prêt à taux zéro pour l'achat de poids lourds peu polluants, y compris ceux qui fonctionnent aux biocarburants, dès lors que leur cycle énergétique et carbone s'avère vertueux.

Au-delà du renouvellement de la flotte de véhicules, il est indispensable d'accompagner le déploiement d'infrastructures de recharge de qualité, notamment afin de permettre des recharges rapides des véhicules électriques. Dans cette optique, j'ai proposé, la semaine dernière, de doter la mission « Plan de relance » de 10 millions d'euros supplémentaires.

Lors de son audition, M. Djebbari a évoqué le chiffre de 1 million de bornes ; ce chiffre correspond au total des bornes privées et publiques. Sur les 100 000 bornes publiques annoncées, seulement 50 000 environ sont aujourd'hui effectivement installées. La mise en œuvre est très complexe, avec des difficultés en termes de déploiement et d'approche qualité. Dans certains endroits, on connaît même des problèmes de renforcement du réseau électrique. Il ne s'agit pas non plus, pour satisfaire l'objectif quantitatif, d'installer des bornes à charge lente dans une station-service de campagne.

Enfin, j'aborderai le nécessaire soutien au développement du vélo pour atteindre nos objectifs de report modal.

Le vélo connaît un essor considérable dans chacun de nos territoires, urbains comme ruraux. Ainsi, d'après l'Afitf, sur les 533 projets retenus dans le cadre du fonds Mobilités active – doté de 350 millions d'euros sur sept ans –, 260 sont en territoires peu denses.

Afin d'amplifier le soutien aux collectivités territoriales pour la mise en place d'infrastructures cyclables et de tenir nos objectifs de développement de part modale du vélo pour atteindre 9 % en 2024 et 12 % en 2030, je vous propose un amendement abondant le fonds dédié au vélo de 150 millions d'euros supplémentaires, de manière à atteindre les 200 millions d'euros en 2022.

M. Djebbari a précisé que l'on n'avait jamais autant fait dans notre pays pour le vélo, ce qui est vrai. Il est toutefois nécessaire d'accompagner cette révolution. La crainte est de voir l'engouement des collectivités freiné par un manque de moyens financiers.

Malgré les nombreuses réserves exprimées, je propose un avis favorable sur ces crédits pour saluer leur augmentation globale.

M. Didier Mandelli. – Avec tous ces opérateurs privés, je ne sais pas comment s'organise le déploiement des bornes électriques. J'ai cru comprendre que, sur un certain réseau, les prix avaient été multipliés par six en deux ans...

M. Olivier Jacquin, rapporteur pour avis. – Vous évoquez les prix de création de bornes ?

M. Didier Mandelli. – Non, les prix liés à la recharge. Cette situation risque de créer de la concurrence. Une régulation des offres est-elle prévue ?

Par ailleurs, demain, nous devons recevoir Mme Pompili pour évoquer les thématiques budgétaires de notre commission. Je m'interroge sur l'opportunité de maintenir cette audition dans la mesure où la première partie du budget ne devrait pas être votée. N'est-ce pas un peu incongru ?

M. Jean-François Longeot, président. – Je souhaitais évoquer le sujet en fin de réunion. En effet, est-il judicieux de maintenir l'audition de Mme Pompili dans la mesure où la deuxième partie du projet de budget pour 2022 pourrait ne pas être examinée par le Sénat ? Doit-on malgré tout la recevoir, sachant que nous aurons d'autres questions à lui poser ? Peut-être pouvons-nous réunir le Bureau de la commission demain matin pour en discuter...

M. Daniel Gueret. – Ne peut-on pas décider maintenant ?

M. Jean-François Longeot, président. – Si vous le souhaitez, cela ne me pose aucun problème.

M. Frédéric Marchand. – Je rejoins la préoccupation de Didier Mandelli. L’audition, demain, de Mme Pompili n’a pas beaucoup de sens ; si j’étais à la place de la ministre, je me délecterais d’ailleurs de cette situation...

M. Jean-François Longeot, président. – Si nous devons la recevoir, ce sera demain matin, avant l’examen ou le non-examen de la deuxième partie.

M. Joël Bigot. – Des sujets autres que le budget méritent, à mon sens, d’être évoqués. Un plan de relance de 30 milliards d’euros a notamment été annoncé. Peut-être pouvons-nous avertir la ministre que nous ne discuterons pas du budget, mais d’autres thématiques.

M. Jean-François Longeot, président. – Je propose d’informer Mme Pompili que nous annulons son audition consacrée au projet de loi de finances pour 2022, mais que nous souhaitons malgré tout profiter de sa présence demain pour évoquer d’autres sujets. Cela vous convient-il ?

M. Didier Mandelli. – Je ne suis pas favorable à cette proposition. Je préférerais que l’on fixe une nouvelle date, dans trois semaines ou un mois, afin d’avoir le temps de préparer des questions.

M. Pascal Martin. – Si nous maintenons l’audition demain, nous risquons un mélange des genres. Il serait préférable de reporter l’audition à une date ultérieure, afin que les sujets abordés soient déconnectés de l’actualité du budget.

M. Jacques Fernique. – Cette audition ne doit pas non plus tarder. J’avais prévu d’interroger la ministre sur le site de StocaMine et le vote en catimini à l’Assemblée nationale notamment ; mais il est vrai que la présence de la ministre, demain, risque de paraître étrange.

M. Jean-François Longeot, président. – Au regard de vos observations, je préviendrai Mme Pompili que son audition de demain est reportée si la discussion budgétaire devait ne pas se poursuivre.

M. Olivier Jacquin, rapporteur pour avis. – Pour répondre à Didier Mandelli sur la problématique des bornes, je sais que l’on s’efforce, tant au niveau du régulateur de l’énergie que de la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM), de tendre vers une normalisation. J’ai évoqué des problèmes qualitatifs ; il faut discuter avec les personnes utilisant les véhicules électriques de manière nomade afin de bien identifier ces problèmes. Cela mériterait d’être traité dans un prochain rapport.

M. Jacques Fernique. – Concernant le vélo, au-delà de la question des infrastructures, il y a également celle de la réparation. Avec une augmentation de 30 % des déplacements à vélo, la filière a été rapidement débordée. Nous devons intensifier nos efforts en matière de formation professionnelle.

M. Olivier Jacquin, rapporteur pour avis. – De manière à être synthétique, je n’ai parlé dans mon rapport que du fonds dédié au vélo. L’audition de la Fédération française des usagers de la bicyclette (FUB) fut également très instructive en ce qu’elle a mis en évidence des problèmes de structuration de l’ensemble de la filière : des techniciens en liaison

avec les collectivités en passant par le taux de TVA fixé pour la réparation des vélos cargos et d'autres choses encore. La révolution en cours doit être accompagnée.

M. Jean-François Longeot, président. – Je propose maintenant au rapporteur de présenter les amendements.

M. Olivier Jacquin, rapporteur pour avis. – L'amendement n° II-82 renforce l'efficacité du prêt à taux zéro (PTZ) créé par la loi « Climat et résilience » pour l'acquisition d'un véhicule léger propre. Cet amendement a plusieurs objectifs : avancer la mise en place d'un an pour un démarrage au 1^{er} janvier 2022 ; allonger la durée du dispositif de 2 à 3 ans ; et surtout, étendre le champ des bénéficiaires à l'ensemble des personnes physiques et morales, le dispositif actuellement en vigueur étant réservé aux personnes physiques ou morales domiciliées dans ou à proximité d'une commune ayant mis en place une zone à faibles émissions mobilité (ZFE-m).

Dans la mesure où ces zones ont vocation à se multiplier dans les prochaines années, il est indispensable d'accompagner davantage les ménages dans le renouvellement de leur véhicule.

L'amendement n° II-82 est adopté.

M. Olivier Jacquin, rapporteur pour avis. – L'amendement n° II-83 prévoit de créer un prêt à taux zéro pour l'acquisition de poids lourds peu polluants affectés au transport de marchandises. J'ai évoqué, dans ma présentation, le très faible nombre de dossiers et la nécessité d'accompagner le verdissement des flottes. Nous souhaitons créer un prêt à taux zéro pour les véhicules de plus de 2,6 tonnes utilisant des énergies alternatives au gazole et moins polluantes, à savoir l'électricité, les biocarburants et l'hydrogène. Cette mesure avait déjà été adoptée par le Sénat dans le cadre de l'examen du projet de loi « Climat et résilience », à l'article 31 A. Il s'agit d'une proposition de la mission d'information de Mme Nicole Bonnefoy et de M. Rémy Pointereau.

L'amendement n° II-83 est adopté.

M. Olivier Jacquin, rapporteur pour avis. – L'amendement n° II-84 concerne les petites autorités organisatrices de la mobilité (AOM) ayant de faibles ressources en versement mobilité. Nous avons voté, cet après-midi, un amendement en fidélité complète avec le travail de M. Didier Mandelli lors de la loi d'orientation des mobilités.

Il s'agit de dresser un inventaire précis des AOM en difficulté. Nous avons entendu l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acos) ; le sujet est assez complexe, avec des évaluations compliquées à réaliser, fondées sur un nombre de salariés en évolution constante. Un tel rapport serait donc utile pour accompagner ces collectivités.

L'amendement n° II-84 est adopté.

Article 20 (État B)

M. Olivier Jacquin, rapporteur pour avis. – L'amendement n° II-80 concerne le plan vélo. Actuellement, l'Afitf déploie 50 millions d'euros par an pendant sept ans, soit 350 millions d'euros au total. La crainte, comme je l'ai expliqué dans ma présentation, est de voir la dynamique freinée, faute de crédits suffisants. L'idée est donc d'abonder ce fonds à

hauteur de 150 millions d'euros supplémentaires pour atteindre les objectifs de part modale de 9 % en 2024 et 12 % en 2030.

L'amendement n° II-80 est adopté.

M. Olivier Jacquin, rapporteur pour avis. – L'amendement n° II-81 s'intéresse à la problématique de l'entretien du réseau routier non concédé. La dégradation de l'état des chaussées se poursuit. En conséquence, nous proposons d'augmenter de 100 millions d'euros l'action n° 04, Routes-entretien du programme 203.

L'amendement n° II-81 est adopté.

La commission émet 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.

La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » et de la mission « Plan de relance », sous réserve de l'adoption de ses amendements.

Projet de loi de finances pour 2022 – Crédits relatifs à la recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de la mobilité durables de la mission « Recherche et enseignement supérieur » et de la mission « Plan de relance » – Examen du rapport pour avis

M. Jean-François Longeot, président. – Nous examinons maintenant le rapport pour avis sur les crédits relatifs à la recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de la mobilité durables.

M. Frédéric Marchand, rapporteur pour avis sur les crédits relatifs à la recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de la mobilité durables. – Je vous présente l'avis budgétaire relatif au programme 190 de la mission « Recherche et enseignement supérieur », qui contribue au financement de la recherche dans les domaines du développement durable, de l'énergie, des risques, des transports, de la construction et de l'aménagement.

Dans un contexte marqué par les conclusions des négociations de la COP 26 à Glasgow, je rappelle que les travaux des opérateurs concernés par le programme 190 constituent un levier essentiel pour la transition écologique.

Notre commission a pris ses responsabilités dans ce domaine, qu'il s'agisse de la loi économie circulaire de 2020, dite « AGECE », de la loi « Climat et résilience » promulguée en août dernier ou encore de la loi sur l'empreinte environnementale du numérique du 15 novembre 2021. Tous ces sujets appellent un développement de la recherche et entraînent donc des besoins de financement importants, ciblés et pérennes.

Par définition, la recherche s'inscrit dans le temps long. C'est pourquoi nous devons être vigilants sur la pérennité des moyens alloués au programme 190, dans une perspective stratégique et pluriannuelle. Je précise que, pour cette année encore, la diminution d'environ 15 % des crédits prévus pour 2022 est principalement le fait d'un transfert du

programme 190, vers le programme 362, « Écologie », de la mission « Plan de relance ». Cette baisse n'est donc qu'apparente, et son caractère artificiel met en lumière la complexité des mouvements de crédits induits par le plan de relance.

Je souhaite aborder trois points : les difficultés financières de certains opérateurs, ainsi que le risque de perte d'attractivité et de souveraineté technologique de la recherche française ; l'impérieuse nécessité de maîtriser les coûts et le calendrier de déploiement des projets relatifs à l'énergie nucléaire, tout en accompagnant l'émergence de nouvelles technologies énergétiques ; enfin, j'aimerais insister sur l'articulation des moyens de la recherche en matière de prévention et de gestion des risques.

Concernant l'adéquation des crédits alloués aux enjeux, j'attire votre attention sur certaines fragilités financières qui freinent parfois les opérateurs pour mener à bien leurs activités de recherche.

L'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN), essentiellement financé par des subventions publiques, présente une situation patrimoniale et financière dégradée, ainsi que l'a souligné la Cour des comptes. Le budget de cet institut a, en effet, baissé de 10 % entre 2013 et 2021.

Le projet de loi de finances pour 2022 marque une légère revalorisation des crédits, afin de compenser la baisse prévisionnelle de la taxe affectée aux installations nucléaires de base, faisant suite à la fermeture de Fessenheim. Un effet pervers découle toutefois de la baisse à long terme des crédits de l'opérateur ; sachant que l'IRSN maintient ses activités d'expertise, la baisse du soutien public touche essentiellement ses activités de recherche et se traduit par la chute de ses capacités d'investissement.

On observe également une baisse des dotations versées au Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA). Cette baisse, encore une fois, ne devrait être qu'apparente, car le CEA bénéficiera par ailleurs d'un soutien dans le cadre du plan de relance.

On peut néanmoins s'interroger sur le manque de lisibilité dans le déploiement de ces crédits et sur le risque que ce financement du CEA ne soit pas pérenne, sachant le caractère temporaire du plan de relance. Il serait donc souhaitable que nous prenions la mesure de ces évolutions, en restant vigilants sur l'accompagnement de la recherche française, dont la compétitivité européenne et internationale est pleinement reconnue.

L'an dernier, j'avais insisté sur l'excellence de notre recherche en matière d'énergie, de développement et de mobilité durables. Cette année encore, à l'occasion des auditions, le nombre de brevets déposés entre les années 2000 et 2019, dans le domaine des technologies bas carbone, est la preuve de la maturité de notre recherche. Comme l'illustre le classement de l'Agence internationale de l'énergie (AIE), la France compte trois établissements parmi les dix premiers du classement, dont le CEA à la première place et l'IFP Énergies nouvelles en quatrième position, alors que le célèbre *Massachusetts Institute of Technology* (MIT) de Boston ne pointe, lui, qu'à la treizième place.

Ce positionnement international ne doit pas nous faire oublier le risque de perte d'attractivité et de souveraineté technologique lié à des difficultés récurrentes de pérennisation des emplois et des compétences.

Le phénomène de « fuite des cerveaux » est préoccupant. L'IFP Énergies nouvelles a perdu une centaine de postes du fait du non-renouvellement des départs en 2021. Par ailleurs, les plafonds d'emplois de l'Institut national de l'environnement industriel et des risques (Ineris) baissent de 2 % par an, soit l'équivalent de plus de 20 % en dix ans.

J'en viens aux enjeux budgétaires des secteurs du développement de l'énergie d'origine nucléaire et des nouvelles technologies de l'énergie. Concernant l'IRSN, les surcoûts et les retards de l'installation expérimentale CABRI sont inquiétants. Ce programme international vise à étudier le comportement du combustible nucléaire lors d'un accident d'injection dans les réacteurs à eau sous pression. La Cour des comptes alerte sur la nécessité d'arbitrer entre la reprise ou l'abandon du programme après 2024. Il est crucial que notre commission suive cette question avec attention dans les prochains mois.

L'avancement du projet ITER mérite également qu'on y prête attention. La production d'un premier plasma, à horizon 2025, apparaît ambitieuse, étant donné le retard induit par la crise sanitaire. De même, après les réorientations décidées en 2019-2020, l'opération de montage du réacteur de recherche Jules Horowitz (RJH) se poursuit.

D'ici à 2023, une opération de gouvernance des risques entend redessiner les contours d'un projet réaliste. Cette opération doit s'accompagner d'une exigence de modération budgétaire. En effet, les actions « Charges nucléaires de long terme des installations du CEA » et « Recherche dans le domaine de l'énergie nucléaire » représentent toujours près de deux tiers des crédits du programme 190.

Concernant l'accompagnement des nouvelles technologies de l'énergie, des moyens importants doivent être alloués pour soutenir leur transfert et leur massification.

Je salue les activités du CEA, qui porte des travaux novateurs, voire disruptifs pour certains – je pense, notamment, aux performances de l'hydrogène ou de la technologie du photovoltaïque à hétérojonction, qui sont actuellement en phase de transfert.

L'IFP Énergies nouvelles, quant à lui, soutien des projets en matière de technologie de captage, de stockage, de transport et de valorisation du CO₂, essentiels à la transition. Le projet BioTfuel développe des biocarburants de deuxième génération utilisant les résidus agricoles et forestiers plutôt que des ressources potentiellement alimentaires. Il s'agit de consacrer plus de moyens budgétaires à ces axes de recherche, d'autant qu'ils permettent de répondre aux objectifs européens en matière d'énergie renouvelable et de biocarburants.

La question du soutien de la recherche française en matière de prévention et de gestion des risques, notamment industriels, se pose avec de plus en plus d'acuité. Je note un avant et un après Lubrizol ; depuis l'incendie de l'usine, l'Ineris a consacré près de 1,5 million d'euros à la recherche post-accidentelle, en menant des campagnes expérimentales qui ont fait émerger de nombreuses interrogations sur le plan de la recherche – je pense à la modélisation rapide des panaches de fumée, à la gestion des données sur certains polluants issus de la combustion ou encore à l'identification des valeurs toxicologiques de référence.

À ce sujet, je rappelle les conclusions du rapport de la commission d'enquête sénatoriale après l'incendie de l'usine Lubrizol, selon lesquelles la recherche en matière de prévention et de gestion des accidents industriels doit bénéficier de moyens budgétaires à la hauteur des enjeux.

Nous devons également investir dans la recherche sur les risques environnementaux et climatiques. Le CEA développe déjà des outils permettant de modéliser les répercussions environnementales d'un tsunami, de la pollution des sols et des rivières, ou encore de la dynamique et de la variabilité naturelle du climat, en fonction de la sensibilité des écosystèmes marins et continentaux aux changements climatiques et anthropiques ; il convient d'accentuer l'excellence de cet acteur de pointe.

Enfin, je souhaite insister sur la nécessité de cibler des projets de recherche ayant une portée systémique et territorialisée. Ces deux piliers s'inspirent notamment des orientations scientifiques de l'université Gustave-Eiffel (UGE), dont j'avais salué la création en 2020.

Sur le volet systémique, il me paraît opportun d'accompagner financièrement le décloisonnement des disciplines de recherche, afin d'encourager les synergies entre laboratoires, du domaine des mobilités à l'urbanisme en passant par les réseaux, l'économie circulaire et la logistique urbaine. À l'image de l'inflexion du programme scientifique de l'UGE en 2021, cette démarche comprend la question des villes et territoires justes et équitables, et s'intègre à des projets démonstrateurs, au plus près du terrain.

Le second pilier consiste à soutenir des activités de recherche territorialisées, afin de réaffirmer la pluralité des modèles de villes et de territoires durables, en favorisant l'étude des conditions de « répliquabilité » des solutions et des bonnes pratiques, notamment en fonction du maillage territorial considéré.

Sur ce point, l'UGE étudie les implications de la crise sanitaire sur les mobilités, l'économie circulaire et les dynamiques de métabolisme du territoire, en particulier les enjeux de quantification des flux entrants et sortants de l'économie circulaire.

Pour mieux s'imprégner de ces problématiques, la commission pourrait utilement se déplacer auprès de ces opérateurs qui font vivre la recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de la mobilité durables. Cela permettra à la fois de mieux comprendre les enjeux auxquels ils font face, d'orienter nos prises de position en tant que législateur et de répondre aux demandes manifestées dans le cadre des différentes auditions.

Sachant la résilience et la mobilisation des opérateurs concernés, je propose d'émettre un avis favorable à l'adoption des crédits du programme 190.

La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits relatifs à la recherche dans le domaine de l'énergie, du développement et de la mobilité durables de la mission « Recherche et enseignement supérieur » et de la mission « Plan de relance ».

M. Jean-François Longeot, président. – En conclusion de cette réunion, je tiens à remercier l'ensemble des rapporteurs pour le travail réalisé. Je souhaite également remercier plus particulièrement Hervé Gillé, qui nous a quittés quelques instants pour aller défendre un amendement, ainsi que Jacques Fernique, qui a représenté la commission vendredi dernier. Il est important que la commission puisse être représentée et que les amendements soient défendus, même si certains seront finalement rejetés.

La réunion est close à 20 h 10.

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

Mardi 23 novembre 2021

- Présidence de M. Laurent Lafon, président -

La réunion est ouverte à 17 heures.

Proposition de loi visant à conforter l'économie du livre et à renforcer l'équité et la confiance entre ses acteurs – Procédure de législation en commission (article 47 *ter* à 47 *quinquies* du Règlement) – Examen du rapport et du texte de la commission (Deuxième lecture)

M. Laurent Lafon, président. – Nous avons l'opportunité de nous réunir pour examiner non pas une, mais deux propositions de loi d'origine sénatoriale déposées par des membres de notre commission. Il s'agit de la proposition de loi visant à conforter l'économie du livre et à renforcer l'équité et la confiance entre ses acteurs et de la proposition de loi relative aux bibliothèques et au développement de la lecture publique, déposées à quelques semaines d'intervalle respectivement par nos collègues Laure Darcos et Sylvie Robert.

Je tiens à le souligner, il n'est pas si fréquent que deux textes d'origine sénatoriale parviennent ainsi sans encombre au terme d'un processus législatif parfois périlleux, *a fortiori* lorsqu'il s'agit d'initiatives n'émanant pas de membres de la majorité gouvernementale.

Une fois de plus, madame la ministre, preuve est faite que nous sommes en mesure, au-delà des contingences politiques, de faire converger nos points de vue sur les sujets culturels. Et je sais que vous avez joué un rôle important pour que ces deux textes aboutissent, ce dont je vous remercie.

Le fait que le livre nous rapproche, que ce soit par le biais des bibliothèques ou par celui de l'édition, constitue un symbole fort au sortir de ces deux années de crise sanitaire.

Il m'appartient de préciser que, lors de sa réunion du 2 novembre dernier, la Conférence des présidents a accepté que ces deux propositions de loi soient examinées selon la procédure de législation en commission, prévue au chapitre XIV *bis* du Règlement du Sénat. En vertu de cette procédure, que nous avons déjà utilisée à l'occasion de l'examen de la proposition de loi visant à moderniser les outils et la gouvernance de la Fondation du patrimoine, je rappelle que le droit d'amendement des sénateurs et du Gouvernement s'exerce uniquement en commission. La séance plénière, programmée selon toute vraisemblance le 16 décembre prochain, sera donc réservée aux explications de vote et au vote des textes que nous allons élaborer au cours de la présente réunion.

J'ajoute que notre réunion est ouverte à l'ensemble des sénateurs, mais que seuls les membres de la commission de la culture présents dans cette salle sont autorisés à prendre part aux votes.

Mme Laure Darcos, auteur de la proposition de loi. – Je ne vous cacherai pas mon émotion : je n'imaginai pas que cette proposition de loi, déposée le 21 décembre 2020, trouve son aboutissement en moins d'un an, et il en est de même pour la proposition de loi de

notre collègue Sylvie Robert. Au départ, nous avons envisagé de déposer symboliquement un texte commun sur le livre, mais nos groupes politiques en ont décidé autrement. Mais grâce à vous, monsieur le président, et à la Conférence des présidents, nous avons eu la chance de pouvoir discuter à chaque fois de ces deux textes le même jour, y compris à l'Assemblée nationale.

Je tiens à vous remercier, madame la ministre, car, sans votre soutien sans faille, il aurait peut-être été plus compliqué d'inscrire ces textes aussi rapidement à l'ordre du jour des travaux du Parlement.

Ce matin, dans le cadre du conseil d'administration du Conseil national du livre (CNL), les libraires et les auteurs se sont félicités de ces avancées. Les conventions sont prêtes pour autoriser – enfin ! – un dépôt légal numérique avec la Bibliothèque nationale de France (BnF). Les auteurs et les éditeurs ont repris leurs discussions avec le professeur Sirinelli à partir de l'accord signé en 2017, transposé dans ma proposition de loi. De plus, nous avons conforté la position des libraires. Lors du congrès des maires, je suis intervenue sur la possibilité offerte aux communes de subventionner les librairies de centre-ville, une mesure très appréciée par la Fédération nationale des collectivités territoriales pour la culture (FNCC) – cette aide avait été mise en œuvre de manière ponctuelle par quelques régions. Du reste, cette faculté existe déjà pour les cinémas de quartier et les théâtres.

Permettez-moi de remercier Céline Boulay-Espéronnier pour le travail réalisé depuis un an et Martine Berthet, qui, au nom de la commission des affaires économiques, a défendu le consommateur. La presse s'est fait l'écho d'une loi anti-Amazon mais mon objectif a toujours été d'assurer une meilleure équité entre les acteurs. Toutefois, j'aimerais vous relater la fin rocambolesque des discussions que j'ai eues avec Amazon.

On n'a cessé de nous répéter qu'Amazon rendait service aux consommateurs en offrant, pour un centime d'euro, les frais de port pour les livres. Cette mesure permettait notamment de vendre des livres aux plus jeunes et aux ruraux – Amazon était le défenseur des ruraux !

Par un appel téléphonique à la fin du mois d'août ou au début du mois septembre dernier, Amazon m'a fait une proposition assez déconcertante, une proposition commerciale en somme : accepter de ramener les frais de port pour les livres à 1,80 euro, pour s'aligner sur les frais de port traditionnels, en échange de la suppression de la mesure prévue au bénéfice des libraires. J'ai alors répondu que j'étais législateur et non pas directrice commerciale. Une fois de plus, Amazon a montré sa volonté d'avoir le monopole sur le e-commerce. Cette attitude m'a plus confortée encore dans mon combat.

Je salue la disposition introduite par l'Assemblée nationale visant à demander au Gouvernement de remettre, dans un délai de deux ans, un rapport au Parlement sur les effets de la mise en œuvre de la livraison à domicile opérée par les libraires, à un coût moindre et dans des délais rivalisant avec les grandes enseignes du e-commerce.

Nos combats ne sont pas vains. Le PDG de la FNAC m'avait confié vouloir mener ce combat à nos côtés, car il était intéressé par la mise en place de cette mesure dans d'autres pays européens.

C'est aussi grâce à vous, madame la ministre, que cette mesure verra le jour – si le Président de la République n'avait pas été à vos côtés à Nevers, Bercy aurait continué à être tenace.

Amazon m'a également dit que j'allais appauvrir le marché du livre d'occasion, en distinguant les livres neufs des livres d'occasion sur les sites. Je n'ai pas fait une loi anti-Amazon, mais je dois dire que les derniers rebondissements montrent que j'ai mené une véritable croisade avec vous tous, et je vous en remercie. La veille de l'examen du texte par l'Assemblée nationale, le directeur général d'Amazon a écrit à tous ses clients pour leur demander d'être contre la mesure que je propose.

Mme Céline Boulay-Espéronnier, rapporteure. – La proposition de loi visant à améliorer l'économie du livre et à renforcer l'équité et la confiance entre ses acteurs, déposée par notre collègue Laure Darcos, a été très largement adoptée par l'Assemblée nationale le 6 octobre dernier, en même temps d'ailleurs que la proposition de loi relative aux bibliothèques et au développement de la lecture publique, déposée par Sylvie Robert, que nous examinerons dans quelques instants.

La gémellité entre ces deux textes ne s'arrête pas là. Compte tenu des apports de l'Assemblée nationale, qui confortent très largement nos positions, et en accord avec le président Laurent Lafon, nous avons pensé qu'une adoption des deux propositions de loi ce jour par une procédure dite « de lecture en commission », rendue possible par l'article 47 *ter* de notre Règlement, permettrait à ces deux initiatives sénatoriales d'être promulguées d'ici à la fin de l'année, après un ultime passage en séance publique au Sénat le 16 décembre prochain.

Dans le cas de la proposition de loi de Laure Darcos, les modifications de l'Assemblée nationale ont été somme toute relativement minimales. Je vous propose d'examiner les plus significatives à l'article 1^{er}.

Cet article, vous vous en souvenez certainement, avait déchaîné quelques passions, puisqu'il met un terme à la possibilité d'offrir les frais de port pour les livres. L'Assemblée nationale a pleinement soutenu notre initiative. C'était un beau combat, et nous pouvons être fiers, avec nos collègues députés, et avec le soutien de Mme la ministre, de l'avoir remporté ! L'Assemblée nationale a simplement levé une ambiguïté sur la gratuité des frais de port dans le cas où le client commande un livre qui lui est livré chez un détaillant et prévu la transmission d'un rapport d'évaluation dans un délai de deux ans.

Les autres modifications portent sur l'article 2, qui offre la faculté aux collectivités d'attribuer des subventions aux librairies ; sur l'article 3 relatif au contrat d'édition ; sur l'article 4, qui précise le rôle du Médiateur du livre, et, enfin, sur l'article 5, qui met en place une réforme d'ampleur du dépôt légal, sont en réalité strictement légistiques et rédactionnelles.

Dans ce contexte, le choix de ne pas rallonger inutilement les délais et d'assurer à la proposition de loi une promulgation d'ici à la fin de l'année nous a conduits à recourir à cette procédure plus rapide. J'ajoute un élément plus pratique : une fois la loi promulguée, il faudra du temps à l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse (Arcep) pour établir un barème concernant les frais de port, et ce délai doit être, à notre sens, le plus réduit possible.

Par ailleurs, les autres dispositions du texte, comme la faculté pour les communes d'assister leurs librairies, la rénovation du contrat d'édition et la modernisation du dépôt légal, gagneront à être rapidement promulguées.

C'est pourquoi je vous propose d'exprimer par un vote conforme sur ce texte issu des travaux de l'Assemblée nationale notre confiance dans la capacité des différents acteurs de la chaîne du livre à se saisir rapidement et pleinement de ses dispositions audacieuses et novatrices.

Je partage, en conclusion, l'émotion de notre collègue Laure Darcos, pour laquelle cette adoption constitue la conclusion d'un long combat qu'elle a mené avec le talent et l'énergie que nous lui connaissons. Vous le savez, la politique se fait d'autant mieux qu'elle se fait avec passion. J'ai été ravie de travailler avec Laure Darcos et d'être rapporteure de ce texte.

Mme Roselyne Bachelot, ministre de la culture. – Je suis très heureuse d'être avec vous cet après-midi pour l'examen des deux propositions de loi déposées par Laure Darcos et Sylvie Robert – nous examinerons la seconde dans quelques instants. Je m'associe aux compliments de Mme la rapporteure pour saluer votre combativité sans faille sur la proposition de loi visant à conforter l'économie du livre et à renforcer l'équité et la confiance entre ses acteurs, madame Darcos.

Ces deux textes ont été soutenus dès leur dépôt, au début de cette année, par le Gouvernement, qui a engagé la procédure accélérée. Je me félicite donc de leur examen en seconde lecture qui devrait permettre leur adoption définitive.

La proposition de loi de Laure Darcos vise à renforcer l'équité entre les acteurs de l'économie du livre et complète très utilement la politique volontariste que nous menons en la matière depuis 2017. La politique de soutien au secteur du livre en France est unique. Depuis l'instauration du prix unique il y a quarante ans avec la loi Lang, le ministère de la culture a su accompagner les mutations de la filière en soutenant tous les maillons de la chaîne.

Cet accompagnement a été constant et s'illustre parfaitement depuis 2017. Je pense bien sûr aux crédits courants d'intervention dédiés à la politique du livre et de la lecture, inscrits au programme 334. Je pense également aux crédits du plan de relance : 53 millions d'euros sont ou vont être déployés en 2021 et 2022 afin de poursuivre la modernisation des librairies et des bibliothèques, généraliser le dispositif Jeunes en librairie et renforcer les achats publics de livres. Je pense aussi au pass Culture et à sa généralisation, qui est, nous le savons, une véritable aubaine pour les libraires.

Enfin, la décision du Président de la République de faire de la lecture la grande cause nationale illustre encore plus le soutien de l'État à ce secteur essentiel.

Si l'accompagnement financier de l'État est indispensable pour permettre à la filière de faire face aux mutations structurelles qu'elle connaît depuis dix ans, il faut aussi adapter notre arsenal législatif, et c'est tout le sens de cette proposition de loi.

Je partage entièrement les objectifs de ce texte – et à travers ma voix le Gouvernement. Ce texte s'inscrit pleinement dans le souhait, formulé par le Président de la République le 21 avril dernier à Nevers, de retrouver un prix unique du livre, en égalisant le prix de l'expédition et en objectivant le coût de ce service pour les livres commandés sur

internet et livrés chez soi. Il vient compléter et moderniser la régulation du secteur du livre autour de trois enjeux : le soutien apporté à nos libraires et le rétablissement d'une juste concurrence sur le marché du livre ; l'amélioration de la relation contractuelle entre auteurs et éditeurs ; enfin l'adaptation de la collecte des œuvres numériques.

Tout d'abord, ce texte contient un certain nombre de mesures visant à moderniser et à adapter notre loi de prix fixe en renforçant notre régulation du prix de vente du livre. Il s'agit en effet de compléter et de parfaire l'encadrement des pratiques de vente à distance, qui avait été introduit par le législateur en 2014.

L'impact de cette législation de 2014 n'a pas été nul, loin de là. Toutefois, il paraît aujourd'hui insuffisant. Un opérateur propose en effet systématiquement la livraison quasi gratuite des livres, quelle qu'en soit la quantité et quel que soit le montant d'achat, alors qu'aucun autre acteur n'y parvient.

Cette pratique commerciale constitue indubitablement une nouvelle forme de concurrence par les prix, qui ne permet plus à la loi de 1981 de produire son plein effet.

Il est également essentiel aujourd'hui de renforcer l'information du consommateur, en clarifiant la distinction entre livres neufs et livres d'occasion lorsqu'ils sont vendus en ligne. Conformément aux préconisations du médiateur du livre, il s'agit d'éviter que soit entretenue, dans l'esprit du consommateur, une confusion tendant à brouiller la perception du principe du prix unique du livre neuf. Nous devons également veiller à resserrer la pratique des soldes de livres dans le cadre de ventes directement opérées par les éditeurs, afin de ne pas fragiliser l'économie des libraires.

Le principe d'équité, qui sous-tend cette proposition de loi, doit guider la recherche de solutions en ce qui concerne les relations entre auteurs et éditeurs. Dans le cadre du programme de mesures que j'ai présenté pour améliorer les conditions de création des auteurs, j'ai souhaité accompagner les négociations professionnelles sur l'équilibre de la relation contractuelle, notamment dans le secteur du livre. J'ai ainsi confié au professeur Pierre Sirinelli une mission de médiation dans le prolongement du processus de concertation interprofessionnelle dont est issue la réforme fondamentale de l'économie des relations contractuelles de 2014. Il faut laisser à cette nouvelle étape du dialogue interprofessionnel le temps de prospérer et d'aboutir.

Cependant, sur certains sujets consensuels tels que les problématiques spécifiquement liées à la cessation d'activité des entreprises d'édition qui n'entrent pas dans le champ de l'accord de 2014, il ne semble pas nécessaire d'attendre pour adapter la loi. En cas de cessation d'activité de l'éditeur, la proposition de loi permet d'améliorer l'information des auteurs sur l'exploitation des œuvres éditées, mais aussi de faciliter la reprise par l'auteur de ses droits, en simplifiant les conditions de résiliation du contrat.

Ce texte offre également une base législative à l'accord interprofessionnel signé en 2017 par le Conseil permanent des écrivains et le Syndicat national de l'édition, relatif à l'encadrement des pratiques de la provision pour retours d'exemplaires invendus, et de la compensation intertitres. Toutes ces mesures permettront d'améliorer l'équilibre et la transparence des relations entre auteurs et éditeurs.

Enfin, ce texte apporte un complément très attendu au cadre juridique du dépôt légal des œuvres à l'ère du numérique.

Je ne vais pas m'étendre davantage sur un texte largement attendu et consensuel. Je voudrais remercier chaleureusement Laure Darcos, Céline Boulay-Espéronnier et vous-même, monsieur le président. Il s'agit d'un travail que nous avons mené ensemble, avec nos équipes, dans un esprit de confiance totale. Ce texte permettra de renforcer l'équité dans la filière du livre et je ne peux que me réjouir du consensus dont il fait l'objet. Par ailleurs, je prends devant vous l'engagement que le Gouvernement sera très attentif à sa mise en œuvre, notamment à la publication des textes réglementaires nécessaires.

M. Pierre Ouzoulias. – Le travail réalisé est très impressionnant, et on imagine bien les pressions auxquelles vous avez dû faire face. Vous les avez un peu mentionnées, mais je sais qu'elles sont nombreuses. Vous êtes toutefois sortie victorieuse de ce combat. En tant qu'archéologue, je jalouse cette victoire qui vous a valu une citation dans le dernier *Astérix* : « pas de livraison gratuite d'Amazon » ! Apparaître de son vivant dans *Astérix*, voilà qui semble tout à fait exceptionnel... Vous faites partie du village gaulois qui résiste à la *Pax Amazonica* et malgré les légions envoyées contre votre texte, vous avez su défendre une potion magique qui est celle de l'intellect, celle de la diversité des opinions et de leur libre circulation.

Ce combat était important et il était juste. En effet, ce qu'Amazon visait, c'était le prix unique du livre et ce qu'Amazon contestait, c'était la capacité des pouvoirs publics et de la représentation nationale à intervenir et à réguler les marchés, quels qu'ils soient. Il était important de réaffirmer que le livre et la culture ne sont pas des marchandises comme les autres, et que les pouvoirs publics ont un devoir d'agir pour empêcher des dérives qui pourraient entraver ce à quoi nous tenons.

Je note aussi que ce texte advient de façon tout à fait opportune pour défendre les librairies. En effet, je n'oublie pas que, pendant le confinement, dans ma petite commune de Bourg-la-Reine, la librairie était le seul lieu de vie à rester ouvert. Et c'est autour de cette librairie que se sont reconstitués les vrais réseaux sociaux, ceux qui mettent en rapport les humains. Tout le monde a compris alors combien les librairies étaient exceptionnelles, et j'ai même réussi à faire en sorte que mes filles n'achètent plus sur internet, ce qui représente une victoire absolue ! Pour tout cela, j'aimerais vous remercier, chère Laure Darcos, et bien sûr, nous voterons ce texte dans la version transmise par l'Assemblée nationale.

Mme Monique de Marco. – La proposition de loi que nous examinons aujourd'hui en deuxième lecture s'inscrit dans le prolongement d'une politique culturelle française qui prend ses racines dans la loi Lang, dont nous fêtons les quarante ans cette année. Cette politique repose sur une idée simple : le livre n'est pas un bien de consommation comme les autres et, par conséquent, son commerce doit obéir à certaines règles, dont celle du prix unique.

Le texte que vous présentez actualise cette politique en prenant en compte une nouvelle réalité, celle des géants d'internet, celle d'Amazon, celle des menaces qui pèsent sur les librairies indépendantes. En effet, en proposant un tarif de livraison à un centime, Amazon bénéficie d'une distorsion de marché mettant à mal le modèle économique des 4 000 libraires qui font le maillage de notre pays.

L'article 1^{er} y remédie en proposant l'instauration d'un tarif réglementé pour la livraison des livres, déterminé par décret en lien avec l'Arcep, ce qui est bienvenu pour réguler ce marché de manière efficace. J'ajoute aussi qu'il s'agit d'une mesure écologique

indéniable, qui devrait rapprocher les lecteurs de leurs libraires de proximité, et limiter ainsi l’empreinte carbone des envois postaux.

Tous les acteurs l’ont démontré durant la pandémie, le secteur du livre est essentiel. Les librairies ont fait preuve de résilience durant cette crise, affichant des pertes de seulement 3 % en 2020 quand les prévisions les plus alarmistes annonçaient des pertes s’élevant à 15, voire 20 %. Et, à chaque déconfinement, Françaises et Français ont témoigné de leur amour pour ces acteurs culturels en se ruant dans les librairies. La présente proposition de loi reconnaît cette réalité et permet de soutenir davantage ce secteur. Ainsi, comme il l’a fait en première lecture, le groupe Écologiste – Solidarité et Territoires votera résolument pour !

Mme Annick Billon. – Pour ne pas faire durer le suspense plus longtemps, je vous annonce que le groupe Union Centriste votera le texte proposé. Et je félicite, au nom du groupe, l’auteur de cette proposition de loi et la rapporteure, dont je salue la capacité à tenir bon. Malgré ce qui a été dit parfois pendant la pandémie, le livre et les librairies sont essentiels. Je me réjouis que ce texte porté de façon collective et transpartisane aboutisse aujourd’hui, et je note que l’année passée à y travailler l’a rendu à la fois meilleur et consensuel. Bravo à tous !

M. Laurent Lafon, président. – Aucun amendement n’a été déposé sur cette proposition de loi.

EXAMEN DES ARTICLES SELON LA PROCÉDURE DE LÉGISLATION EN COMMISSION

Articles 1^{er}, 2, 3, 4 et 5

Les articles 1^{er}, 2, 3, 4 et 5 sont successivement adoptés sans modification.

La proposition de loi est adoptée sans modification. (Applaudissements.)

M. Laurent Lafon, président. – Cette proposition de loi est adoptée à l’unanimité. Merci et bravo pour ce travail, salué par chacun. Nous savons ce qu’il a impliqué de motivation, de détermination et de conviction.

Proposition de loi relative aux bibliothèques et au développement de la lecture publique – Procédure de législation en commission (article 47 *ter* à 47 *quinquies* du Règlement) – Examen du rapport et du texte de la commission (Deuxième lecture)

M. Laurent Lafon, président. – Nous examinons maintenant la proposition de loi relative aux bibliothèques et au développement de la lecture publique, déposée par notre collègue Sylvie Robert.

Mme Sylvie Robert, auteure de la proposition de loi, rapporteure. – Je dois avouer être particulièrement émue. Je ne pensais pas, lorsqu’en 2015 j’ai commencé à réfléchir au rapport que Fleur Pellerin m’avait demandé de préparer sur l’extension des horaires de bibliothèques, qu’en 2021 je réussirais à faire passer cette proposition de loi. Je suis d’autant plus émue que Laure Darcos et moi-même avons réussi dans des délais assez

courts, et en même temps, à présenter à la fois au Sénat et à l'Assemblée nationale une vision de la chaîne du livre dans sa transversalité, qui démontre que chacun de ses acteurs et de ses secteurs est absolument indispensable.

Je souhaiterais au préalable remercier les collègues de mon groupe, ceux de la commission, le président Lafon, la ministre, dont je sais qu'elle a été pour beaucoup dans cette adoption, mais également ses services du livre et de la lecture qui m'ont beaucoup aidée dans la rédaction d'un certain nombre d'articles.

À la suite de notre adoption à l'unanimité de la proposition de loi relative aux bibliothèques et au développement de la lecture publique le 9 juin dernier, nos collègues de l'Assemblée nationale se sont saisis du texte. La rapporteure, Florence Provendier, a mené un travail approfondi en commission, conduit de nombreuses auditions, et je tiens à l'en remercier. Ainsi, lors de la séance du 6 octobre dernier, l'Assemblée nationale a également adopté le texte à l'unanimité. J'en ai été profondément touchée comme l'ensemble des bibliothécaires du pays, qui ont suivi les débats avec passion et voient dans notre engagement la reconnaissance de leur importance pour notre pays, dans lequel les bibliothèques représentent le premier équipement culturel, et conservent une puissance symbolique forte.

Les députés ont donc rejoint la démarche que nous avons engagée au Sénat, et ont apporté à la proposition de loi quelques améliorations et compléments notables, que je vais présenter rapidement.

À l'article 1^{er}, l'Assemblée nationale a complété les missions des bibliothèques en y incluant le développement de la lecture publique, la diversification des publics, l'exercice des droits culturels et la réduction de l'illettrisme et de l'illectronisme. Un débat important a eu lieu sur ce sujet et, à l'initiative de la rapporteure, la commission a également prévu la coopération avec les organismes culturels et sociaux, et un accès facilité aux personnes à mobilité réduite.

À l'article 5, l'Assemblée nationale a renforcé les garanties quant au caractère pluraliste et diversifié des collections, en indiquant qu'elles devaient être « exemptes de toute forme de censure idéologique, politique ou religieuse ou de pressions commerciales ».

L'Assemblée nationale a également introduit, à l'initiative du Gouvernement, un nouvel article 9A, qui m'est particulièrement cher parce qu'il précise que les départements ne peuvent pas supprimer, cesser d'entretenir ou de faire fonctionner les bibliothèques dont ils ont la charge. Je vous rappelle que la gestion des bibliothèques centrales de prêt a été transférée aux départements par la loi du 22 juillet 1983. Ils bénéficient en contrepartie du concours particulier « Bibliothèques » et de soutiens financiers spécifiques. Cependant, un département a fait le choix en 2016 de remplacer sa bibliothèque par un service de soutien à la lecture et ce précédent a profondément ébranlé les professionnels et les établissements des autres départements. Je me félicite donc de l'adoption de cette mesure, que j'avais proposée dans le cadre du projet de loi relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale (3DS), me heurtant alors à l'article 40 de la Constitution. Je précise que cette mesure ne fait qu'apporter une précision, mais une précision essentielle. Nous avons d'ailleurs sondé l'Assemblée des départements de France (ADF), qui ne s'y est pas opposée. Je tenais, madame la ministre, à vous remercier d'avoir soutenu cette démarche.

À l'article 10, l'Assemblée nationale est revenue, pour des raisons juridiques, sur l'extension des bénéficiaires de la dotation « Bibliothèques » aux établissements publics de coopération culturelle et aux groupements d'intérêt public. Les débats ont cependant permis de préciser que la dotation pouvait leur être reversée par la collectivité, au titre de leurs missions en lien avec les bibliothèques.

Enfin, à l'article 12, l'Assemblée nationale a souhaité permettre aux organismes du secteur caritatif et social bénéficiant des dons d'ouvrages de les revendre. Vous vous rappelez sans doute que notre collègue Monique de Marco avait défendu au Sénat une disposition très proche, que j'avais alors jugée potentiellement porteuse de risque, en accord avec le Gouvernement. Finalement, la navette parlementaire aidant, cette idée a fait son chemin, et ma position a évolué, pour des raisons très pragmatiques qui tiennent à la structure de ces organismes.

Telles sont les principales améliorations apportées par l'Assemblée nationale à cette proposition de loi. Je crois qu'elles ne trahissent pas nos travaux, mais elles les confortent au contraire. Face à cette convergence, dont témoigne aussi le double vote à l'unanimité, nous avons retenu, avec le président Lafon, la solution d'une lecture en commission. L'adoption conforme du texte aujourd'hui, suivie d'un simple vote en séance publique le 16 décembre prochain, nous assure ainsi de la promulgation de la loi d'ici à la fin de l'année, ce qui serait une grande victoire pour nous, en tant que parlementaires, mais surtout pour les bibliothèques, pour la lecture publique et les bibliothécaires. Je vous propose donc d'adopter ce texte tel qu'issu des travaux de l'Assemblée nationale, et je tiens à vous remercier très sincèrement pour votre engagement.

Mme Roselyne Bachelot, ministre de la culture. – C'est une joie de pouvoir dire le plein soutien du Gouvernement à cette proposition de loi relative aux bibliothèques et au développement de la lecture publique. Madame Robert, vous avez souligné le travail collaboratif de grande qualité engagé au Sénat, puis à l'Assemblée nationale. Les députés ont amendé le texte en conservant l'esprit et les dispositions principales.

Avec 16 500 établissements, les bibliothèques constituent le premier équipement culturel public de proximité en France. Près de 12 millions d'usagers et 13 000 collectivités territoriales – communes, intercommunalités, départements – font vivre ces lieux de culture et d'éducation sur tout le territoire.

L'État prend part à cet effort en faveur des bibliothèques et de la lecture publique. Outre les bibliothèques universitaires, il gère deux bibliothèques nationales – la Bibliothèque nationale de France (BnF) et la Bibliothèque publique d'information (BPI) – et accompagne les collectivités territoriales pour moderniser les établissements et maintenir la vitalité de la lecture publique.

Le partenariat noué entre les collectivités territoriales et l'État autour des bibliothèques est remarquable. Alors que la lecture a été déclarée grande cause nationale, ce quinquennat marquera un moment important de cette relation. Sur la base du diagnostic posé par M. Erik Orsenna en 2018, les collectivités territoriales et l'État ont renforcé leur collaboration pour étendre les horaires d'ouverture des bibliothèques, diversifier leurs missions et accompagner la formation des professionnels.

Grâce au plan pour les bibliothèques qui a suivi, l'État a accru les moyens alloués aux collectivités de plusieurs manières, avec la dotation générale de décentralisation, le plan

de relance, une contractualisation renforcée, ainsi que des augmentations de crédits consolidées d'année en année, soit un total de près de 60 millions d'euros pour la lecture publique entre 2018 et 2022.

Une vraie dynamique est née. Fin 2021, plus de 500 projets auront été soutenus dans toute la France.

Par rapport à 2016, les bibliothèques aidées ouvrent huit heures trente supplémentaires par semaine. Cette politique offre à près de 12,4 millions d'habitants, notamment dans les territoires les plus fragiles, la possibilité d'accéder davantage à leur bibliothèque.

L'État a également accompagné la transformation des bibliothèques dans les champs éducatif, social et numérique. Il fallait toucher de nouveaux publics en intensifiant une politique partenariale avec les collectivités territoriales. Le nombre de contrats territoire-lecture (CTL) a augmenté de 50 % entre 2017 et 2021, et l'État a créé en 2018 des contrats spécifiques pour les bibliothèques départementales ; ces contrats ont été signés avec plus de la moitié des départements.

Ce « moment bibliothèques » trouve aujourd'hui sa concrétisation sur le plan législatif avec l'initiative de Sylvie Robert, ce qui permettra enfin de consacrer, dans le code du patrimoine, le rôle essentiel de nos bibliothèques ; il apparaît d'ailleurs incroyable que cela ne se soit pas produit plus tôt.

Bien que le secteur des bibliothèques n'échappe pas au droit, il est étonnant de relever la faiblesse de sa présence dans notre corpus législatif. Là où le code du patrimoine accorde plus de 60 articles de loi aux archives et 30 musées, il n'en accorde que 5 seulement aux bibliothèques. Le moment était donc venu de faire pleinement entrer les bibliothèques dans le droit, avec un texte qui, à mes yeux, propose plusieurs avancées.

Ce texte, en effet, permet de rappeler que les missions culturelles, éducatives et ludiques des bibliothèques s'inscrivent dans le respect des principes de pluralisme des courants d'idées et d'opinions, et de neutralité du service public. Les bibliothèques doivent demeurer des espaces de liberté, des lieux de respiration démocratique ; leurs professionnels doivent être protégés de la censure comme de toutes pressions politiques, religieuses ou sociales, et leurs collections doivent refléter la diversité des opinions.

Par ailleurs, les bibliothèques doivent rester accessibles à tous, librement et gratuitement. Il est important que la loi entérine un principe qui fait consensus et constitue l'une des conditions du succès des bibliothèques.

La loi accompagne, en outre, la montée en puissance des collaborations entre collectivités territoriales, tout en respectant leur administration et en réaffirmant le rôle essentiel des bibliothèques départementales dans le soutien aux petites bibliothèques, notamment rurales.

L'Assemblée nationale a bien enrichi le texte, et je souhaite revenir sur trois ajouts. Le premier donne la possibilité aux bibliothèques de l'État et aux collectivités territoriales de revendre les livres dont elles n'ont plus l'usage et qui appartiennent au domaine privé à des fondations, associations philanthropiques ou entreprises de l'économie sociale et solidaire (ESS). Le deuxième ajout empêche les départements ayant bénéficié du

transfert par l'État d'une bibliothèque centrale de prêt (BCP) de supprimer leur bibliothèque départementale. Enfin, le troisième ajout concerne les notions d'accessibilité aux personnes en situation de handicap, afin que celles-ci puissent accéder aux collections et aux services.

Ces avancées ont permis d'aboutir à un texte attendu et adopté à l'unanimité le 6 octobre dernier par l'Assemblée nationale. Le Gouvernement soutient sans réserve l'esprit et la lettre de la proposition de loi de Sylvie Robert. Je tiens de nouveau à vous remercier, madame la sénatrice, pour votre engagement. Il s'agit d'un texte important, qui permet de consacrer – enfin ! – dans la loi le rôle essentiel de ces établissements publics de proximité ; je crois que nous pouvons tous nous en féliciter.

Mme Céline Brulin. – C'est une bonne idée d'avoir mis ces deux propositions de loi à l'ordre du jour de nos travaux ; on voit bien ce qui peut les relier.

Nous voterons ce texte sans réserve. Comme cela a été précisé, il est surprenant que les bibliothèques n'aient pas été davantage « sanctuarisées » dans des textes législatifs. Aujourd'hui me semble le moment opportun ; d'abord parce que les bibliothèques se transforment et deviennent de véritables lieux de vie ; et puis, comme l'a rappelé Mme la ministre, parce que défendre le pluralisme est peut-être encore plus important en ces temps troublés. Plus que jamais, il me paraît nécessaire de protéger les personnels des bibliothèques et de défendre des lieux où circule la diversité des opinions.

Je me félicite que cette proposition de loi permette aux bibliothèques de céder gratuitement des ouvrages dont elles n'ont plus l'usage à une diversité d'associations œuvrant pour la solidarité.

Même si j'en comprends la logique, j'émetts une petite réserve sur le fait que l'Assemblée nationale ait dû supprimer l'article 10 permettant aux groupements d'intérêt public (GIP) et aux établissements publics de coopération culturelle (EPCC) de bénéficier du concours particulier pour les bibliothèques au sein de la dotation globale de fonctionnement (DGF) ; mais Sylvie Robert a indiqué qu'il existait des possibilités de reversement.

Mme Roselyne Bachelot, ministre. – Une précision, madame la sénatrice : on y procédera par décret.

Mme Monique de Marco. – Ce texte très attendu réaffirme trois grands principes : la liberté d'accès aux bibliothèques, la gratuité et le pluralisme des collections.

Le cadre juridique pour les bibliothèques était insuffisant. La proposition de loi a été enrichie par l'Assemblée nationale. Je pense, par exemple, dans l'article 1^{er}, au fait que les bibliothèques participent à la diffusion et la promotion du patrimoine linguistique. Autre ajout intéressant : la possibilité de coopérer avec les organismes culturels, éducatifs et sociaux, ainsi que les établissements pénitentiaires.

À l'article 9 également, le fait que les départements ne puissent ni supprimer les bibliothèques ni cesser de les entretenir ou de les faire fonctionner, va dans le bon sens. Enfin, je suis satisfaite de la modification apportée à l'article 12, permettant aux bibliothèques d'effectuer des dons à des fondations, des associations loi 1901 ou des organismes de l'ESS ; cette modification se rapproche des amendements que nous avons déposés. Avec la crise du covid, les bibliothèques ont eu des difficultés à réaliser leur désherbage et, dans le même temps, elles ont donné des documents à ce type d'organismes.

Nous sommes donc tout à fait favorables à l'adoption de cette proposition de loi.

Mme Laure Darcos. – Je tiens, encore une fois, à féliciter ma collègue Sylvie Robert. On peut déjà voir l'impact de la lecture publique, et ce qui a été décidé pour les bibliothèques départementales est également très important ; cette mesure visait directement le département des Yvelines qui avait décidé de supprimer sa bibliothèque. Nous voyons aujourd'hui à quel point il est fondamental de rayonner sur l'ensemble du territoire. Nous savons que, si les jeunes n'ont pas la possibilité d'aller dans des librairies, ils trouvent leur premier contact culturel dans les médiathèques et bibliothèques.

Naturellement, nous voterons ce texte, qui est l'aboutissement d'un long chemin. J'espère enfin que les ouvertures le dimanche seront de plus en plus fréquentes ; il s'agira d'initier cela dans nos territoires.

M. David Assouline. – La principale vertu de ce texte est de réparer une injustice et même une faute politique en faisant rentrer nos bibliothèques dans le code du patrimoine. L'ajout sur la liberté et le pluralisme me semble particulièrement juste. J'ai le souvenir d'un moment de tension politique alors qu'un certain nombre de collectivités locales – je pense aux municipalités de Vitrolles ou d'Orange – avaient élu à leur tête des dirigeants peu enclins à la défense du pluralisme ; leur première décision, à l'époque, fut de retirer des bibliothèques des livres qui leur déplaisaient.

Je souhaite enfin témoigner de mon expérience personnelle. Je suis arrivé en France à huit ans ; un peu perdu, j'arrivais dans une banlieue, à Creil, où je ne connaissais personne. Le premier endroit où je me suis dirigé pour accéder à des livres et nourrir des passions en dehors de l'école, ce fut la bibliothèque. J'ai mesuré depuis à quel point, pour ceux qui se retrouvent à huit dans un appartement et n'ont aucun endroit pour être tranquilles, travailler ou effectuer des recherches, la bibliothèque est le seul lieu où cela est possible.

Cette proposition de loi nous encourage à ne pas fermer les bibliothèques, à les rendre plus ouvertes encore, notamment le dimanche. À l'heure d'internet et de l'accès instantané à tout, on s'aperçoit que les bibliothèques restent des lieux de sociabilité et de justice sociale. Ceux qui ont le plus besoin des bibliothèques, ce sont les populations défavorisées, qui n'ont pas accès aux livres chez eux ou n'ont pas la place pour pouvoir se poser, étudier ou découvrir.

Cette proposition de loi étant bienvenue, nous allons naturellement la soutenir.

M. Pierre-Antoine Levi. – Le groupe Union Centriste votera bien évidemment cette proposition de loi.

Je veux, au nom de mes collègues, féliciter Sylvie Robert, auteure et rapporteure de ce texte. Le travail qu'elle a réalisé depuis 2015 se voit récompensé.

La pandémie a montré que les Français avaient un besoin collectif de culture. La fermeture des bibliothèques durant quelques mois a été durement vécue.

Cette proposition de loi tombe à point nommé, puisqu'elle garantit la liberté d'accès, la gratuité et, surtout, le pluralisme des cultures, dont on sait combien il est particulièrement important en ce moment.

J'en profite pour féliciter également Laure Darcos. Le vote de ces deux propositions de loi selon la procédure de législation en commission est un beau symbole.

EXAMEN DES ARTICLES SELON LA PROCÉDURE DE LÉGISLATION EN COMMISSION

M. Laurent Lafon, président. – Aucun amendement n'a été déposé sur le texte.

Articles 1^{er}, 4, 5, 7, 9A, 9, 10 et 12

Les articles 1^{er}, 4, 5, 7, 9A, 9, 10 et 12 sont successivement adoptés sans modification.

La proposition de loi est adoptée sans modification.

M. Laurent Lafon, président. – Je constate que cette proposition a été adoptée à l'unanimité.

Pour terminer, je tiens à féliciter Sylvie Robert. Pour l'anecdote, alors que je visitais une bibliothèque de mon département, la responsable a admiré que, en ma qualité de président de la commission, je puisse la connaître...

La réunion est close à 18 heures.

Mercredi 24 novembre 2021

- Présidence de M. Laurent Lafon, président -

La réunion est ouverte à 9 h 05.

Proposition de loi relative à la circulation et au retour des biens culturels appartenant aux collections publiques - Désignation du rapporteur

La commission désigne Mme Catherine Morin-Desailly rapporteure de la proposition de loi relative à la circulation et au retour des biens culturels appartenant aux collections publiques.

Crédits relatifs à la création et à la transmission des savoirs et démocratisation de la culture - Examen du rapport d'information

M. Laurent Lafon, président. – Notre ordre du jour appelait initialement ce matin l'examen des avis budgétaires consacrés aux crédits alloués à la « Création », aux « Patrimoines », au « Cinéma » et à l'« Action culturelle extérieure » au sein du projet de loi de finances pour 2022.

Le rejet de la première partie du texte hier après-midi dans l'hémicycle, qui a entraîné le rejet de l'ensemble du projet de loi de finances nous contraint pendant à transformer ces avis législatifs en rapport d'information.

Cette solution permet de prendre acte du rejet du texte par le Sénat tout en permettant à nos rapporteurs de faire connaître leurs analyses sur les missions, les crédits et les politiques publiques relevant de leurs compétences respectives.

Je cède immédiatement la parole à Sylvie Robert pour nous présenter son rapport sur les crédits consacrés à la « Création » ainsi qu'à la « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture ».

Mme Sylvie Robert, rapporteure. – La mission « Culture » ne fait pas exception à la règle cette année : ses crédits sont en progression de près de 10 % en 2022 et ce sont principalement les deux programmes dont j'ai la charge qui bénéficient de ces hausses de crédits. La croissance des crédits du programme « Création » est de l'ordre de 6 %. Quant au programme « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture », il connaît une croissance spectaculaire, avec une hausse de ses crédits de 30 %.

En ce qui concerne la création, l'État confirme son engagement budgétaire dans ce domaine en 2022, avec près d'1 milliard d'euros inscrits au titre du programme 131 et du plan de relance.

Les trois priorités vers lesquelles s'orientent les hausses de crédits en 2022 correspondent aux principaux points de fragilité qui risqueraient de gripper la reprise déjà trop timide de l'activité.

La première priorité porte sur le soutien à la création dans les territoires. Elle se traduit par une revalorisation des crédits alloués aux labels, aux équipes artistiques et aux résidences. Elle donne également lieu à 10 millions d'euros de mesures nouvelles en faveur des festivals, afin d'accompagner financièrement la redéfinition de la politique de l'État en direction de ces manifestations, qui doit être annoncée lors de la troisième édition des états généraux des festivals à Toulouse la semaine prochaine. Ces nouveaux crédits étaient nécessaires pour rendre crédibles les annonces à venir et seront sans doute complétés en gestion.

La deuxième priorité concerne l'accompagnement des opérateurs en fonctionnement et en investissement. La revalorisation des crédits destinés aux opérateurs reste cependant contenue, puisque plus de 40 millions d'euros de crédits supplémentaires devraient être alloués aux opérateurs de la création dans le cadre du collectif budgétaire actuellement en discussion.

Le soutien à l'emploi constitue la troisième priorité, avec 5 millions d'euros de mesures nouvelles en faveur du Fonds pour l'emploi pérenne dans le spectacle (Fonpeps). Il s'agit en fait plus d'une mesure de sincérité budgétaire que d'une véritable mesure nouvelle. Je regrette que l'État ne se soit pas donné de marges de manœuvre financières pour financer l'éventuelle prolongation de certaines des mesures qui avaient été mises en place pour soutenir l'emploi en 2021 et qui doivent s'éteindre à la fin de l'année.

Malgré ce soutien accru, je reste extrêmement inquiète pour la situation de la création en 2022. Les perspectives restent alarmantes. D'une part, la situation financière des établissements demeure extrêmement fragile. Le soutien de l'État n'a généralement pas suffi à compenser les pertes. Le maintien de mesures sanitaires constitue un vrai frein pour la relance de l'activité et nécessite une intervention de l'État pour compenser les pertes, même si un

décret paru mi-novembre a enfin rétabli les jauges à 100 %, ce qui pourrait peu à peu améliorer la situation.

D'autre part, la reprise reste encore limitée. Les ventes de billets enregistrent un infléchissement très net. On ne peut pas non plus exclure que la crise se soit traduite par un changement durable des habitudes culturelles des Français.

Dans ces conditions, le budget suffira-t-il pour permettre aux acteurs de la création de franchir le cap de l'année 2022 ? Rien n'est moins sûr. On ne peut écarter, à ce stade, le risque d'avoir à prolonger certaines des mesures exceptionnelles de soutien ou à en mettre en place de nouvelles, en fonction de l'évolution de la situation sanitaire et il faut bien reconnaître que les circonstances actuelles n'encouragent guère à l'optimisme.

Il faudra donc que le ministère fasse preuve d'une grande vigilance courant 2022 et c'est pourquoi j'insiste sur le fait que l'une des urgences me paraît être d'avoir des instances de concertation opérationnelles, avec les collectivités et avec les professionnels du secteur, pour pouvoir réagir rapidement et au plus près des besoins des uns et des autres. La structuration des filières musicales et des arts visuels en régions doit constituer également une priorité.

Permettez-moi également quelques mots sur la situation des artistes et des équipes artistiques, qui restent les premières victimes de la crise sanitaire. Depuis 2020, les aides sectorielles du ministère de la culture se sont essentiellement portées sur les lieux. Si ce soutien a évidemment eu des retombées positives sur les artistes en permettant d'assurer le règlement des contrats de cession en cours, il a surtout profité, en termes d'emploi, à l'emploi permanent de ces structures, moins aux artistes.

Le risque, c'est donc que la lenteur de la reprise, le maintien de restrictions sanitaires et l'engorgement des productions artistiques ait des conséquences durables sur l'emploi intermittent et l'activité des artistes visuels. De nombreux artistes sont aujourd'hui découragés, les reconversions professionnelles sont très nombreuses parmi les intermittents.

La crise a rendu très difficile l'insertion des jeunes artistes sur le marché du travail et il s'agit là d'une vraie source de préoccupation, à laquelle le budget pour 2022 ne répond que très imparfaitement.

Peut-être que si le ministère de la culture soutenait davantage les tiers lieux, les lieux de fabrique artistique, les structures de l'économie sociale et solidaire, il trouverait là un levier, car ces structures sont des sources de débouchés importantes pour les jeunes artistes et des lieux essentiels à l'accès à la culture dans les territoires, urbains comme ruraux.

On en revient au problème que nous avons pointé du doigt, avec Sonia de La Provôté, dans le rapport sur les crédits du plan de relance pour la création : la forte rigidité du budget de la création, dont l'essentiel des crédits sont fléchés en direction des opérateurs et des labels, prive aujourd'hui l'administration centrale et les directions régionales des affaires culturelles (DRAC) de toute marge de manœuvre pour accompagner sur les territoires de nouveaux projets structurants. Il serait vraiment utile de laisser un minimum de latitude aux DRAC pour soutenir les projets émergents, hybrides ou ceux qui concernent des territoires plus reculés ou des disciplines plus négligées.

J'en viens maintenant au programme 361 « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture ».

Du côté de l'enseignement supérieur culture et des enseignements spécialisés, je voulais vous indiquer que les choses pourraient être en cours d'évolution.

En ce qui concerne les écoles d'architecture, le ministère de la culture et le ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation devraient créer 10 postes supplémentaires d'enseignants-chercheurs pour accompagner la mise en œuvre de la réforme de 2018. Cet effort devra être poursuivi en 2023, mais c'est un premier signe.

En ce qui concerne les écoles d'art territoriales, une mission conjointe a été confiée à l'inspection générale des affaires culturelles, l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche et l'inspection générale de l'administration il y a quelques mois sur la question de l'alignement du statut de leurs enseignants sur celui des enseignants des écoles nationales. Même si je déplore qu'aucun calendrier n'ait été acté, j'espère que cette mission permettra enfin de débloquer cette situation, qui pose un vrai problème pour la cohérence du réseau des écoles d'art dans notre pays.

En ce qui concerne les conservatoires, la réforme du classement des conservatoires devrait finalement faire l'objet de concertations dans les mois à venir et le ministère de la culture n'a pas perdu de vue l'objectif initial d'une entrée en vigueur progressive au cours de l'année universitaire 2022-2023. Il serait important que cette réforme aboutisse pour répondre à l'attente d'une présence renforcée de l'État et d'une évolution de sa politique en faveur des conservatoires. Les critères actuels ne sont plus en phase, ni avec les missions remplies par les conservatoires et le rôle qu'ils jouent dans les territoires, ni avec les attentes de leurs publics.

Le principal enjeu du programme 361, c'est le Pass culture, qui connaît deux évolutions majeures : d'une part, sa généralisation à tous les jeunes de 18 ans depuis la réouverture des établissements culturels en mai dernier ; d'autre part, son extension, à compter de janvier 2022, aux jeunes collégiens à partir de la 4^e, ainsi qu'aux lycéens. Concrètement, de la 4^e à la terminale, les professeurs auront la possibilité de réaliser un projet collectif avec les élèves de leur classe en choisissant une offre parmi le catalogue proposé par le Pass culture. En outre, les lycéens se verront attribuer un crédit individuel, de 20 euros en 2^{nde} et de 30 euros en 1^{ère} puis en terminale, à consommer sur l'application Pass culture pour se familiariser progressivement avec elle et favoriser ainsi la construction d'un véritable parcours.

Pour financer ces évolutions, les crédits progressent de 140 millions d'euros en 2022, soit une augmentation de 237 %, pour s'établir à 199 millions d'euros. Le ministère de l'éducation nationale prend directement en charge sur ses crédits le volet collectif du Pass culture, à hauteur de 45 millions d'euros, soit un financement total par l'État du Pass culture de 244 millions d'euros en 2022. Cela signifie que cet instrument devient désormais l'axe majeur, à la fois de la politique d'éducation artistique et culturelle (EAC), dont les crédits s'établissent pour le reste à 100 millions d'euros, et de toute la politique de démocratisation culturelle en général.

Avec Jean-Raymond Hugonet et Sonia de La Provôté, nous avons conduit un certain nombre d'auditions sur le sujet : le nouveau Président de la SAS Pass culture, les

cabinets des ministres de la culture et de l'éducation nationale, les services du ministère de la culture, ainsi que le Vice-président du Haut conseil à l'éducation artistique et culturelle.

J'ai d'abord le sentiment que la généralisation du Pass culture et son ouverture aux jeunes de moins de 18 ans rendent le Pass culture un peu plus cohérent avec la politique menée en matière de démocratisation culturelle.

Reconnaissons aussi que plusieurs des réserves que nous avons formulées semblent avoir été entendues. Un continuum entre l'EAC et le Pass culture est désormais en place. Les plateformes ne tirent pas de bénéfice à être présentes sur l'application et elles assurent même indirectement le financement, aux côtés de l'État, de cet instrument puisque leurs offres ne leur sont pas remboursées, mais sont décomptées des crédits du jeune.

En revanche, la SAS doit encore intensifier ses efforts pour toucher les jeunes les plus éloignés de la culture et pour développer des dispositifs de médiation, même s'il a commencé à prendre des actions en ce sens.

Compte tenu du volume des crédits engagés en 2022, il faut absolument que le Pass apporte la preuve de son efficacité en termes de démocratisation de la culture, de diversification des pratiques culturelles des jeunes, de promotion de la diversité culturelle et de soutien aux acteurs culturels les plus fragiles. Il serait bon, à mon sens, que le dispositif fasse l'objet d'une évaluation qualitative sur ces sujets avant l'automne prochain.

J'identifie notamment trois défis qui attendent la SAS pour permettre au Pass culture de ne pas se réduire à une simple approche consumériste de la culture, mais de se révéler comme une véritable politique publique.

D'abord, comment assurer la bonne articulation du Pass culture avec la politique d'EAC ?

La création du volet collectif du Pass culture ne marquera un progrès de l'EAC que si les établissements scolaires ne réduisent pas à due proportion leurs budgets d'EAC et si les actions qu'il finance s'inscrivent dans un véritable projet d'établissement en matière d'EAC. Si la sortie effectuée grâce au Pass n'est pas préparée en amont, ne donne pas lieu à des discussions avec la classe ensuite pour aller plus loin, ce ne sera pas véritablement de l'EAC. Je rappelle que l'EAC est fondée sur trois piliers : fréquenter, pratiquer, s'approprier des connaissances. Il faut donc, en complément, former les enseignants et les artistes.

Ensuite, comment faire en sorte que le Pass culture garantisse à tous les jeunes une égalité d'accès à la culture sur le territoire ?

Le Pass reposant sur les propositions des offreurs existants, il n'abolit pas les inégalités territoriales d'accès la culture. D'où l'importance du partenariat entre la SAS et les collectivités territoriales pour lever les barrières dans l'accès à la culture qui peuvent être liée, soit au niveau de l'offre, soit à la problématique du transport.

Enfin, le Pass peut-il contribuer à la relance de l'ensemble du secteur culturel ?

C'est toute la question de la capacité du Pass culture à parvenir à diversifier les pratiques culturelles des jeunes. Au regard de la répartition actuelle des réservations entre les différentes catégories, je crois que des efforts sont encore nécessaires pour mieux valoriser les offres dans le domaine du spectacle vivant, des musées et des centres d'art.

Cette question me permet, en quelque sorte, de boucler la boucle car l'enjeu de 2022 pour la création, c'est bien celui de la relance, compte tenu des incertitudes actuelles. Même si le niveau des crédits est très élevé, il faudra faire preuve de la plus grande vigilance pour accompagner le secteur jusqu'au terme de cette crise qui est encore loin d'être achevée en ce qui le concerne.

Mme Céline Boulay-Espéronnier. – Frappé de plein fouet par les conséquences dévastatrices de la crise sanitaire, le secteur de la culture réclamait un engagement budgétaire conséquent de la part du Gouvernement. Il serait malhonnête d'affirmer que l'effort d'investissement n'a pas été à la hauteur de l'urgence. Les crédits de l'État ont permis de voler au secours d'opérateurs et d'acteurs culturels déjà fragiles avant la crise et plus que jamais menacés de précarisation. Il faudra ensuite se poser la question de la pérennité de ces nouvelles dotations financières, tant du point de vue de l'équilibre budgétaire général qu'au regard de la situation de dépendance aux fonds publics dans laquelle stagnent une partie des filières couvertes par la mission.

Si les crédits du programme « 131 » progressent, on peut déplorer que les aides accordées par l'État au travers de ce programme et des crédits du plan de relance visent davantage la sauvegarde des opérateurs frappés par la crise que le soutien à une véritable relance économique rapide du secteur. On peut ainsi regretter l'absence de recours au levier du crédit d'impôt pour le spectacle vivant ou du plus récent crédit d'impôt pour les représentations théâtrales. Véritable coup de fouet fiscal, ce crédit d'impôt permettrait à de nombreuses structures culturelles d'évoluer de la survie vers l'investissement dans des projets d'avenir.

La généralisation du Pass culture soulève également des interrogations. Déployé dans toute la France depuis mai 2021, il devrait être étendu aux jeunes de 15 ans et plus et aux élèves à partir de la 4^e dès 2022. Le coût de cette montée en charge est établi à 140 millions d'euros en année pleine pour la mission « Culture ». Avec plus de 770 000 jeunes ayant activé leur Pass, le succès du dispositif auprès de la population visée est indéniable. Néanmoins, le Pass culture ne doit pas s'éloigner de sa vocation en se résumant, par exemple, à un moyen de financement d'achats scolaires.

Afin de favoriser la démocratisation culturelle et l'égalité des chances, l'EAC doit demeurer une priorité de l'État et le Pass culture n'est qu'un instrument destiné à servir cette politique éducative. Cette dernière doit se traduire par la mise en place d'un véritable parcours culturel, ciblant notamment le spectacle vivant. Il faudra veiller à faire du Pass une véritable plateforme en faveur de l'EAC et que cette incitation produise des effets qui s'inscrivent dans le temps.

Enfin, en tant qu'élue parisienne, je souhaiterais évoquer le chantier de la cathédrale Notre-Dame de Paris. L'apport du plan de relance au programme « Patrimoines » ne saurait faire oublier qu'à l'exception de la dépense fiscale liée au mécénat, aucun financement public n'a été alloué aux travaux de conservation et de restauration. Les donateurs privés contribuent aujourd'hui seuls au financement de l'établissement public en charge de ces travaux, ce qui est non seulement en contradiction avec la loi du 29 juillet 2019, mais trahit l'intention des donateurs. En abandonnant ce joyau de notre culture qui inspira la plume lumineuse de Victor Hugo, l'État commet un manquement qu'il convient de réparer au plus vite.

Mme Sonia de La Provôté. – Sur le plan budgétaire, l'augmentation des crédits du programme 131 est positive. Le budget pour 2022 n'est pas un budget classique. C'est particulièrement vrai pour le secteur de la culture, dont la reprise n'est toujours pas vraiment palpable. Le secteur reste en proie à de nombreux risques. Je ne suis pas sûre que la manière dont les crédits sont répartis permettent de les atténuer.

Les crédits profitent une nouvelle fois principalement aux opérateurs, aux labels et aux plus grosses structures, qui ne sont pas nécessairement ceux qui contribuent le plus à la diffusion de la culture sur les territoires. Pour l'essentiel, les crédits déconcentrés sont fléchés vers les labels et la mise en œuvre d'appels à projets nationaux. Il ne s'agit donc pas, à mon sens, de véritables crédits déconcentrés, d'autant qu'il y a un manque évident d'interaction avec les collectivités territoriales, qui sont pourtant les principaux financeurs de l'accès pour tous à la culture et de la mise en œuvre des droits culturels.

Compte tenu de l'ampleur des menaces qui pèsent encore sur le secteur culturel en 2022, il ne faut pas relâcher le niveau de vigilance : chacun devra maintenir le niveau de ses contributions.

Je déplore qu'aucun réel progrès n'ait été enregistré au cours des dernières années concernant les réformes structurelles, qui sont pourtant au cœur de la problématique de l'accès à la culture. La question des écoles d'art territoriales n'est toujours pas traitée. La réforme du classement des conservatoires reste en suspens. Même sur les écoles d'architecture, les avancées ne sont pas suffisantes pour assurer la pleine mise en œuvre de la réforme de 2018.

S'agissant du Pass culture, il me semble qu'il y a un risque réel, en privilégiant cet instrument, d'aboutir à une politique d'EAC consumériste, alors que l'EAC repose plutôt, à mes yeux, sur la médiation et l'accompagnement des jeunes. Ce sont les deux axes qu'il conviendrait de développer dans l'objectif du « 100 % EAC ». Pour ma part, j'estime que les plateformes bénéficient bel et bien du Pass culture car si elles ne perçoivent rien sur un plan financier, elles récupèrent des données sur les jeunes. C'est une vraie richesse pour elles et c'est évidemment un danger pour les jeunes, qui risquent de se retrouver captifs à leur insu.

M. Pierre Ouzoulias. – Le budget de la culture pour 2022 est un budget de crise, qui tente surtout de sauver les opérateurs. Le Gouvernement vient au secours des opérateurs dans le domaine de la culture de la même manière qu'il vient au secours des entreprises dans les autres secteurs. Mais, au final, il s'est contenté de sauver une filière, sans autre vision pour la culture. Il n'y a eu aucune réflexion sur ce que représente la culture en France et la politique culturelle qu'il convient de mettre en place.

Le Pass culture illustre parfaitement le mode d'action du Gouvernement en matière culturelle. C'est l'une des raisons pour lesquelles mon groupe a systématiquement rejeté les crédits de la mission « Culture » au cours des quatre dernières années. Nous considérons que le Pass culture s'apparente à un chèque « culture », comme dans d'autres domaines, le Gouvernement met en place un chèque « énergie ». La philosophie du Pass culture me paraît liée au concept anglo-saxon de capital humain : chaque jeune est détenteur d'un capital qu'il peut enrichir en achetant des produits, avec l'aide de l'État, sur le marché de la culture, lui-même régulé par l'État. Dans cette conception, l'exception culturelle française ne réside plus que dans une intervention de l'État sur le marché de la culture.

Autant dire que cette vision nous paraît très éloignée de celle de Malraux, où l'art et la culture sont appréhendés comme des vecteurs d'instruction, des moyens de contribuer à l'émancipation des individus au bénéfice de la société toute entière. Les élus partageaient jusqu'ici cette vision, rendant possible une continuité des politiques culturelles dans les territoires malgré les alternances. Il me semblerait important, une fois la crise passée, que nous analysions l'influence prise par le modèle anglo-saxon par rapport à la vision qui avait cours jusqu'ici.

M. Lucien Stanzione. – Alors que le retour à la normale des activités dans le secteur de la culture n'est pas pour demain, les crédits devraient être moins élevés en 2022 qu'en 2021 : la plupart des crédits du plan de relance destinés à la création étaient inscrits sur 2021. L'année prochaine sera donc une vraie année charnière où l'on peut craindre que les effets de la crise se fasse véritablement sentir, faute d'un niveau suffisant de crédits pour compenser une activité toujours molle.

Le problème du Pass culture, c'est qu'il imprime une vision court-termiste de l'EAC. La mise en œuvre des droits culturels ne se résume pas à l'achat de livres ou de places de concert. L'effort en matière d'EAC n'est pas au rendez-vous. Ses crédits sont dispersés. Cette politique manque encore d'une vision globale, stratégique.

S'agissant de l'enseignement supérieur culture, il est vrai que les crédits sont en hausse, mais il n'y a pratiquement rien pour les écoles d'art.

En tant que sénateur du Vaucluse, il est pratiquement de mon devoir d'évoquer la question des festivals. La saison 2021 s'est mieux passée que prévu. À Avignon, le public a été au rendez-vous. Il n'empêche que certains festivals ont de plus en plus de mal à survivre après ces deux années de crise et il est important que l'État se réengage sur ces questions.

En conclusion, je saluerai l'effort budgétaire, tout en m'interrogeant sur la manière dont les crédits ont été répartis.

M. Bernard Fialaire. – Je regrette les stratagèmes indignes de notre assemblée qui empêchent que nous débattions de ce rapport en séance.

J'ai le sentiment que la crise a été relativement bien surmontée par le secteur de la culture grâce à une intervention de l'État que je juge à la hauteur. Je suis plutôt un défenseur du Pass culture, même s'il ne saurait être l'unique instrument de la politique culturelle. Je crois utile qu'il y ait à la fois une politique d'éducation artistique et culturelle descendante, et une part d'autonomie laissée à chacun, dans la mesure où l'autonomie est aussi source de découvertes.

M. Jean-Raymond Hugonet. – En ce qui concerne le Pass culture, je reconnais tout à fait au Président de la République le droit qui est le sien de vouloir impulser une politique culturelle d'une nature particulière. Mais il me paraît absurde que cette politique fasse table rase du passé, sans aucune considération pour l'action des collectivités territoriales dans le domaine culturel et l'offre qu'elles ont développée. C'est ce qui suscite mon agacement. Un autre exemple : au moment de la création du Pass culture, l'idée d'en ouvrir le bénéfice aux jeunes de moins de 18 ans avait été balayée d'un revers de main pour revenir finalement sur cette décision à peine quelques années après.

Il me semble que le Pass culture est une parfaite illustration du « fait du prince ». C'est un pur outil de communication. Je regrette l'argent qui y est investi, alors qu'il existe des moyens simples de renforcer l'EAC selon une approche éducative et non mercantile, par exemple en créant une nouvelle catégorie de professeurs – les professeurs de l'éducation artistique et culturelle –, comme le demandent les musiciens intervenants (aussi connus sous le nom de « dumistes ») depuis plusieurs années.

Mme Sylvie Robert. – Je retiens de vos interventions la nécessité de continuer à suivre attentivement au sein de notre commission les évolutions du Pass culture et ses résultats. En quatre ans, les crédits de l'EAC ont évolué pour s'orienter désormais, aux deux tiers, vers le Pass culture.

L'augmentation des crédits de la culture est indéniable. Mais comment expliquer que les chantiers dont on parle pourtant depuis des années – celui des écoles d'architecture, des écoles d'art, des conservatoires – ne s'ouvrent que maintenant, en fin de quinquennat ?

Compte tenu des fortes incertitudes sur l'évolution de la situation sanitaire, les inquiétudes restent vives pour 2022 et 2023. La situation des artistes est un vrai sujet de préoccupation. C'est la raison pour laquelle nous devons continuer à regarder de près la situation du secteur, car le passage de l'année 2022 à l'année 2023 sera décisif.

La commission autorise la publication du rapport d'information.

Crédits relatifs aux patrimoines - Examen du rapport d'information

M. Laurent Lafon, président. – Nous poursuivons nos travaux par l'examen du rapport préparé par Sabine Drexler sur les crédits consacrés aux « Patrimoines ».

Mme Sabine Drexler, rapporteur. – Monsieur le président, mes chers collègues, vous ne serez guère surpris d'apprendre que les crédits du programme 175 « Patrimoines » sont eux aussi en progression en 2022, de l'ordre de 3 % en autorisations d'engagement (AE) et de 1 % en crédits de paiement (CP). À l'exception de l'action sur laquelle sont inscrits les crédits d'acquisition et d'enrichissement des collections publiques, dont le niveau demeure inchangé, toutes les actions du programme voient leurs crédits croître pour accompagner l'action de l'État en matière de patrimoine bâti, de musées, d'archives et d'archéologie préventive.

J'ai néanmoins choisi de concentrer mon propos sur la question du soutien de l'État au patrimoine bâti, dans la mesure où le Président de la République avait, en 2018, fait de cette question une « cause nationale ». Il me semblait intéressant de voir dans quelle mesure cette annonce avait été suivie d'effets pendant le reste du quinquennat.

En termes de financement, les cinq dernières années ont indéniablement été marquées par une progression continue des crédits destinés au patrimoine.

C'est particulièrement vrai pour le patrimoine protégé, dont le niveau des crédits a littéralement explosé à compter de 2021 grâce à l'apport du plan de relance. Le soutien de l'État devrait atteindre l'année prochaine 470 millions d'euros : ce niveau n'avait jamais été atteint au cours des vingt dernières années.

Cet effort exceptionnel a eu deux effets positifs.

D'une part, il a permis de combler les retards enregistrés au cours des dernières années en matière de restauration en raison du niveau insuffisant des dotations. Je pense, par exemple, à l'enjeu que constitue le plan « cathédrales », après le drame de Notre-Dame et celui de la cathédrale de Nantes.

D'autre part, il a permis aux entreprises de restauration du patrimoine de surmonter la crise sanitaire. Elles qui étaient dans une situation fragile au début du quinquennat ont recommencé à embaucher, ce qui est très positif compte tenu du besoin que nous avons de disposer d'une main d'œuvre qualifiée dans l'ensemble des territoires. Il reste à savoir si le soutien de l'État demeurera à hauteur suffisante dans les années à venir pour conserver un tel niveau d'activité, sinon les débouchés créés pourraient se refermer rapidement.

L'engagement financier de l'État s'est également orienté en direction du petit patrimoine, sans doute par volonté de s'appuyer sur celui-ci comme levier de revitalisation des centres anciens et d'attractivité des territoires. J'en veux pour preuves l'augmentation de 30 % des crédits d'intervention déconcentrés de l'action 2 « Architecture et espaces protégés » ; la création du Loto du patrimoine dont la moitié des projets concernent du patrimoine non protégé ; ainsi que le soutien apporté par le Gouvernement à la proposition de notre collègue Dominique Vérien d'étendre le champ géographique d'application du label de la Fondation du patrimoine, qui a des conséquences directes pour l'État en termes de dépenses fiscales.

Il est dommage que ces différents dispositifs n'aient pas été complétés par une réforme de la fiscalité « Malraux » compte tenu de l'effet puissant que pourrait avoir cet outil pour inciter à la revitalisation des centres anciens.

Cette remarque mise à part, vous aurez compris que mes réserves sur l'action de l'État en direction du patrimoine portent moins sur l'aspect financier *stricto sensu* que sur un certain nombre d'enjeux qui ne m'apparaissent pas suffisamment pris en compte et traités par le ministère de la culture.

Le premier de ces enjeux, c'est la nécessité pour l'État de mieux accompagner les communes et les propriétaires privés dans leurs projets de restauration.

D'une part, parce que ce sont les deux catégories de propriétaires dont la part de monuments historiques en état de péril est la plus élevée : il s'agit donc d'un enjeu pour l'amélioration de l'état sanitaire du patrimoine.

D'autre part, parce que les crédits de l'État gagneraient en efficience si ces deux catégories de propriétaires parvenaient à lancer davantage d'opérations. Les crédits que l'État leur accorde ont un effet de levier, contrairement à ceux qu'il consacre à ses propres monuments : ils créent donc davantage d'activité pour la filière de la restauration.

Cette question ne se résume pas à une simple difficulté financière, même si, sur ce sujet, je suis favorable à ce que l'efficacité du fonds incitatif et partenarial pour les petites communes en difficulté soit renforcée afin de réduire les obstacles financiers qui empêchent le lancement de certains projets. Il me paraîtrait important que l'État en fasse davantage la publicité auprès des communes rurales et qu'il en accroisse la dotation, car il s'agit d'un outil très pertinent.

À mes yeux, ce qui manque surtout aux communes et aux propriétaires privés, c'est un accompagnement technique pour lancer leurs projets de restauration car ils n'ont pas l'ingénierie nécessaire pour assumer correctement leur mission de maître d'ouvrage. Sauf dans quelques régions, les services de l'État n'offrent plus d'assistance à la maîtrise d'ouvrage, par manque d'effectifs au sein des DRAC (direction régionale des affaires culturelles) et des unités départementales du patrimoine et de l'architecture. Ce n'est pas la première fois que nous déplorons l'insuffisance des effectifs pour permettre aux DRAC et aux architectes des bâtiments de France (ABF) de disposer de suffisamment de temps pour se rendre sur le terrain et remplir leurs missions de conseil. En voilà encore un autre exemple criant. C'est pourquoi je crois urgent que le Gouvernement confie aux services d'inspection une réflexion en matière d'assistance à maîtrise d'ouvrage.

Le deuxième sujet sur lequel un engagement plus fort de l'État me paraît nécessaire, c'est celui de la promotion des métiers de la restauration du patrimoine.

La transmission des savoir-faire en matière de patrimoine bâti constitue un enjeu essentiel pour l'avenir de la préservation du patrimoine. Or, si l'offre de formation est assez riche, on constate aujourd'hui une crise des vocations qui pourrait avoir des effets terribles d'ici quelques années, compte tenu du vieillissement des artisans. Il faut donc l'enrayer à temps.

Les métiers de la restauration du patrimoine sont aujourd'hui peu attractifs et, comme la plupart des métiers manuels, ils ne sont guère valorisés au sein de la société ou même de l'éducation nationale.

Je vois deux leviers d'action que pourrait mobiliser le ministère de la culture pour améliorer l'image de ces métiers. En premier lieu, l'éducation artistique et culturelle pourrait être développée pour sensibiliser dès leur plus jeune âge les élèves à l'existence de ces métiers. Il ne faut surtout pas laisser passer l'occasion de l'extension du Pass culture aux collèges à compter de janvier prochain et insérer dans le catalogue des visites de chantier et des ateliers de restauration du patrimoine pour les élèves.

En second lieu, il faut s'appuyer sur les grands chantiers des monuments historiques appartenant à l'État, dans la mesure où ils sont susceptibles par leur caractère emblématique de drainer un public plus large. L'État trouverait là une occasion en or de justifier doublement la préférence qu'il a accordée aux grands chantiers dans le cadre du plan de relance. Il n'est peut-être pas trop tard pour rectifier le tir. L'enjeu existe aussi pour le chantier de Notre-Dame. Il est dommage que le Village des métiers n'ait été installé qu'à l'occasion de la dernière édition des Journées du patrimoine.

Enfin, le troisième et dernier sujet qui me préoccupe, c'est l'absence de crédits inscrits dans le programme « Patrimoines » en faveur de la transition énergétique du patrimoine bâti, alors que vient d'être adoptée la loi « Climat et résilience » qui fixe de nouvelles obligations pour renforcer et accélérer la rénovation des logements.

Dans la mesure où le bâti ancien ne peut pas être rénové selon les mêmes modalités que le bâti moderne pour ne pas y causer des dégradations irréversibles, il me paraîtrait assez cohérent que des crédits du ministère de la culture soutiennent la transition énergétique de ces bâtiments afin d'en garantir la préservation. Si les conditions d'examen du projet de loi de finances avaient été différentes cette année, je vous aurai sans doute proposé un amendement en ce sens.

De façon générale, j'ai le sentiment que le ministère de la culture ne peut pas abandonner cet enjeu au seul ministère de la transition écologique. C'est à lui de montrer que la protection du patrimoine n'est pas contradictoire avec l'enjeu climatique et que la restauration du patrimoine ancien s'inscrit davantage dans une logique de développement durable qu'une construction neuve.

C'est la raison pour laquelle il me semblerait utile que le ministère de la culture oriente davantage son action en faveur de la réutilisation des bâtiments. On sait que le patrimoine reste encore souvent perçu comme un coût. Le meilleur moyen de faire accepter la dépense de restauration, c'est de redonner au patrimoine une nouvelle fonction et de rendre ainsi l'opération vertueuse en termes de développement durable, d'amélioration du cadre de vie et de renforcement de la cohésion.

Je tiens à remercier plusieurs collègues qui m'ont aidée à entrer dans mes fonctions de rapporteur. Je pense à Philippe Nachbar, qui a été rapporteur de ces crédits pendant de nombreuses années, mais aussi à Michel Dagbert et Sonia de La Provôté qui ont réalisé un excellent rapport d'information en 2020 sur « les maires face au patrimoine historique architectural ». Leurs travaux m'ont beaucoup inspirée et vont continuer à le faire, car je souhaite que nous puissions continuer à aller plus loin, notamment sur la mise en œuvre de ces recommandations.

Je remercie également Else Joseph qui a bien voulu me représenter, à deux reprises et au pied levé, notamment lors de l'audition de Roselyne Bachelot, et que j'associerai autant que possible à mes travaux.

Je remercie enfin toutes les personnes que j'ai pu auditionner pour préparer ce rapport.

J'en terminerai sur cette note positive qui démontre, je le souhaite, que notre patrimoine a encore de beaux jours devant lui à la condition que l'État renforce son action dans plusieurs directions. Le niveau des crédits en 2022 s'y prête. Il ne faut pas laisser passer l'occasion.

Mme Sonia de La Provôté. – Le rapporteur nous a présenté une analyse très complète de la situation. Le budget de l'État consacré aux patrimoines dépasse en 2022 le milliard d'euros. C'est significatif. Mais, il reste néanmoins des sujets itératifs pour lesquels les orientations des politiques publiques en matière de patrimoine doivent évoluer.

Nous sommes à la croisée des chemins en matière de politique gouvernementale. Il ne faudrait pas que des injonctions, notamment en matière environnementale, se transforment en injonctions contradictoires. Les mises aux normes énergétiques ou d'accessibilité modifient de manière drastique le bâti – et les échéances pour le faire sont proches. Dans le même temps, les questions liées au patrimoine et à sa préservation semblent perdre de leur prégnance dans la prise de décisions dans nos territoires.

La question des écoles d'architecture n'est toujours pas réglée, notamment en ce qui concerne les contenus pédagogiques. Nous avons déjà regretté par le passé que les architectes spécialisés sur le patrimoine ne soient pas forcément formés aux questions de mises aux normes.

Les outils fiscaux existants ne sont pas les bons, qu'il s'agisse du dispositif « Malraux » ou du « Denormandie », qui concerne la mise aux normes dans le bâti ancien. Ils ne sont pas articulés avec les politiques publiques telles que « Action cœur de ville ». En effet, ce n'est pas parce que le patrimoine des centres anciens à rénover n'est pas inscrit ou classé qu'il ne mérite pas d'être protégé. Il est urgent d'avoir une vision globale qui dépasse la seule question du patrimoine protégé au titre des monuments historiques.

Les crédits alloués à l'entretien ont été déconcentrés et il en ressort une absence de priorité. Or, l'entretien doit être une priorité budgétaire : bien réalisé, il permet de dégager des marges de crédits importantes pour de la remise à niveau, voire le sauvetage d'éléments du patrimoine.

J'en viens maintenant au patrimoine vernaculaire, le « petit patrimoine ». Il participe à notre patrimoine commun et constitue nos paysages, notre qualité de vie et la mémoire commune de nos concitoyens. Toutes les communes de France sont concernées.

Depuis plusieurs années, il n'y a plus d'assistance à maîtrise d'ouvrage de la part des services déconcentrés. Nous le signalons et le regrettons depuis des années. De nombreuses communes n'ont pas la compétence pour le faire. De plus en plus d'églises font l'objet d'arrêtés de péril. La mise en place de communes nouvelles a accentué cette problématique : il n'est pas rare, sur le territoire de ces communes, qu'il y ait sept ou huit églises classées à remettre à niveau. Lorsque l'État faisait de l'assistance à maîtrise d'ouvrage, il y avait une compétence, qui fait aujourd'hui défaut, mais aussi de l'anticipation financière, une bonne connaissance des réseaux et des financements plus assurés. Beaucoup de personnels des DRAC sur le terrain veillaient à l'entretien du patrimoine. Il y avait une meilleure anticipation des besoins nécessaires pour maintenir et remettre à niveau le patrimoine.

Sur le fonds incitatif et partenarial pour les petites communes rurales à faibles ressources, le compte n'y est pas en matière de co-construction des choix et des décisions. Tout se fait entre la région et la DRAC, qui décident seules les projets qui profiteront des fonds. Il est nécessaire de renforcer le dialogue entre tous les échelons de collectivités et l'État dans les territoires.

Mme Marie-Pierre Monier. – Je remercie Sabine Drexler pour la pertinence de son analyse de ce programme 175 qui représente une part importante du budget de la culture.

Si les crédits de ce programme se maintiennent au-dessus d'un milliard d'euros, il y a un net ralentissement du niveau des augmentations : + 2,78 % en crédits de paiement (CP), + 1,02 % en autorisations d'engagement (AE) par rapport à l'an dernier. Le programme « Patrimoines », qui représentait un tiers du budget de la mission « Culture » en 2021, en représente moins de 30 % en 2022.

Cette moindre augmentation est d'autant plus préoccupante que le patrimoine a continué de souffrir des conséquences de la crise sanitaire et en particulier de la moindre présence de touristes étrangers pendant une partie de l'année 2021.

Certes, la dernière loi de finances rectificative pour 2021 attribue des moyens supplémentaires (234 millions d'euros) à plusieurs opérateurs en grande difficulté en raison d'un modèle économique fondé sur une part importante de ressources propres. Mais c'est l'ensemble du secteur du patrimoine qui a besoin de moyens pérennes, soit pour soutenir une

activité encore affaiblie, soit au contraire pour pouvoir répondre aux sollicitations engendrées par le plan de relance.

Je pense notamment à l'archéologie préventive. L'institut national de recherches archéologiques préventives (INRAP) prévoit une forte augmentation des chantiers de diagnostics pour lesquels le respect des délais de réalisation est l'une des conditions de la prospérité du projet d'aménagement concerné. J'y reviendrai dans quelques instants, mais pour tenir les délais, les services d'archéologie préventive doivent disposer de moyens suffisants notamment en personnels qualifiés.

Au-delà de l'archéologie préventive, les collectivités et notamment les plus petites d'entre elles ont besoin de plus de soutien pour assurer la sauvegarde et l'entretien du patrimoine dont elles ont la charge.

Je pense que nous devons avoir un regard particulier sur l'équilibre de la répartition territoriale des crédits : non seulement ils contribuent à l'accès de tous à la culture, mais aussi ils financent des structures d'intermédiation (associations, musées, parfois services spécialisés des collectivités) dont le rôle est indispensable pour faire découvrir et expliquer, notamment aux plus jeunes, des pans de la culture vers lesquels ils n'iraient peut-être pas spontanément.

J'en viens au contenu des actions. Pour l'action 1, avec 450 millions d'euros en AE, les crédits pour les monuments historiques et le patrimoine monumental augmentent de 7,16 % mais restent quasi stables en CP à 433 millions d'euros.

Cette année, les crédits en faveur de l'entretien et de la restauration des monuments historiques, hors grands projets, sont stables à environ 355 millions d'euros. On note simplement une petite augmentation d'un million d'euros en crédit de paiement des moyens du fonds incitatif et partenarial pour les monuments historiques des collectivités à faibles ressources, dont les crédits relèvent de l'enveloppe allouée aux monuments appartenant aux collectivités territoriale et aux propriétaires privés. Il est important que ce fonds bénéficie d'une plus forte publicité pour garantir que ses crédits soient consommés.

Quant aux crédits d'investissement déconcentrés mis à disposition des DRAC pour la restauration de monuments historiques appartenant à l'État et principalement destinés à financer des travaux de mise en sécurité des cathédrales, ils augmentent de deux millions d'euros.

Je constate que l'augmentation marquée au PLF 2021 est malheureusement stoppée concernant ces crédits avec une stabilité qui, compte-tenu de l'inflation, se traduira donc par une baisse des moyens réels consacrés à la restauration du patrimoine.

Je voudrais aussi en profiter pour dire un mot sur les difficultés d'accès à l'assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO) pour les propriétaires de monuments historiques. Si les services de l'État, en l'occurrence les UDAP, peuvent apporter ce service parfois gratuitement aux propriétaires, de nombreuses UDAP n'ont pas les moyens nécessaires en personnel pour proposer ce service. Aussi, bien qu'il soit possible – comme me l'avait indiqué la ministre l'année dernière lors de l'examen de l'un de mes amendements à ce sujet – d'avoir recours à un prestataire privé et d'intégrer les coûts dans les montants éligibles à l'aide de l'État, la réalité est autre : de trop nombreuses communes ne le font pas et renoncent du même

coup à leur projet, faute d'assistance à maîtrise d'ouvrage. C'est un problème important qu'il faudra parvenir à prendre en considération dans les prochaines années.

En ce qui concerne l'action 2 « Architecture et espaces protégés », les crédits sont en hausse de 8,9 % avec 35 millions d'euros en AE et CP, après quatre exercices budgétaires de stagnation.

Je me réjouis que cette hausse concerne les crédits déconcentrés qui iront soutenir les conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (CAUE) ou le réseau des Villes et Pays d'art et d'histoire qui font, les uns et les autres, un travail remarquable au service des collectivités. Je pense notamment au CAUE de la Drôme.

Par contre, je m'étonne à nouveau de la stabilité, pour le cinquième exercice budgétaire consécutif, des moyens consacrés au développement des sites patrimoniaux remarquables, dont le bleu budgétaire souligne pourtant l'importance dans le cadre des programmes « Action cœur de ville » ou « Petites villes de demain ».

Les crédits de l'action 3 « Patrimoine et musées de France » sont en hausse de 2,68 % en AE (386 millions d'euros) mais seulement de 0,35 % en CP. Si les dépenses de fonctionnement – les subventions aux musées nationaux – sont en légère hausse à 301 millions d'euros, les dépenses d'intervention destinées aux actions en région sont en stagnation à 35,5 millions d'euros en CP.

Je regrette que la hausse des crédits en faveur des petits musées, saluée l'an dernier, ne soit pas poursuivie cette année. Cela porte préjudice au développement touristique et économique de nos communes et de nos territoires.

À l'action 4, je note à nouveau qu'après une année de nette réévaluation, les crédits de cette action sont en baisse de 5,08 % à 34,57 millions d'euros en CP. Pour autant, les crédits déconcentrés pour les services d'archives territoriales ne sont pas augmentés, alors même que le reliquat de 10 millions d'euros de crédits du plan de relance prévus pour soutenir les investissements des collectivités à la fois pour les archives, les musées et l'archéologie reste nettement en deçà des besoins.

Cela m'amène à l'action 9 « Patrimoine archéologique » : les crédits sont en légère hausse de 1,12 % à 145,5 millions d'euros, soit 1,6 million d'euros supplémentaires.

En fait, la majeure partie de la hausse du budget de cette action correspond à un transfert interne du programme 361 de la mission culture de 1,208 million d'euros en AE et 1,077 million d'euros en CP correspondant aux moyens du département de recherches archéologiques subaquatiques et sous-marines.

La mission de service public de l'INRAP est revalorisée de près de 2 %. Toutefois, je regrette que le montant de cette revalorisation (1,5 million d'euros) soit retiré en grande partie des subventions destinées aux services d'archéologie départementaux agréés. Au regard de l'augmentation prévisible des diagnostics d'archéologie préventive, ce glissement ne paraît pas opportun et une véritable augmentation des moyens serait nécessaire.

Pour conclure, le budget du programme Patrimoine pour 2022 n'est clairement plus un budget de crise. Les augmentations affichées sont des trompe-l'œil qui masquent, dans la réalité, au mieux une stabilité, notamment concernant la restauration et l'entretien des

monuments historiques appartenant aux collectivités ou à des propriétaires privés, les sites patrimoniaux remarquables ou les petits musées de province.

Mme Else Joseph. – Je remercie notre rapporteure pour ce travail riche et précis. La question du patrimoine est plus que jamais d’actualité en raison de la crise sanitaire que connaît notre pays. L’année dernière, notre collègue Philippe Nachbar avait rappelé que la crise avait fortement affecté les entreprises engagées dans le patrimoine. Elles sont inquiètes compte tenu des incertitudes sur l’avenir, car elles dépendent beaucoup des commandes de l’État.

Comme mes collègues l’ont dit, il y a un manque patent sur les territoires d’ingénierie dont souffrent les collectivités territoriales et les propriétaires privés pour mener à bien un projet de restauration du patrimoine et la complexité des dossiers à monter.

Je déplore également la faible information sur le fonds incitatif et partenarial. Celui-ci reste mal connu des communes rurales auquel il est pourtant destiné et ses conditions d’activation restent opaques et trop souvent dans la main des DRAC. Or, ce sont souvent dans les communes les plus petites que se trouvent aujourd’hui le patrimoine à protéger. Serait-il envisageable que les DRAC assurent une mission d’assistance à maîtrise d’ouvrage ? J’avais interrogé la ministre sur la faible publicité de ce fonds et la possibilité d’accroître sa dotation, quitte à prendre des crédits jusqu’à alors réservés aux monuments historiques.

On ne peut que se réjouir des crédits complémentaires du plan de relance en faveur du patrimoine qui viennent compléter les crédits du programme 175. C’est le cas pour l’accélération du chantier de Villers-Cotterêts ou du plan « cathédrales ». On peut saluer la multiplicité des financements. Espérons qu’ils seront consolidés et se concrétiseront au-delà des effets d’annonces !

Je me réjouis également de l’augmentation des crédits dédiés à l’architecture via les réseaux territoriaux, par exemple le label Villes et Pays d’art et d’histoire (autour de 3 millions d’euros), auxquels nous sommes tous très attachés. Cette volonté de donner une priorité aux travaux est intéressante. Mais elle s’inscrit dans un contexte d’incertitudes marqué en particulier par la question cruciale de la transmission des savoir-faire. Ces aspects ne sont pas neutres au regard de la faible exécution des crédits dédiés du plan de relance liés à la restauration du patrimoine – ils avoisinent un taux d’exécution de 30 %.

Il faut également poursuivre sur la voie de l’exonération pour créer davantage d’incitations à rénover le patrimoine. Les leviers fiscaux sont un autre outil important.

Sait-on déjà quels sont les monuments à qui profiteront les crédits de la mission en 2022 ? Y a-t-il des évolutions par rapport à l’année dernière ? Vous avez également évoqué le Loto du patrimoine. Les équilibres sont-ils les mêmes que l’an dernier ?

Enfin, je conclurai en évoquant les inquiétudes sur la fréquentation des musées : en raison de la crise de la covid et de la baisse de la fréquentation, certains musées ont réduit leurs horaires, notamment en renonçant à des ouvertures nocturnes. Ne faudrait-il pas au contraire élargir les horaires ? La *National Gallery* à Londres ouvre une fois par semaine jusqu’à 21 heures.

M. Pierre Ouzoulias. – Je salue la grande maîtrise de votre ouvrage. Lorsque j’étais jeune conservateur, un dossier était porté politiquement : celui de la conservation « du

troisième type ». Nous ne voyions pas très bien à quoi cela correspondait. La notion de patrimoine doit déborder le cadre restrictif du classement. J'ai notamment été étonné de voir qu'il pouvait y avoir une dimension environnementale dans le fait de conserver des bâtiments anciens, même s'ils ne sont pas de grande importance historique. En effet, ils permettent des économies de moyens, d'espace et de matériaux. Je partage la nécessité d'une aide fiscale spécifique.

Tout comme Sonia de La Provôté, je suis très sensible à la reconversion à venir des bâtiments, notamment culturels. De nombreuses communes vont être bloquées en raison de l'ampleur de la tâche. Transformer une église est un ouvrage compliqué. Mais dans le même temps, on ne peut pas laisser des bâtiments désaffectés, sans entretien et vides. C'est un non-sens patrimonial.

Il me semble également intéressant d'analyser les conséquences de la fin de l'avis conforme des ABF suite aux dérogations mises en place il y a quelques années afin de voir si cela a permis une simplification des procédures. Je n'en suis pas persuadé.

Le président du Centre des monuments nationaux (CMN) nous a alertés à plusieurs reprises sur la nécessité de maintenir la péréquation entre les différents monuments. Dans le cas contraire, un certain nombre de monuments un peu moins visités dans les territoires risqueraient d'être transférés aux collectivités car le CMN n'aura plus les moyens de les entretenir.

Enfin, en ce qui concerne Villers-Cotterêts, le CMN ne doit pas être la « vache à lait ». L'État a une façon de considérer ses opérateurs qui est inadmissible. On rajoute des charges supplémentaires à un opérateur qui n'en a pas besoin.

Mme Monique de Marco. – Les musées et les monuments nationaux ont connu une baisse de fréquentation de 78 % en 2020 par rapport à 2019. En 2021, elle est légèrement remontée, même si elle reste inférieure à son niveau d'avant la pandémie. Le budget de la culture augmente globalement, et celui du patrimoine n'y fait pas exception, avec l'aide du plan de relance.

Certains très grands opérateurs, même avec des financements étatiques importants, n'arrivent pas à couvrir leurs pertes liées à la covid. Je pense au Louvre, au musée d'Orsay ou au château de Versailles.

Ces crédits sont répartis entre le budget « classique » du programme 175 et le plan de relance. L'existence de deux budgets distincts semble poser une difficulté dans l'administration des crédits par les DRAC car les lignes ne sont pas fongibles, entraînant une surcharge de travail et un manque de souplesse nuisant à leur utilisation efficace.

130 millions d'euros sont consacrés au plan « cathédrales » (80 millions d'euros du plan de relance au titre de la restauration, 48 millions d'euros pour la conservation et 12 millions d'euros pour la mise en sécurité) auquel s'ajoute le chantier de Notre-Dame de Paris financé à part. Cette multiplication des financements dans un temps très court ne risque-t-elle pas d'engendrer des problèmes dans le lancement des travaux ? Certes il y aura du travail pour les entreprises de restauration, mais une attention toute particulière devra être faite sur le recrutement des personnels qualifiés.

Je conclurai par le chantier de sécurisation et de consolidation de Notre-Dame. 12 millions d'euros ont été consacrés à la dépollution du plomb, matériau extrêmement dangereux. Son usage pose des problèmes. Aussi je ne comprends pas cette obstination à vouloir reconstruire à l'identique avec ce même matériau. Je vous alerte sur les conséquences de son usage.

Mme Sabine Drexler, rapporteur. – Le patrimoine est un atout pour les territoires, que ce soit en matière économique ou d'attractivité. J'ai noté vos préoccupations vis-à-vis de la fin de l'avis conforme des ABF. L'entretien et la conservation des églises sont un vrai enjeu. Il me semble également nécessaire de développer l'ingénierie afin que tous les crédits soient bien utilisés. Je partage également vos remarques sur la nécessité d'éviter des injonctions contradictoires en matière de transition énergétique.

Mme Catherine Morin-Desailly. – Je souhaite vous sensibiliser sur le suivi des dons pour la restauration de Notre-Dame de Paris. La fondation du patrimoine, où je siège, souhaite être bien informée de la manière dont les dons sont dépensés et orientés.

Mme Sabine Drexler. – Ce sujet n'a pas été évoqué lors des auditions, mais la commission a entendu le général Jean-Louis Georgelin en septembre au sujet du chantier de Notre-Dame.

M. Laurent Lafon, président. – Je salue le travail de notre rapporteure dont c'était le premier avis budgétaire – certes examiné dans des circonstances particulières.

Il nous reste à autoriser la publication du rapport.

La commission de la culture autorise la publication du rapport d'information.

Crédits relatifs au cinéma - Examen du rapport d'information

M. Jérémy Bacchi, rapporteur. – Monsieur le président, mes chers collègues. Le secteur du cinéma a été aspiré comme le reste de la société dans une crise que les scénaristes n'avaient pas anticipé et encore moins porté à l'écran. Deux chiffres illustrent cette catastrophe qui s'est abattue sur le secteur :

- 300 jours de fermeture des salles en 2020 et 2021 ;
- 70 % de chiffre d'affaires en moins pour les exploitants en 2020.

À côté de ces données alarmantes, la diminution de « seulement » 21 % du nombre de films produits apparaîtrait presque comme une bonne nouvelle.

Je souhaiterais d'ailleurs commencer par ce point positif, qui illustre précisément les raisons d'espérer pour demain : dans cette crise mondiale, les pouvoirs publics ont été au rendez-vous du cinéma et ont soutenu littéralement « à bout de bras » le secteur. C'est une grande différence dont nous pouvons être fiers par rapport à la plupart des autres pays, y compris européens, mais je pense aussi aux États-Unis où le tissu créatif et économique a été extrêmement fragilisé.

Le secteur du cinéma en France a il est vrai bénéficié plus que d'autres de sa structuration très ancienne, avec le CNC comme acteur central intournable de toutes les

parties et des fédérations professionnelles puissantes en mesure de traiter directement avec les pouvoirs publics.

Le soutien de l'État n'a donc pas fait défaut. La Cour des comptes y a consacré une enquête publiée au mois de septembre qui adresse plutôt un satisfecit au ministère et au CNC dans la conduite de la crise.

Cette conduite, il faut le reconnaître, se caractérise par l'ampleur des moyens. Le cinéma et la production ont bénéficié des dispositifs généraux de soutien à l'activité, pour un montant proche de 1,2 milliard d'euros, et d'aides spécifiques ciblées gérées principalement par le CNC, pour 490 millions d'euros, soit en tout 1,7 milliard d'euros en 2020 et 2021. Les dernières mesures ont été annoncées en mai et septembre dernier, pour 114 millions d'euros.

Les exploitants ont été les principaux bénéficiaires des aides générales et spécifiques, avec environ la moitié des crédits. Presque aucun secteur n'a cependant été oublié, avec peut-être une exception dans le cas de l'aide à l'exportation.

Au-delà de son coût financier conséquent, le prix à payer pour cette politique a été la fin pour un temps du dogme de l'indépendance budgétaire du CNC. Je vous rappelle que ce dernier est financé exclusivement par des taxes affectées. En 2020, la baisse des demandes de soutien, conséquence de l'arrêt des tournages, n'a pas compensé, loin s'en faut, la chute des recettes tirées des salles de cinéma et surtout les besoins criants du secteur.

Dès lors, le CNC a été amené à gérer l'essentiel des enveloppes d'aide de l'Etat, avec une grande efficacité, même si la structuration des fonds mis en place dans l'urgence n'est pas toujours très claire. Ces fonds, en provenance du budget général, ont soutenu les efforts du Centre, mais constituent bien une entorse à ses grands principes fondateurs.

Maintenant que nous pouvons espérer - encore que les derniers événements nous invitent à la prudence - une fin de la période de crise, comment se présente l'avenir du CNC ?

Le Centre envisage un retour à l'orthodoxie pour 2022. Je veux en croire l'augure, mais j'identifie cependant trois points de fragilité :

- tout d'abord, le transfert à la DGFIP du recouvrement des taxes du CNC, qui devrait avoir lieu en 2023. Fort de sa connaissance du secteur, le Centre s'est montré d'une très grande efficacité dans cet exercice. Il n'est en réalité pas certain que l'administration fiscale fasse aussi bien, focalisée sur des impositions à plus forts enjeux financiers. Dès lors, une diminution des recettes n'est pas à exclure. Or sur un budget littéralement « au million près », quelques points de moins dans l'efficacité du recouvrement signifient des films moins financés. Je comprends bien la logique de « jardin à la française » qui a conduit au regroupement de la gestion des taxes affectées, mais en termes stricts d'efficacité, il nous faudra voir le résultat ;

- ensuite, l'hypothèse d'un retour du public dans les salles de cinéma à un niveau proche de celui de 2019 me paraît optimiste. Les comportements des spectateurs ont peut-être changé, en tout cas, la fréquentation marque le pas. avec le développement des plateformes de streaming. À ce titre, l'obligation de présenter le passe sanitaire à partir du 21 juillet a probablement pesé de manière très négative : avant cette obligation, la baisse de fréquentation par rapport à 2019 était de 15 %, depuis, elle est de 24 %, et ne semble pas remonter. Or les entrées conditionnent largement les ressources ;

- enfin, les plateformes devraient rapidement devenir éligibles aux aides du Centre, ce qui va mécaniquement augmenter les dépenses.

L'équilibre financier du CNC dans les années à venir repose donc sur plusieurs paris, qui, combinés, sont risqués. Il nous faudra donc surveiller étroitement l'évolution de la situation financière en 2022.

L'année qui vient sera donc la première « post phase aigüe de la pandémie », elle sera également celle de l'entrée en vigueur tant attendue de la directive « SMA ».

Je n'étais pas encore Sénateur, mais ceux qui étaient présents se rappelleront certainement de l'adoption au Sénat de l'amendement gouvernemental actant la publication d'une ordonnance de transposition de la directive européenne en juillet 2020. Elle devait initialement faire l'objet d'un large débat dans le cadre du défunt projet de loi « Riester », mais la pandémie nous en a privé.

L'ordonnance de transposition a finalement été publiée le 21 décembre dernier, et le décret lui donnant corps le 22 juin.

Je vais vous résumer en quatre chiffres le résultat de mois de négociation entre les différents protagonistes :

- les plateformes devront investir au minimum 20 % de leur chiffre d'affaires dans la production française. Cela représenterait un investissement supplémentaire de 250 millions d'euros, soit 1/6^{ème} de plus qu'actuellement ;

- les œuvres d'expression françaises devront représenter 85% des productions françaises ;

- la production indépendante, socle de notre diversité culturelle, doit fournir au moins 75 % des programmes ;

- enfin, la part réservée au cinéma doit être de 20 % au moins, une précaution nécessaire alors que le genre de la série est actuellement archi dominant.

Il faudra en 2022 littéralement « mettre cela en musique », ce qui ne sera pas simple. Je citerai comme difficulté pas encore pleinement résolue la question de la base qui doit servir à calculer l'obligation : c'est très simple pour Netflix, un « pur player » qui fonctionne par abonnement, nettement plus complexe pour Amazon, qui inclut son service de streaming dans l'abonnement « Prime » cher à Laure Darcos, ou Apple, qui offre l'accès à sa plateforme pour l'achat d'un appareil de la marque.

Pourtant, et mes échanges avec la profession le confirment, nous pouvons je crois faire preuve d'un optimisme raisonnable : les différents protagonistes sont tous dans une démarche de concertation, ce qui n'a pas toujours été le cas. La transposition de cette directive marque un grand succès européen que nous pouvons ainsi saluer.

Un débat pourtant cristallise encore les oppositions, celui, presque sans fin, de la chronologie des médias. Le sujet avait été analysé très finement dans un rapport de la commission co-signé par Catherine Morin-Desailly et Jean-Pierre Leleux. Il n'a à vrai dire pas beaucoup évolué. L'arrêté d'extension de la chronologie actuelle s'achève le 10 février 2022, l'issue des négociations auraient dû être annoncée durant le Festival de Cannes en

juillet, mais celles-ci achoppent encore sur les avancées à concéder par les acteurs historiques, notamment le grand financeur de la création française, Canal Plus, et la place à offrir, moyennant engagements, aux plateformes. La date du 10 février se rapproche, j'ai entendu tous les échos possibles durant les auditions, je me garderais donc bien de faire des prévisions : nous pouvons aussi bien apprendre demain la signature d'un accord qu'assister à une foire d'empoigne jusqu'au butoir !

En complément, je souhaiterais aborder rapidement un secteur souvent laissé de côté, mais pourtant essentiel, celui du documentaire. Relativement mal financé, il a particulièrement subi la période de pandémie. Aujourd'hui, la tendance lourde est à la production par les plateformes d'œuvres de qualité, mais qui reflètent souvent un point de vue mondialisé et « aseptisé ». Or il est essentiel que nous préservions une capacité à créer des documentaires reflétant notre propre vision du monde. Je souhaite donc attirer l'attention ici même sur ce sujet trop souvent oublié, mais qui devra nous occuper dans les années qui viennent.

Dernier point sur lequel j'ai interrogé la ministre, et en lien direct avec ce qui précède, le plan dit « France 2030 », annoncé par le Président de la République le 12 octobre dernier. Je ne reviendrai pas sur la procédure un peu baroque qui a conduit à faire adopter par l'Assemblée nationale le 8 novembre et en 45 minutes de débat un amendement de 34 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 3,5 milliards d'euros en crédits de paiement en 2022, d'autant plus que les détails demeurent pour lors très flous. J'ai cependant interrogé la ministre lors de son audition le 9 novembre, et elle nous a indiqué que le cinéma et la production devraient bénéficier de 600 millions d'euros.

Nous avons donc pu obtenir quelques précisions sur ces crédits, qui sont en particulier destinés à répondre aux goulets d'étranglement de la France, soit le déficit de scénaristes et personnels techniques et le sous-équipement techniques, avec notamment la volonté de constituer des grands pôles en région. Sans pouvoir me prononcer bien entendu, je crois que ces orientations sont les bonnes, et pourraient permettre à notre cinéma de conserver sa place enviable dans le monde.

Comme vous le voyez, monsieur le président, mes chers collègues, l'État a fait beaucoup, à la fois en termes budgétaires et de cadre réglementaire et envisage de poursuivre cet effort.

Mais les incertitudes demeurent nombreuses pour cette année 2022, et elles tiennent pour une bonne partie non pas aux pouvoirs publics, mais surtout aux spectateurs, qui doivent retrouver le chemin des salles, et les protagonistes, qui doivent œuvrer de concert pour préserver notre potentiel et notre exception culturelle.

Je vous remercie pour votre attention.

Mme Anne Ventalon. – Nous aurions dû ce matin examiner les crédits du cinéma, mais le Sénat a hier été contraint de rejeter un budget trop insincère. Nous aurions cependant pu les adopter, sous quelques réserves. Je me félicite ainsi du soutien significatif apporté au secteur et aux perspectives de retour en 2022 des taxes à leur niveau d'avant la crise. La période doit nous inviter à réfléchir à de nouvelles opportunités. Je pense en particulier au projet d'une amélioration de la formation, qui mettrait l'accent sur la nécessité de former les nouveaux talents. À ce titre, je rappelle que l'école de l'image et du son ne forme que 30 étudiants par an, ce qui est clairement insuffisant. Je pense cependant que l'État

doit évoluer dans son soutien au secteur et évaluer avec précision les instruments de soutien financier. Nous devons en effet réaliser des économies, ce qui justifie un examen rigoureux des dépenses.

M. Pierre-Antoine Levi. – Je rappelle que l’année dernière, à cette même date, nous anticipions une réouverture des salles le 15 décembre. Elle a finalement eu lieu le 19 mai suivant, cela en dit long sur l’incertitude de la période que nous traversons, avec de nouvelles données peu encourageantes. Les spectateurs ont, pendant la pandémie, développé de nouvelles habitudes de consommation, notamment *via* les plateformes. Le retour des spectateurs en salle pourrait donc prendre un certain temps.

M. Pierre Ouzoulias. – Je soutiens pleinement les propos du rapporteur quant à la nécessité d’accorder la plus grande attention à la politique documentaire. Elle met en particulier la science à la portée des citoyens.

Mme Catherine Morin-Desailly. – Je m’interroge sur la part du Pass culture consacrée au cinéma. Par ailleurs, il nous faudra être attentif à nos capacités de financement du cinéma et de la création dans le contexte de fusion annoncée de TF1 et M6 et de fortes incertitudes entourant la redevance.

M. Jérémie Bacchi, rapporteur. – En réponse à Anne Ventalon, je partage bien entendu son analyse de la nécessité d’une évaluation des soutiens financiers mais je rappelle que le CNC est précisément « autofinancé » par les taxes. Je ne peux bien entendu que souhaiter que l’État n’ait pas besoin en 2022 de compléter son budget, cela serait une excellente nouvelle.

En réponse aux propos sur la désaffection du public pour les salles, je suis bien entendu pleinement conscient des inquiétudes quant à la place des plateformes. Je veux cependant évoquer un élément d’espoir : actuellement c’est le public plus âgé et traditionnellement très amateur de cinéma qui manque dans les salles, alors que le jeune public - entre 15 et 30 ans - manifeste au contraire son attachement au cinéma par un retour massif.

Sur le documentaire, nous devons avoir conscience que leur production révèle un point de vue et peut traduire une forme d’hégémonie culturelle si nous n’y prenons pas garde.

Enfin, en ce qui concerne le nouveau paysage audiovisuel, la commission d’enquête sur la concentration des médias se penchera très certainement sur les questions de production. On peut effectivement avoir des craintes pour les producteurs habitués à travailler avec telle ou telle chaîne fusionnée. Pour autant, je rappelle que les plateformes vont investir 250 millions d’euros pour la production et qu’il devrait donc y avoir du travail pour toute la chaîne.

La commission autorise la publication du rapport d’information.

Crédits relatifs à l’action extérieure de l’État - Examen du rapport d’information

M. Claude Kern, rapporteur. – Cet exercice budgétaire, à la tonalité un peu particulière compte tenu du vote intervenu hier, est l’occasion de faire le point sur la situation

de notre réseau culturel et d'influence, dans le contexte de persistance de la crise sanitaire mondiale, et d'évaluer l'action que le Gouvernement mène pour le soutenir.

L'année dernière, j'avais dressé un panorama assez sombre de notre réseau qui a été mis à rude épreuve pendant la première vague épidémique : fermeture partielle ou totale des établissements, report ou annulation d'évènements, basculement en distanciel, pertes importantes de recettes.

Qu'en est-il un an plus tard ?

Je commencerai par notre réseau d'enseignement français à l'étranger.

L'année scolaire 2020-2021 s'est caractérisée par une forte sensibilité des établissements à l'évolution de la pandémie et une grande hétérogénéité des situations selon les zones géographiques. Après une accalmie en fin d'année 2020, puis une nouvelle dégradation au cours du premier semestre 2021, la situation s'est globalement améliorée, malgré le maintien de disparités liées aux conditions sanitaires locales et aux décisions prises par les autorités des différents pays.

À la rentrée de septembre dernier, cette tendance à l'amélioration s'est confirmée, le fonctionnement en présentiel atteignant 84 % sur l'ensemble du réseau contre 65 % en juin. Certaines situations locales demeuraient toutefois difficiles, en particulier au Liban, en Amérique du Sud et en Asie. L'année scolaire 2021-2022 devrait rester compliquée dans ces zones, avec des situations locales toujours très évolutives.

Le rétablissement général concerne aussi les effectifs. Ceux-ci repartent à la hausse (+ 2,1 %), après la baisse enregistrée à la rentrée 2020 (- 0,2 %) qui avait suscité de très fortes inquiétudes sur l'avenir du réseau. L'évolution est cependant différente d'une zone à l'autre : la progression est particulièrement soutenue au Maghreb et en Afrique, tandis qu'une baisse conséquente est constatée en Amérique du Sud, en Asie et au Moyen-Orient.

Des disparités existent également selon la nationalité des élèves : les effectifs des élèves étrangers augmentent, alors que ceux des élèves français diminuent en raison principalement du non-retour de nombreux expatriés.

La principale inquiétude pour le réseau porte aujourd'hui sur le Liban qui est le premier pôle d'enseignement français à l'étranger avec environ 60 000 élèves scolarisés. La situation dramatique que traverse le pays, tant sur le plan économique, social que sanitaire, appelle une attention toute particulière. Les 57 établissements libanais du réseau font en effet face à une déperdition de leurs enseignants locaux, dont le salaire a été divisé par dix, et à une insolvabilité croissante des familles, qui entraîne une baisse des effectifs. Le Gouvernement a débloqué plusieurs enveloppes pour soutenir les familles et les établissements libanais – j'y reviendrai.

Afin d'amortir le choc de la crise pour le réseau, vous vous souvenez que le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères a lancé, au printemps 2020, un plan de soutien qui s'est concrétisé budgétairement dans la troisième loi de finances rectificative (LFR 3) pour 2020 par trois enveloppes de 50 millions d'euros chacune, soit 150 millions d'euros au total.

Où en est-on du déploiement de ce plan ?

Le premier volet, qui concerne l'aide aux familles françaises, a donné lieu à un versement de 41,7 millions d'euros à l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE), après une réévaluation à la baisse des besoins.

Le dispositif a notamment consisté en la prise en compte des revenus 2020 pour le bénéfice de l'aide à la scolarité, dans le double objectif de réviser la quotité des familles déjà boursières et d'attribuer des bourses à de nouvelles familles.

Sur l'année scolaire 2020-2021, 12,6 millions d'euros supplémentaires au titre des bourses ont ainsi été attribués. Le solde de l'enveloppe – de l'ordre de 29 millions d'euros – sera consacré à la poursuite du soutien aux familles françaises dans le cadre de l'année scolaire 2021-2022.

Après les réserves que j'avais émises l'année dernière sur la faible consommation des crédits dédiés, je constate une amélioration cette année, même si le nombre de rejets de dossiers a été important. Comme me l'a indiqué l'AEFE, le traitement des demandes a nécessité de trouver un équilibre entre la bienveillance attendue dans le contexte de crise et la nécessaire rigueur dans la gestion de deniers publics.

Le deuxième volet, qui porte sur l'aide aux familles étrangères et aux établissements, s'est traduit par le versement intégral de l'enveloppe de 50 millions d'euros à l'AEFE.

Le soutien financier apporté aux familles étrangères en difficulté pour payer les frais de scolarité de l'année 2019-2020 a concerné plus de 18 300 élèves, pour un montant total de 13,4 millions d'euros. Avec la persistance de la crise, le dispositif a été reconduit pour l'année scolaire 2020-2021, pour un montant prévisionnel de 2,9 millions d'euros. L'aide a par ailleurs été adaptée à la situation particulière du Liban, où plus de 9 000 élèves en ont bénéficié pour un montant de 5 millions d'euros.

Les remontées de terrain montrent que ce dispositif a bien fonctionné et qu'il a sans doute participé au maintien de la confiance accordée par les familles étrangères au réseau d'enseignement français.

Ce deuxième volet du plan s'est aussi concrétisé par le versement d'aides ciblées aux établissements affectés par la crise : 5 millions d'euros à ceux de la Mission laïque française ; 6,8 millions d'euros aux 25 établissements libanais touchés par les explosions du port de Beyrouth ; 17,8 millions d'euros pour aider les établissements dans quatre domaines prioritaires : le numérique, l'accompagnement des élèves en difficulté, l'application des protocoles sanitaires, la formation des personnels à l'enseignement à distance ; enfin, 1 million d'euros pour les établissements partenaires en grande difficulté.

Grâce à cet appui financier, aucune fermeture définitive parmi les 543 établissements du réseau n'est à déplorer, même si la situation budgétaire de certains d'entre eux reste préoccupante, notamment parmi les petits établissements partenaires des zones les plus touchées par la pandémie (Amérique du Sud, Asie).

Au total, 47 millions sur les 50 millions d'euros de cette deuxième enveloppe ont été engagés au titre de l'aide aux familles étrangères et aux établissements. Le solde des crédits sera consacré à un nouveau plan de soutien aux familles étrangères et des établissements du Liban.

Le troisième volet du plan consiste en un système d'avances de trésorerie de l'Agence France Trésor (AFT), doté d'une ligne budgétaire de 50 millions d'euros, pour soutenir la trésorerie des établissements en difficulté.

À ce jour, ce dispositif a permis de mobiliser 20 millions d'euros d'avances au bénéfice de 37 établissements. Ce niveau de consommation assez faible s'explique par le court délai de remboursement prévu - 12 mois -, qui semble peu adapté à la situation d'établissements en difficulté. En conséquence, l'AEFE a été amenée à accorder des avances sur sa propre trésorerie, à hauteur de 5,2 millions d'euros pour 41 établissements.

En résumé, le réseau apparaît globalement en moins mauvaise santé qu'on ne pouvait le craindre l'année dernière. Il fait preuve d'une bonne capacité de résilience, que le plan de soutien a – reconnaissons-le – permis de renforcer.

La plus grande vigilance s'impose toutefois : d'une part, parce que la situation demeure très instable et évolutive, d'autre part, parce que certains établissements, notamment des petites structures, sont dans un état plus critique que d'autres.

Qu'en est-il maintenant de l'AEFE ?

L'opérateur voit, en 2022, sa subvention pour charges de service public stabilisée à 417 millions d'euros, confirmant les augmentations votées les deux dernières années après – je vous le rappelle – la réduction historique de 2017.

Son plafond d'emplois connaît également une quasi-stabilité, même si celle-ci ne doit pas masquer une tendance de fond : la baisse des emplois sous plafond (- 8 % sur la période 2016-2021) et la hausse continue des emplois hors plafond (+ 11 % sur la même période).

En effet, pour mettre en œuvre le plan de développement du réseau voulu par le Président de la République, le ministère a fait le choix d'augmenter le nombre d'enseignants recrutés localement et de diminuer les postes d'enseignants résidents titulaires. Cette orientation s'est traduite par la création d'instituts régionaux de formation, au nombre de 16 actuellement, destinés à former sur place des personnels de droit local.

Parallèlement, le réseau poursuit son expansion en homologuant de nouveaux établissements *via* une procédure désormais simplifiée.

Vous connaissez mes réserves sur cette politique combinant augmentation des recrutements locaux et assouplissement des critères d'homologation. Je crains qu'elle affecte, à terme, la qualité de l'enseignement dispensé, alors que l'excellence pédagogique du réseau constitue son atout historique.

J'ai par ailleurs toujours émis des doutes sur la faisabilité de l'objectif présidentiel du doublement des effectifs du réseau à l'horizon 2030. Le caractère peu réaliste de cette cible, que nous avons pointé dès 2018, l'est encore moins depuis la survenue de la crise.

L'AEFE s'est bien sûr mise en ordre de marche pour se donner les moyens d'y parvenir, mais ses efforts sont nécessairement limités par la stabilité de ses moyens. L'Agence reconnaît elle-même que des financements supplémentaires permettraient de donner plus d'ampleur au plan de développement du réseau, notamment pour renforcer les actions de

soutien aux établissements les plus fragiles et pour déployer plus de personnels formateurs dans les nouveaux instituts régionaux.

J'en viens maintenant à la situation du réseau des instituts culturels et des alliances françaises.

Après une année 2020 particulièrement difficile, la situation s'est améliorée à partir du printemps 2021, permettant la réouverture de certains établissements, en Europe principalement. L'activité est cependant restée très ralentie dans la zone des Amériques et, de manière plus contrastée, en Asie, Océanie, Afrique du Nord et au Moyen-Orient.

À l'été dernier, la moitié des instituts français était en mesure d'accueillir du public et avait repris l'ensemble de leurs activités, tandis que plus d'un tiers ne les avait reprises que partiellement ; 12 étaient encore totalement fermés au public. Un tiers des alliances françaises connaissait un retour à la normale, un tiers n'avait repris qu'une partie de leurs activités et le dernier tiers était fermé au public.

Dans ce contexte encore très perturbé, les établissements, incités par leur tutelle, ont fortement développé leurs activités linguistiques et culturelles à distance. Sur le moyen terme, un certain nombre envisagent d'ailleurs de conserver une offre hybride, qui présente l'avantage d'attirer de nouveaux publics.

Cet essor du distanciel a, certes, joué un rôle clé dans la résilience du réseau, mais il n'a pas permis d'éviter la dégradation du bilan économique des instituts et des alliances. En effet, les mesures de fermeture prolongées des locaux aux publics, la baisse des activités génératrices de revenus et le ralentissement du mécénat ont entraîné des pertes importantes de recettes (- 27 % en 2020). Celles-ci devraient se redresser en 2021 mais atteindraient un niveau encore inférieur à celui d'avant crise.

Le taux d'autofinancement, qui était de 75 % en 2019, a diminué mais moins que prévu (68 % contre 65 % en prévisionnel) grâce notamment à la diversification de l'offre. Une légère amélioration est attendue pour 2021 et 2022, mais beaucoup d'incertitudes demeurent sur l'évolution de la pandémie et la capacité des établissements à retrouver leurs publics. La réouverture en présentiel et la reprise des mobilités internationales apparaissent comme des conditions déterminantes à la sortie de crise.

Depuis le début de celle-ci, le ministère a fait le choix de soutenir le réseau culturel en procédant par redéploiements de crédits. En 2020, 7 millions d'euros ont ainsi été reversés aux instituts français et 3 millions d'euros aux alliances françaises. En 2021, 1 million d'euros supplémentaire a été attribué aux établissements les plus en difficultés. Cette gestion budgétaire pragmatique est louable, mais suffira-t-elle à redresser les établissements en situation de grande vulnérabilité financière ? Je n'en suis pas sûr. Des mesures d'aide spécifiques devront, à mon sens, être envisagées, si les réouvertures venaient à être encore repoussées dans certaines zones.

Le ministère mise, par ailleurs, sur son plan de transformation numérique du réseau culturel pour accompagner la sortie de crise. À l'été dernier, un appel à projets, doté d'une enveloppe de près de 2,9 millions d'euros, a été lancé dans l'objectif de financer la montée en charge qualitative et quantitative des équipements numériques des établissements. Cette démarche de modernisation et de renforcement de l'attractivité du réseau culturel français par les technologies numériques a bien sûr toute sa pertinence dans le contexte

concurrentiel mondial, mais on a comme l'impression que le ministère en fait l'alpha et l'oméga de son action de réponse à la crise.

Le PLF pour 2022 ne comporte ainsi pas de mesures particulières de soutien aux instituts et aux alliances, dont les dotations de fonctionnement sont toutefois stabilisées.

Quelques mots, enfin, sur l'Institut français de Paris, à valeur d'appel à la vigilance. En loi de finances initiale pour 2021, nous avons voté une subvention stabilisée à 28,8 millions d'euros. Or, dès le mois de janvier 2021, l'opérateur s'est vu notifier par le ministère, sans explication, une baisse de 500 000 euros - soit - 2 %, ce qui est loin d'être négligeable ! Le plus inquiétant, c'est que cette diminution intervenue en tout début d'exercice a été *de facto* reconduite dans le PLF pour 2022, qui fixe ainsi la subvention à 27,4 millions d'euros. Cette inscription automatique inquiète beaucoup les dirigeants de l'Institut, qui y voient le signe d'une possible pérennisation. Or ils font valoir, à juste titre, les risques que ferait peser une baisse des moyens à l'heure où l'opérateur voit le périmètre de ses missions étendu et ses modalités d'intervention diversifiées. Peut-être notre commission pourra-t-elle aborder ce sujet avec la nouvelle présidente de l'Institut (Mme Nguyen Binh), à l'occasion d'une prochaine audition ?

Dans l'immédiat, cette baisse de crédits non expliquée constitue, à mes yeux, un signal très négatif alors que le début de ce quinquennat avait été marqué par un rétablissement du niveau de la subvention versée à l'Institut.

Voilà, mes chers collègues, les éléments de constat et d'appréciation que je souhaitais porter à votre connaissance.

Compte tenu du vote d'hier, nous n'avons plus à nous prononcer sur les crédits. Je brandis néanmoins un carton rouge à ce budget.

Je vous remercie de votre attention.

M. Lucien Stanzione. – . – Merci pour cet excellent rapport, qui est confiant dans l'avenir de nos structures. Je le suis moins. J'ai, pour ma part, trouvé un directeur adjoint de l'AEFE déprimé, mettant l'accent sur les difficultés financières des établissements et la paupérisation des familles. Un point me paraît central : la dépréciation de la formation des enseignants du réseau. On s'appuie de plus en plus sur les recrutements locaux, au niveau d'exigence beaucoup moins élevé. La baisse globale des financements ne permet plus à ce réseau d'assurer la voix de la France à l'étranger. On ne peut pas être d'accord avec une telle politique !

Mme Samantha Cazebonne. – Permettez-moi de me présenter. Je suis anciennement députée et française de l'étranger depuis des années. J'ai été proviseure d'un établissement d'enseignement français et je suis aussi maman d'élèves scolarisés au sein de notre réseau.

Monsieur le rapporteur, vous avez rendu hommage au plan de soutien qui, il faut le souligner, est tout à fait exceptionnel. L'ensemble des familles en témoigne. Les 100 millions d'euros des deux premières enveloppes ont permis de corriger une situation dégradée du fait de la crise sanitaire. Les aides versées ont permis à des dizaines de milliers de familles de maintenir leurs enfants scolarisés au sein de notre réseau. Cela aurait été un crève-cœur pour les parents de devoir les retirer !

J'aurais aimé que cette commission salue le caractère exceptionnel du soutien spécifique apporté aux familles étrangères ; cela n'avait jamais été fait. Sans cet accompagnement, les familles étrangères auraient quitté le réseau. Or sans celles-ci, nos établissements ne fonctionnent pas.

Je tiens également à rappeler que l'homologation est toujours garante de la qualité de l'enseignement. Les enseignants sont d'ailleurs toujours plus nombreux à vouloir entrer dans notre réseau. Je précise que le nombre d'enseignants titulaires détachés auprès du réseau a augmenté de 1 000.

À ce sujet, je vous informe que je vais déposer une proposition de loi sur les instituts régionaux de formation ; j'espère que vous serez nombreux à la voter. L'objectif est de permettre le développement de ces structures pour soutenir la qualité de notre enseignement à l'étranger.

Au final, j'aurais aimé que ce rapport soit un peu moins à charge et qu'il souligne mieux les efforts réalisés.

Mme Catherine Morin-Desailly. – Comme vous, madame, nous sommes très attachés à notre action culturelle extérieure ; j'interviendrai donc avec autant de passion.

Certes, le Gouvernement a été réactif et a accompagné le secteur durant la crise. Mais il faut entendre le rapporteur et savoir d'où l'on vient. Comme il l'a rappelé, les crédits – en particulier ceux attribués à l'AEFE et à l'Institut français – ont, par le passé, subi de fortes baisses. Rappelez-vous, nous avons failli ne pas voter le contrat d'objectifs et de moyens de l'Institut français car les moyens n'étaient pas à la hauteur des ambitions ! Nous avons depuis retrouvé une certaine stabilisation. Mais gardons à l'esprit que la crise a frappé un secteur antérieurement fragilisé. Nous devons rester vigilants sur la suite car la situation demeure précaire.

Merci au rapporteur d'avoir fait un éclairage particulier sur le Liban, qui subit la double peine. Une attention toute particulière doit être portée à ce pays.

M. Pierre Ouzoulias. – Monsieur le rapporteur, de par vos origines alsaciennes et votre appartenance politique à la famille centriste, vous êtes la modération absolue. Alors quand vous sortez un carton rouge, c'est en pleine responsabilité !

Depuis 2017, vous nous alertez sur la dégradation financière de notre réseau. Cette année, il y a un budget de soutien du fait de la crise. Mais la fragilisation est structurelle. À chaque fois que je voyage, en Arménie notamment, je le constate. Notre système est soutenu à bout de bras. Il s'agit, par notre réseau culturel, de défendre la voix de la France, d'avoir la possibilité d'influer. L'Arménie, le Liban, ce ne sont pas des pays anecdotiques pour notre diplomatie ! Dans les Hauts-de-Seine, nous accueillons beaucoup de Libanais : c'est tout à fait naturel qu'ils viennent chez nous du fait des liens historiques et culturels entre nos deux pays.

Concernant le détachement de professeurs auprès de notre réseau, j'ai souvent écrit au ministre Blanquer pour qu'il soit facilité. Mais c'est toujours un refus de la part du rectorat de Versailles, au motif que les effectifs sont sous tension au niveau de l'académie. Il est pourtant essentiel que les professeurs puissent avoir accès à une mobilité internationale, qui contribue à enrichir leur pratique pédagogique.

M. Max Brisson. – Certes, on peut se réjouir que l'Exécutif n'ait pas laissé tomber le réseau. Mais s'il l'a fait, c'est parce que le Sénat, et notamment à travers vous, Monsieur le rapporteur, était en alerte. La réaction du Gouvernement n'a pas été si spontanée et immédiate. Il est cependant peu dans ses habitudes de le reconnaître.

La dégradation structurelle que plusieurs d'entre vous ont pointée tient à une absence de choix, à un manque d'arbitrage, à un défaut de réorganisation de notre politique d'influence dans le monde, dont ce Gouvernement n'est pas le seul responsable. Résultat : on fait face aujourd'hui à un affaiblissement généralisé de notre réseau, que l'on mesure quand on se rend sur place.

La difficulté du détachement des professeurs renvoie à un autre sujet, celui de la baisse de l'attractivité du métier d'enseignement. Ce qui explique que les rectorats soient peu enclins à les laisser partir.

Mme Samantha Cazebonne. – J'aurais souhaité un peu plus d'objectivité.

Sur la remarque concernant les possibilités de détachement dans l'académie de Versailles, c'est bien la première fois que j'entends les choses exprimées ainsi : on regrette de ne pas perdre des enseignants afin qu'ils soient mis à disposition du réseau !

J'insiste sur le fait que les instituts régionaux de formation sont là pour garantir la qualité des enseignants recrutés localement.

Mme Sonia de La Provôté. – Suivant ce budget depuis quelques années, je constate une baisse drastique des moyens sous cette mandature. La gestion de la crise a apporté des crédits, mais il reste des problématiques stratégiques et organisationnelles à régler. Il est ici question de la défense de la francophonie, laquelle ne doit pas seulement s'appuyer sur la future Cité internationale de la langue française de Villers-Cotterêts. Notre réseau culturel à l'international est notre meilleur atout en matière de *soft power*.

M. Claude Kern, rapporteur. – Effectivement, madame Cazebonne, notre pays est le seul à avoir mis en place une aide aux familles étrangères : c'est précisé dans mon rapport écrit.

En tant qu'opérateur de l'État, l'AEFE s'est bien sûr mise en ordre de marche pour mettre en œuvre le plan d'expansion du réseau : cela passe notamment par de nouvelles homologations et par le recrutement d'enseignants locaux. Mais cette stratégie n'est pas sans soulever des inquiétudes chez les parents d'élèves : leurs représentants, que j'ai auditionnés à plusieurs reprises, s'en sont fait l'écho.

Il est certain que l'absence de vision stratégique de la part des différents gouvernements n'a pas permis à la politique d'influence culturelle de la France de gagner en puissance.

La commission autorise la publication du rapport d'information.

La réunion est close à 11 h 45.

COMMISSION DES FINANCES

Mercredi 17 novembre 2021

- Présidence de M. Claude Raynal, président -

La réunion est ouverte à 9 h 05.

Projet de loi de finances pour 2022 - Mission « Écologie, développement et mobilité durables » - Compte d'affectation spéciale « Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale (FACÉ) » - Programmes « Paysages, eau et biodiversité », « Prévention des risques », « Énergie, climat et après-mines », « Service public de l'énergie » et « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables » - Programmes « Infrastructures et services de transports », « Affaires maritimes » et « Charge de la dette de SNCF Réseau reprise par l'État » - Budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » - Programme « Expertise, information géographique et météorologie » - Examen des rapports spéciaux

M. Claude Raynal, président. – Nous en venons à l'examen des crédits de la mission « Écologie, développement et mobilités durables », pour lesquels quatre rapporteurs spéciaux sont compétents. M. Hervé Maurey est excusé ce matin.

Mme Christine Lavarde, rapporteur spécial des programmes « Paysages, eau et biodiversité », « Prévention des risques », « Énergie, climat et après-mines », « Service public de l'énergie » et « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » et du compte d'affectation spéciale « Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale (FACÉ) ». – Les crédits de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » augmentent de 500 millions d'euros par rapport à l'an passé, soit une hausse de 2,4 %. Pour les programmes dont je suis rapporteur, la hausse s'élève à 200 millions, mais celle-ci ne fait que compenser à moitié la baisse des crédits enregistrée l'année dernière.

Le ministère de l'écologie est un des seuls, avec le ministère des finances, à avoir supporté des baisses d'effectifs au cours du quinquennat. Le schéma d'emplois était particulièrement restrictif lors des exercices précédents. Cette année, la baisse est moins forte, car le projet de loi de finances ne prévoit qu'une réduction de 224 ETP ; les baisses sont supportées par l'administration centrale, les effectifs à l'échelon départemental étant préservés. Les opérateurs de la mission sont aussi épargnés. Le plafond d'emplois de l'office français de la biodiversité (OFB), qui aurait dû voir ses effectifs diminuer, est finalement maintenu inchangé. Toutefois, la question des effectifs n'est pas réglée. Ainsi l'Agence de la transition écologique (Ademe) comme l'OFB ont recours à des intérimaires, dont le coût salarial est plus élevé, pour mettre en œuvre le plan de relance, et sans doute demain France 2030. On peine à comprendre pourquoi on recrute des ETP pour des missions conjoncturelles, comme la gestion de la crise sanitaire, et pourquoi on le fait pas pour des missions pérennes...

J'ai déjà eu l'occasion de présenter le programme 113 « Paysages, eau et biodiversité » lors de la présentation de mon contrôle budgétaire sur les aires protégées. Celles-ci sont gérées par une grande diversité d'acteurs, diversité qui se retrouve dans la répartition des crédits du programme : les ressources proviennent pour les trois quarts de reversements de redevances par les six agences de bassin. Alors que la France vient d'accueillir le Congrès mondial de la nature en septembre, la hausse des crédits est modeste : 5 millions d'euros sont prévus pour la nouvelle stratégie nationale biodiversité 2030 ; 3,5 millions permettront de renforcer les actions de lutte contre l'orpaillage illégal en Guyane ; 2,3 millions viennent renforcer le financement des missions d'intérêt général « biodiversité » de l'Office national des forêts. En somme, les financements ne sont donc pas à la hauteur des ambitions si l'on veut vraiment parvenir à protéger 30 % du territoire, dont 10 % sous protection forte. Je note aussi que les crédits supplémentaires au titre du plan de relance sont supérieurs aux crédits budgétaires du programme 113 : 300 millions d'euros sont ainsi prévus par exemple pour sécuriser les infrastructures de distribution d'eau potable, d'assainissement et de gestion des eaux pluviales.

J'en viens au programme 181 « Prévention des risques ». Le fonds de prévention des risques naturels majeurs, ou fonds « Barnier », voit ses crédits augmenter pour faire face aux suites de la tempête Alex. Après un abondement de 50 millions d'euros l'année dernière, le fonds bénéficie de 30 millions d'euros supplémentaires cette année pour financer des acquisitions de terrains. Toutefois, la question de la soutenabilité financière du dispositif à moyen terme reste posée dans la mesure où le risque de gonflement des argiles demeure.

L'Ademe est l'opérateur principal du programme. Ses effectifs augmentent pour que l'agence puisse remplir les nouvelles missions qui découlent de la loi Climat et de la loi relative à l'économie circulaire et à la lutte contre le gaspillage.

Les crédits inscrits au programme 345 « Service public de l'énergie » s'établissent à environ 8,5 milliards d'euros. Les montants sont très fluctuants : les charges de service public de l'énergie (CSPE) avaient augmenté en 2019 et 2020 en raison de la chute des prix de gros de l'électricité ; en 2021 et 2022, on observe le mouvement inverse et la Commission de régulation de l'énergie (CRE) a dû corriger en octobre ses estimations de juillet, estimant que le montant de la CSPE devrait être inférieur d'1,5 milliard pour 2021 et de 2,7 milliards d'euros pour 2022 à sa précédente évaluation. Le projet de loi de finances prévoit une minoration de seulement 415 millions par rapport à l'estimation du mois de juillet. Il faut donc s'attendre à des régularisations substantielles en 2023.

En ce qui concerne la répartition, des CSPE, le soutien aux énergies renouvelables (EnR) électriques représente 56 % de l'enveloppe, dont 60 % pour le photovoltaïque. Le Gouvernement escompte des économies potentielles liées à la révision des contrats photovoltaïques, mais rien n'est inscrit dans le budget : vu les retards dans la mise en œuvre et l'existence d'une clause de sauvegarde, je maintiens mes doutes sur les économies escomptées.

Je craignais une bulle sur le dispositif de soutien au biométhane, car les charges bondissaient d'année en année. Elles doivent encore augmenter de 86 % en 2022. Heureusement, mais avec beaucoup de retard en dépit des messages d'alertes du régulateur, un nouvel arrêté tarifaire a été pris fin 2020, qui devrait réduire les charges dans le futur, mais un grand nombre de projets doit encore être mis en service aux anciennes conditions tarifaires.

Le soutien au nucléaire et à l'hydrogène relève pour l'instant plus de la communication que de l'action. Peu de crédits sont consacrés à ces filières. Au cours des neuf premiers mois de l'année 2021, seuls 35 millions de crédits ont été engagés pour la filière hydrogène et 4 millions décaissés. Le plan de relance consacre 200 millions au nucléaire, et France 2030 un milliard d'euros d'ici à 2030. Ces sommes sont très faibles au regard du soutien accordé aux EnR. Je ne sais pas si l'enveloppe de 1,9 milliard annoncée par le Président de la République hier à Béziers intervient en complément des 7 milliards déjà annoncés en septembre 2020, ou s'il s'agit d'un recyclage de crédits...

Le programme 174 « Énergie, climat et après-mines » concerne principalement l'efficacité énergétique. Les aides aux ménages augmentent de 30 % au travers de deux dispositifs.

MaPrimeRénov', tout d'abord. Le nombre de demandes augmente très fortement. L'étude d'impact réalisée dans le rapport dirigé par Benoît Coeuré sur la mise en œuvre du plan de relance est critique : la plupart des dossiers concernent des monoactions qui ont un effet assez faible sur les émissions de gaz à effet de serre et sur l'amélioration thermique des bâtiments, tandis que les rénovations globales, qui ont le plus d'effet pour réduire la consommation d'énergie, sont très minoritaires.

Les aides à l'achat de véhicules propres, ensuite. La pénurie de semi-conducteurs met le secteur automobile sous pression. Le durcissement des critères du bonus écologique et de la prime de conversion qui devait avoir lieu en janvier sera reporté au 1^{er} juillet 2022, soit juste après les élections... Je ne sais pas si ce durcissement sera à nouveau reporté si les tensions sur le secteur automobile perdurent. Le secteur des transports connaît des difficultés pour assurer la transition, car les véhicules lourds propres n'ont pas les mêmes caractéristiques que les véhicules thermiques. Cela est perceptible à travers le taux de recours aux dispositifs de soutien : ainsi, seuls 320 000 euros sur 100 millions de crédits ouverts ont été décaissés pour l'acquisition de véhicules lourds propres, ce qui représente sept bus et quatre camions... Cela me semble insuffisant pour décarboner le secteur des transports !

Pour toutes ces raisons, je vous proposerai d'émettre un avis défavorable sur les crédits des programmes de la mission dont je suis rapporteur.

Le montant des aides versées par le FACÉ sera stable en 2022, mais les crédits du plan de relance se déploient laborieusement, puisque seuls 0,001 % des crédits de paiement ont été utilisés à la fin du mois de septembre.

L'article 42 *septies* augmente le plafond de la fourchette de contribution de l'OFB aux parcs nationaux. Je n'ai pas d'objection, même s'il s'agit d'un jeu à somme nulle : on prend à l'un pour donner aux autres.

L'article 42 *octies* soulève des enjeux plus importants. Il concerne la mise en œuvre du bouclier tarifaire sur le gaz. La hausse du prix du gaz frappe les consommateurs de gaz, mais a aussi des répercussions sur les consommateurs d'électricité. Comme les énergies renouvelables sont appelées en priorité sur le réseau de distribution d'électricité, quand leur production ne suffit plus, il faut recourir à des centrales thermiques à cycle combiné qui utilisent du gaz, ce qui explique que le coût marginal de l'électricité soit élevé lorsque le prix du gaz est élevé. Pour limiter la hausse de la facture des ménages, le Gouvernement a décidé de créer un bouclier tarifaire, pour que les fournisseurs ne répercutent pas les hausses de prix sur le tarif réglementé. Pour aider les fournisseurs, le Gouvernement se réserve la possibilité

de diminuer la taxe intérieure de consommation sur le gaz naturel (TICGN) en 2022, mesure dont le coût est estimé à 1,2 milliard d'euros. Si les fournisseurs n'arrivent pas à récupérer les sommes non perçues durant le gel tarifaire, l'article 42 *octies* prévoit que les pertes puissent être compensées par le budget de l'État, sous la forme de charges de service public de l'énergie, par le biais du programme 345. Avant sa budgétisation, le niveau des charges de service public de l'énergie était ajusté automatiquement en fonction des charges réellement constatées. La réforme introduit des charges supplémentaires destinées à protéger les consommateurs. Cet article met en œuvre concrètement ce dispositif. J'émet donc un avis favorable, tout en soulignant que cela ne suffira pas si la hausse des prix du gaz, due notamment à des tensions géopolitiques avec les pays fournisseurs, perdurait.

M. Stéphane Sautarel, rapporteur spécial des Programme 203 « Infrastructures et services de transports », programme 205 « Affaires maritimes », programme 365 « Charge de la dette de SNCF Réseau reprise par l'État ». – Je vous prie d'excuser l'absence, pour des raisons de santé d'Hervé Maurey, corapporteur des programmes 203 « Infrastructures et services de transports », 205 « Affaires maritimes » et 365 « Charge de la dette de SNCF Réseau reprise par l'État » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » que je vais vous présenter.

Les investissements dans les infrastructures de transports et le respect des trajectoires fondamentales qui ont été fixées dans la loi d'orientation des mobilités (LOM) dépendent très largement du budget de l'Agence de financement des infrastructures de transports de France, l'Afitf. Or, il existe un décalage entre le caractère certain des dépenses pluriannuelles qu'elle porte et la grande volatilité de certaines des recettes qui lui sont affectées, au premier rang desquelles l'écocontribution sur le transport aérien et les amendes radars. Chaque année, c'est à nouveau le cas en 2021 avec le PLFR que l'on examine en ce moment même, l'Afitf doit aller quémander des subsides dans le collectif budgétaire de fin d'année pour compenser l'insuffisance de ses recettes effectives et respecter la trajectoire d'investissement de la LOM. Cette situation n'est à l'évidence pas satisfaisante et doit conduire à réviser le panier de ressources de l'Afitf pour le sécuriser.

Par ailleurs, au cours de nos auditions nous avons été alertés sur une nouvelle fragilité dans les ressources de l'Afitf. Parce qu'elles contestent une évolution de la taxe d'aménagement du territoire, les sociétés concessionnaires d'autoroutes ont refusé de verser à l'Afitf la contribution annuelle de 61 millions d'euros qu'elles lui doivent. L'Afitf est étrangère à ce contentieux entre l'État et les sociétés d'autoroute, et il n'est pas normal qu'elle en fasse les frais et avec elle le financement des infrastructures.

Nous tenons également à souligner qu'il n'est pas dit que les trajectoires de la LOM auraient pu être tenues sans les crédits du plan de relance qui permettent notamment de financer le canal Seine-Nord Europe et la ligne Lyon-Turin. Ces deux opérations n'étaient pas intégrées à la trajectoire fixée par la LOM et leur financement aurait pu conduire à remettre en cause cette dernière.

Si les prévisions de recettes de l'Afitf pour 2022 sont plus prudentes et plus sérieuses que les estimations fantaisistes de la loi de finances pour 2021, nous restons très dubitatifs sur le niveau de recettes attendues de l'écocontribution sur le transport aérien fixé à 91 millions d'euros.

À condition que l'Afitf dispose bien des ressources attendues et grâce aux financements complémentaires alloués en faveur du canal Seine-Nord Europe et de la ligne

Lyon-Turin, la trajectoire d'investissement prévue par la LOM devrait pouvoir être respectée en 2022.

Les crédits du programme 203 augmentent de 3 %. Les financements dédiés à l'entretien du réseau routier national poursuivent leur progression et permettront de respecter l'objectif de la LOM, même s'il manque toujours une dizaine de millions d'euros pour les ponts du réseau routier national. La contribution de l'État à l'exploitation des lignes intercity doit atteindre 300 millions d'euros en 2022, mais son montant effectif dépendra de la nouvelle convention que l'État doit signer avec SNCF Voyageurs. En ce qui concerne le fret ferroviaire, l'État a présenté cette année la stratégie qui doit permettre de doubler sa part modale d'ici à 2030. Elle passe notamment par un maintien des aides à l'exploitation qui avaient été instaurées en 2021. Le PLF 2022 les confirme en effet.

L'Agence de régulation des transports, l'ART, s'est vu confier de nombreuses nouvelles missions ces dernières années. En conséquence, ses effectifs ont augmenté de 62,5 équivalents temps plein travaillés (ETPT) en 2015 à 102 ETPT en 2022. Pour autant, sa subvention pour charges de service public avait stagné jusqu'en 2021. L'ART doit ainsi puiser chaque année un peu plus dans ses réserves pour financer ses charges de fonctionnement. Cette situation est d'autant moins soutenable que l'agence est exposée à de nombreux contentieux de par ses activités et qu'elle est son propre assureur. La perte d'un conflit lié à un litige pourrait la mettre en grave difficulté. Pour cette raison, nous proposons un amendement qui vise à majorer de 4,6 millions d'euros la subvention de l'ART en 2022 afin de la porter à 18,6 millions d'euros.

Nous avons eu l'occasion de vous le signaler en septembre dernier à l'occasion du point d'étape de notre mission de contrôle, les modalités de financement du réseau ferroviaire nous préoccupent. Premièrement, nous ne sommes pas convaincus que les 2,9 milliards d'euros annuels prévus pour sa régénération soient suffisants au regard des décennies de sous-investissement et de l'ampleur de la tâche à accomplir. Notre inquiétude est même renforcée par de fâcheux antécédents. Par le passé, il est arrivé que l'enveloppe de régénération soit détournée de sa vocation et employée à d'autres fins, notamment pour financer des solutions alternatives à certains produits pour désherber les voies. Nous soulignons d'ailleurs, là encore, que, sans un concours exceptionnel de 4 milliards d'euros de l'État, la trajectoire de régénération aurait volé en éclats dès 2021. Cette aide était indispensable pour répondre à l'urgence, mais elle ne résout en rien les problématiques structurelles du financement du réseau et de la performance du gestionnaire d'infrastructures. L'actualisation du contrat de performance entre l'État et SNCF Réseau devait jouer ce rôle. Mais, là encore, force est de constater que le bât blesse. Ce contrat, qui vient d'être finalisé après maints et maints reports, ne donne pas de vision stratégique, notamment sur le périmètre du réseau qui, à terme, pourrait rester dans l'escarcelle de SNCF Réseau. Ce point est pourtant majeur pour déterminer l'effort de régénération.

Par ailleurs, nous déplorons qu'aucun financement ne soit prévu aujourd'hui en faveur de la modernisation du réseau. Les programmes de commande centralisée du réseau et de système européen de gestion du trafic ferroviaire – l'*European Rail Traffic Management System* (ERTMS) – présentent des coûts considérables estimés à 15 milliards d'euros pour le premier et à 20 milliards pour le second. Mais ils doivent permettre de générer des gains de performance non moins considérables. Je n'évoquerai pas les nouveaux engagements pris pour renforcer les lignes à grande vitesse (LGV), en contradiction avec les annonces de 2018, et qui ne sont pas financés à ce stade.

En juillet dernier, la Société du Grand Paris (SGP) a annoncé de nouveaux retards dans la mise en service du Grand Paris Express. En octobre, elle a réévalué le coût total du projet de 500 millions d'euros. Après ce nouveau surcoût, le projet est évalué à 36,1 milliards d'euros. Nous espérons ne plus avoir de mauvaises surprises dans le futur, mais les dérives passées en termes de délais comme de coûts nous incitent à la plus grande prudence.

Au 1^{er} janvier 2022, l'État reprendra 10 milliards d'euros de la dette de SNCF Réseau. Cette opération constitue la deuxième étape de la décision prise par l'État en 2018 de reprendre 35 milliards de la dette accumulée par le gestionnaire d'infrastructures. L'engagement a été tenu et nous le saluons. Depuis des décennies la dette du gestionnaire d'infrastructures constitue le point noir du système ferroviaire. Elle résulte largement de sous-investissements de l'État dans un contexte de « tout TGV ». Néanmoins, cette mesure ne résoudra pas à elle seule les problématiques de performance du réseau ni même les perspectives financières du gestionnaire d'infrastructures qui demeurent préoccupantes, faute d'une réforme structurelle à la hauteur des enjeux.

Nous en venons enfin au programme 205 « Affaires maritimes », qui joue un rôle économique et social important et porte des fonctions régaliennes essentielles, la France disposant du deuxième domaine maritime le plus vaste du monde, avec plus de 5 000 kilomètres de côtes et 10 millions de kilomètres carrés de zone économique exclusive (ZEE), dont 97 % outre-mer.

En 2022, les crédits du programme augmentent de plus de 20 %, portés par les premières traductions de la concertation baptisée « Fontenoy du maritime », notamment en matière de formation des officiers navigants, et la création d'un fonds d'intervention maritime doté de 17,5 millions d'euros.

En conclusion, et en dépit des critiques que nous formulons sur le panier de recettes de l'Afitf ou encore le financement du réseau ferré, nous sommes favorables aux crédits des programmes 203, 205 et 355 que nous vous avons présentés, et nous appelons par conséquent à adopter les crédits de la mission « Écologie, développement et mobilité durables ».

M. Vincent Capo-Canellas, rapporteur spécial du programme « Expertise, information géographique et météorologie » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » et du budget annexe « Contrôle et exploitation aériens ». – Le programme 159 « Expertise, information géographique et météorologie » regroupe les subventions pour charges de service public du Centre d'études et d'expertise pour les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema), de l'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN) et de Météo-France.

Comme chaque année, du fait des trajectoires de rationalisation budgétaire exigeantes que poursuivent ces trois opérateurs, les crédits du programme 159 doivent baisser de 2 % en 2022 pour tomber à 472 millions d'euros.

Comme j'ai pu le souligner dans le rapport que je vous ai présenté en septembre, les missions de Météo-France deviennent de plus en plus sensibles en raison des conséquences des dérèglements climatiques. Météo-France doit anticiper et améliorer la précision des prévisions des phénomènes météorologiques extrêmes.

Pour cela, l'établissement vient de conclure un nouveau contrat d'objectifs et de performance dont la mise en œuvre reste néanmoins conditionnée à la stabilisation des moyens et des effectifs de l'opérateur. Je rappelle que, depuis dix ans, Météo-France a conduit d'importantes transformations de son organisation et une rationalisation très profonde de son réseau qui se sont traduites par une réduction de 25 % de ses effectifs, une diminution des deux tiers de ses implantations territoriales et une baisse de près de 20 % de sa subvention pour charges de service public.

En 2019, pour la période 2018-2022, Météo-France a signé un contrat budgétaire avec la direction du budget. S'il se traduit par des trajectoires rigoureuses de diminution d'effectifs et de masse salariale, ce contrat donne de la visibilité budgétaire à l'établissement puisque l'État s'est engagé sur une trajectoire, certes en baisse, de la subvention qu'il verse à Météo-France. Les deux parties ont parfaitement tenu leurs engagements et je considère que les termes du contrat doivent être respectés jusqu'au bout. C'est aussi une question de crédibilité.

Cependant, depuis la signature du contrat, plusieurs nouvelles dépenses ont été imposées à l'opérateur. Elles ont conduit à remettre en cause les équilibres de l'équation budgétaire. Pour cette raison, je proposerai un amendement visant à majorer la subvention de Météo-France pour 2022 du montant de ces dépenses nouvelles, soit 5,8 millions d'euros. Il s'agit, premièrement, de compenser le surcoût de 2 millions d'euros imposé à l'établissement pour la mise en ligne de ses données publiques, d'autant que cette publication permet à la concurrence de se développer ; deuxièmement de financer un dispositif de départ volontaire destiné à accompagner les suppressions d'effectifs demandées à l'opérateur, pour un montant de 2 millions d'euros ; et enfin, troisièmement, de tenir compte des conséquences financières de la décision nécessaire d'étaler partiellement les suppressions d'effectifs initialement prévues en 2022 sur l'exercice 2023, ce qui représente 1,8 million d'euros.

Le Cerema se trouve quant à lui dans une situation très délicate.

D'une part, il se cherche un avenir qu'il pourrait trouver, à la faveur du projet de loi relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, dit « 3DS », dans un système de « quasi-régie » conjointe entre l'État et les collectivités locales – ces dernières pourraient passer des commandes directement au Cerema.

D'autre part, ses effectifs et sa subvention pour charges de service public se sont contractés de 20 % depuis 2014. Les efforts de rationalisation conduits par l'établissement depuis 2017 sont profonds. En juin dernier, un rapport commun de l'inspection générale de l'administration (IGA) et du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) a dressé un constat alarmiste, en des termes très forts, considérant que les trajectoires de diminution des moyens de l'établissement le conduisaient vers une impasse. Le rapport, contesté par les tutelles, évoquait notamment des « injonctions contradictoires » adressées à l'organisme.

Après avoir entendu les différentes parties prenantes au cours de mes auditions, j'ai le sentiment que la nouvelle réduction d'effectifs de 40 ETP prévue dans le cadre du projet de loi de finances 2022 n'est pas soutenable. C'est pourquoi je considère qu'il est nécessaire de l'annuler, et par l'amendement, que je vous propose, de majorer de 2 millions d'euros la subvention pour charges de service public de l'opérateur pour couvrir le coût de cette stabilisation de ses effectifs. Le rapport que j'ai cité évaluait même le besoin à

10 millions. Je souligne que ces dernières années le Cerema a surexécuté, pour des raisons techniques, les diminutions d'ETP qui lui étaient demandées. Or le schéma d'emplois s'applique sur l'exécution de l'année précédente sans qu'il soit ajusté par les efforts complémentaires réalisés par l'établissement. En conséquence, le Céréma se distingue par un effectif réel très nettement inférieur à son plafond d'emploi autorisé en loi de finances.

J'en viens à présent au budget annexe « Contrôle et exploitation aériens », dit « BACEA ». Dans la mesure où il est exclusivement financé par le secteur du transport aérien vous comprendrez que son équilibre budgétaire est totalement bouleversé depuis 2020, en raison de la chute du trafic aérien.

La crise du transport aérien est sans équivalent historique et la reprise observée en 2021 reste fragile. Selon les dernières projections, le trafic 2021 devrait se situer entre 30 % et 40 % de son niveau de 2019. Pour 2022, la direction générale de l'aviation civile (DGAC) mise sur un trafic à 67 % de son niveau d'avant la crise. Cette hypothèse semble raisonnable. Un retour du trafic à son niveau de 2019 n'est pas attendu avant au mieux 2024. Déjà fragiles avant la crise, les compagnies aériennes françaises sont dans une situation délicate. Leurs pertes cumulées ont dépassé les 5,5 milliards d'euros en 2020.

Après s'être effondrées de plus de 60 % en 2020, les recettes du BACEA remontent à la faveur de la reprise du trafic. En 2022, une progression de 38 % est attendue. Cependant, cette hausse trouve également son origine dans une augmentation des redevances de navigation aérienne qui pourrait nuire à l'équilibre financier très précaire des compagnies. En raison du mécanisme de correction, le paradoxe est que la baisse du trafic s'accompagne d'une hausse du coût des redevances. J'ai eu plusieurs échanges avec les compagnies et la DGAC pour tenter de trouver une solution. Il semble que la DGAC prévoie des augmentations moins élevées que ce qui avait été envisagé pour la redevance pour services terminaux, qui concerne les compagnies basées en France, car le trafic intérieur reprend de façon plus vigoureuse que le trafic international.

Les taux de redevances pour 2022 doivent être proposés cette semaine à la Commission européenne. Je note que pour la période de crise, l'Union européenne autorise, de manière exceptionnelle, les États membres à prendre des mesures budgétaires pour éviter des augmentations insoutenables des redevances. J'aimerais que le Gouvernement étudie sérieusement cette possibilité qui est mise en œuvre par l'Espagne.

Pour la première fois depuis 2017, la DGAC va supprimer des effectifs : 76 ETP. Les recrutements de contrôleurs aériens diminuent du fait de la baisse de trafic. Je tiens à rappeler néanmoins que, ces dernières années, les capacités insuffisantes de la direction des services de la navigation aérienne (DSNA) étaient l'une des causes de sa performance très insuffisante. Je constate que les évolutions des effectifs opérationnels de contrôleurs aériens arrivent souvent à contretemps, car cinq années sont nécessaires pour les former. La France est très en retard en Europe pour le contrôle aérien. Le trafic évolue, avec une baisse du trafic d'affaires et une augmentation de la part du trafic de loisir, avec des pics le week-end, ce qui oblige à repositionner les contrôleurs pour y faire face. Des mesures ont été prises. Il faut les soutenir, pour éviter que la France ne soit un facteur de blocage en Europe.

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. Après avoir accumulé les retards et les surcoûts, je me félicite que le programme de modernisation du contrôle aérien dit « 4-Flight » commence enfin à être déployé en 2022, à Reims, et que les

dépenses d'investissements dédiées à ces programmes progressent de 7,5 millions d'euros. Cette modernisation est essentielle.

La dette du BACEA va continuer de gonfler en 2022, à cause de la baisse du trafic, pour dépasser les 3 milliards d'euros. Elle devrait continuer d'augmenter au moins jusqu'en 2024.

Je tiens également à souligner qu'à ce stade le PLF 2022 ne comporte aucune mesure visant à compenser les pertes de recettes de taxe d'aéroport et de taxe sur les nuisances sonores aériennes. Je le regrette et j'espère que le Gouvernement proposera des mesures en ce sens. Mieux vaut tard que jamais.

Notamment car il permet 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. Un rapport des inspections générales souligne les efforts en cours.

En ce qui concerne le programme 159 de la mission « Écologie, développement et mobilité durables », je suis favorable à l'adoption des crédits modifiés par les deux amendements que je vous propose.

En conclusion, j'en viens à l'article 60 rattaché au budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » qu'il me revient de vous présenter et que je vous propose d'adopter.

Cet article prévoit de fixer dans la loi les règles applicables aux exploitants d'aérodromes au terme de leur gestion en ce qui concerne certaines sommes qu'ils détiennent et qui n'ont pas trouvé à être employées pour financer les opérations auxquelles elles sont spécifiquement affectées avant la fin de l'exploitation. Il s'agit notamment des soldes des recettes de taxe d'aéroport, qui servent à financer les dépenses de sécurité et de sûreté aéroportuaires, des recettes de taxe sur les nuisances sonores aériennes (TNSA) utilisées pour financer les opérations d'atténuation des nuisances sonores à proximité des aéroports ou, pour les aéroports appartenant à l'État, des sommes perçues pour le financement du service public aéroportuaire.

L'article précise les conditions dans lesquelles ces soldes sont transférés de l'ancien vers le nouvel exploitant de l'aéroport.

Ces dispositions apparaissent nécessaires pour garantir la sécurité juridique de pratiques qui sont appliquées aujourd'hui par l'État et les exploitants d'aéroports.

M. Arnaud Bazin. – Je lis que les frais de gestion de la CSPE représentent 13,9 % du montant. Comment expliquer ce niveau élevé ? Doit-on craindre que ce pourcentage augmente avec la baisse de la CSPE ?

Le programme de modernisation du contrôle aérien, qui a connu bien des vicissitudes, avance-t-il ?

M. Marc Laménie. – Merci à nos rapporteurs, dont la tâche n'est pas simple... Ma question s'adressera à Stéphane Sautarel. Si la reprise de la dette de SNCF Réseau, d'un montant de 35 milliards d'euros, semble réglée, la situation de SNCF Réseau n'en demeure pas moins très préoccupante. Y a-t-il à ce sujet des perspectives positives ?

En ce qui concerne la « régénération » du réseau, je souhaiterais savoir ce que recouvre ce terme : s'agit-il seulement des travaux de voies et d'infrastructures ou aussi des ouvrages d'art, ponts, viaducs et tunnels ? Par ailleurs, quels sont les besoins financiers nécessaires en la matière ? Enfin, quel rôle peuvent jouer les collectivités territoriales ?

Mme Vanina Paoli-Gagin. – Je poserai trois questions, qui s'adressent particulièrement à Christine Lavarde. Au sujet des 2,3 millions d'euros venant renforcer les missions d'intérêt général de l'Office national des forêts (ONF), le fonctionnement est-il couvert par ce montant ? Peut-on rassurer nos communes forestières à cet égard ?

De plus, il me semblait que la somme d'1,9 milliard d'euros, annoncée en faveur des nouvelles technologies dédiées à l'hydrogène, s'ajoutait aux 7 milliards d'euros déjà prévus suite aux annonces faites en septembre 2020. Pourriez-vous préciser ?

Enfin vous déplorez, et on ne peut que partager votre ressenti, la lenteur du déploiement du plan de relance en ce qui concerne MaPrimRénov' et la rénovation thermique. Cette lenteur est-elle due aux problèmes d'approvisionnement en matières premières et aux difficultés rencontrées dans le bâtiment pour recruter du personnel formé ?

M. Vincent Segouin. – Je poserai une question à chaque rapporteur. Tout d'abord, nous consacrons aujourd'hui 200 millions d'euros au nucléaire, 4,7 milliards d'euros aux EnR et 600 millions d'euros à l'hydrogène. La filière des EnR est donc toujours privilégiée, mais cela semble contraire à toutes les annonces, présidentielles et gouvernementales.

Ensuite, le contrat de performance entre l'État et la SNCF n'est pas encore signé, et je me demande s'il le sera un jour... Nous continuons donc de compenser ses dettes sans trouver de solution et je m'interroge sur une telle gestion.

Enfin, sur le contrôle aérien, j'ai retenu que la France était devenue un élément bloquant au niveau européen, parce que nous ne parvenons pas à adapter les effectifs aux besoins du trafic. Cette situation pourrait finir par ressembler à celle que connaissent nos ports : je rappelle que l'on débarque aujourd'hui les marchandises à Amsterdam plutôt qu'au Havre, parce que les moyens y sont suffisants et adaptés.

M. Éric Bocquet. – Ma question s'adresse à Stéphane Sautarel, qui a fait état du contentieux entre les sociétés concessionnaires d'autoroutes et l'Agence de financement des infrastructures de transport en France (Afitf), concernant le versement d'une contribution pour un montant de 61 millions d'euros, dont ces sociétés contestent l'évolution. Pourriez-vous préciser sur quoi porte la contestation ? Le Gouvernement s'exprime-t-il sur le sujet ? Est-ce le fait d'un seul concessionnaire ou sont-ils unanimes ? Je rappelle ici les travaux de la commission d'enquête menée par notre collègue Vincent Delahaye, qui avaient établi que les concessions d'autoroutes seraient rentables dès 2022, avec des bénéfices annuels évalués à 3,1 milliards d'euros par an, soit 350 000 euros par kilomètre et par année...

M. Roger Karoutchi. – Le budget de la Société du Grand Paris (SGP) atteint à présent 36,1 milliards d'euros. Dans le cadre d'un rapport, nous avons entendu il y a quelques mois des dirigeants de la SGP, qui s'étaient engagés à la fin des dérapages et des surcoûts. Je rappelle que le projet initial était évalué à environ 22 milliards d'euros, qu'il a connu l'augmentation progressive que nous savons et je prédis tranquillement que la facture finale tournera plutôt aux alentours de 40 milliards d'euros. Nous avons été témoins d'une gestion

délirante et je n'ai jamais observé aussi peu de contrôle et de cadrage. J'ignore comment on finira par payer ces surcoûts considérables.

Dans le même temps, la SNCF annonce 1,6 milliard de surcoût pour Éole, et demande aux collectivités locales de payer, les menaçant même d'arrêter les travaux si elles refusaient de le faire ! Et devant l'annonce hallucinante de ce surcoût, je n'entends aucune réaction de la part du ministère des transports, et j'ignore par ailleurs où en est l'intervention auprès du ministère des présidents des conseils départementaux des Yvelines et des Hauts-de-Seine, qui se demandent comment gérer ce surcoût. Auriez-vous des éléments de réponse à ce sujet ?

M. Vincent Delahaye. – Je faisais partie du groupe de travail sur le Grand Paris Express et je suis toujours favorable à ce que les grands projets d'investissement comme celui-ci, qui apportent une valeur ajoutée à un territoire, puissent être financés en partie par ce territoire, par le biais d'une taxe sur les plus-values immobilières. Vous savez pourtant que je ne suis pas un partisan des impôts et des taxes, mais celle-ci me semble parfaitement justifiée sur le plan économique.

Je remercie Éric Bocquet pour ses commentaires sur la commission d'enquête. Le contentieux dont il est question porte sur l'indexation de la taxe d'aménagement du territoire (TAT) sur l'inflation, les sociétés concessionnaires d'autoroutes considérant que celle-ci devrait être stable, et que son évolution menacerait l'équilibre financier du contrat, ce qui semble aberrant quand on connaît leurs bénéfices. De plus, malgré leurs craintes quant à la récupération du trafic, cette année va s'avérer pour elles exceptionnelle. L'État montre-t-il un peu de fermeté face à ces sociétés ? Je trouve scandaleux qu'elles puissent refuser de verser ces 61 millions à l'Afitf.

Ma troisième question concerne l'autorité de régulation des transports (ART) que nous avons eu l'occasion d'entendre lors de cette commission d'enquête. Je ne suis déjà pas favorable aux amendements qui augmentent les dépenses, mais 4,6 millions d'euros supplémentaires, qui s'ajoutent aux 2,6 millions d'euros déjà proposés, cela représente une augmentation de 70 % en une seule année ! Malgré le travail de qualité effectué par l'ART, cette hausse semble énorme.

En outre, en ce qui concerne Météo-France, il me semble que lorsque l'on revoit un budget et des effectifs à la baisse, il faut revoir les missions dans le même sens. Or les missions de Météo-France sont trop détaillées. Nous avons besoin d'un organisme qui prévoit les catastrophes et les événements météorologiques importants, mais les usagers devraient payer s'ils souhaitent avoir accès à des informations plus détaillées, sachant que ces détails ne sont pas toujours conformes à la réalité observée...

Enfin, j'aimerais savoir quelles collectivités locales utilisent le Cerema. Dans mon département, je n'en ai jamais entendu parler, et je ne suis pas sûr que ce soit différent ailleurs. Serait-ce vraiment une catastrophe de supprimer cet organisme ?

M. Michel Canévet. – Ma première question porte sur l'Afitf : cette agence a-t-elle une utilité quelconque ? D'autre part, je m'interroge sur l'amendement proposé au sujet de l'ART. En effet, des fonds de roulement de six mois pour une institution me paraissent largement suffisants, et il ne me semble pas nécessaire d'augmenter indéfiniment ces fonds et les réserves de ces différentes agences dans lesquelles l'État investit. Si la

motivation est l'éventuel contentieux qui pourrait survenir, il vaudrait mieux attendre qu'il advienne plutôt que d'abonder *a priori*.

M. Jean-Claude Requier. – Je ne comprends pas pourquoi la hausse des prix de l'électricité se traduit par une diminution des charges du service public de l'électricité (CSPE). Mon deuxième point concerne le compte d'affectation spéciale FACÉ. Les crédits du plan de relance se déploient très laborieusement et, à la fin du mois de septembre, 0,001 % ont héroïquement été consommés. Le programme est long à être mis en œuvre parce qu'Enedis doit se prononcer sur des projets qui souvent ne relèvent pas de sa compétence.

Mme Isabelle Briquet. – Je voudrais commencer par une remarque générale sur Météo-France : les crédits de la mission connaissent une hausse – certes légère –, et pourtant, l'affaiblissement des opérateurs se poursuit et les effectifs du ministère de l'écologie continuent de diminuer. Ainsi, depuis 2018, le ministère a perdu 4 000 ETP, soit une perte de 12 % de ses effectifs. Si 2022 marque un ralentissement de cette baisse, on observe tout de même la suppression de 347 ETP. Parmi les opérateurs les plus touchés, on compte Météo-France, avec 60 ETP supprimés. J'ai bien noté les amendements visant le Cerema et Météo-France, et j'y souscris. Cependant, au vu des conséquences du réchauffement climatique et du lancement du second plan national d'adaptation au changement climatique, les attentes concernant Météo-France seront grandissantes. Comment gérer cette contradiction entre des moyens largement diminués et des demandes en forte hausse ?

M. Bernard Delcros. – Le Gouvernement a annoncé un plan en faveur des petites lignes ferroviaires ; où en est-on de sa mise en œuvre ? Concernant l'Afitf, je m'associe sans réserve à la question posée par Éric Bocquet. Par ailleurs, il semble incroyable que cette agence soit prise en otage entre les sociétés de concessionnaires et l'État.

Enfin, quelles sont les perspectives pour le transport aérien en matière de carburant propre ? Des solutions sont-elles envisagées et si oui, à quelle échéance ?

M. Jean-Baptiste Blanc. – Ma question s'adresse à Vincent Capo-Canellas, qui nous annonce que le Cerema se cherche un avenir. J'avais compris que cet avenir pourrait se jouer à travers la mise en œuvre de l'Observatoire national de l'artificialisation des sols, que le Cerema pourrait être l'outil de l'État dans le cadre de la loi Climat, en ce qui concerne la sobriété foncière, pour établir un diagnostic et aider les collectivités locales à appréhender ce sujet qui sera le sujet le plus important pour les territoires dans les années à venir : celui du zéro artificialisation nette (ZAN). Le Cerema ne pourrait-il pas s'inscrire dans ce dispositif et avoir ainsi une utilité et un avenir ? Un budget y est-il consacré ?

M. Philippe Dominati. – Je souhaiterais compléter l'intervention du président Karoutchi sur la SGP. La société connaît effectivement des dérapages, mais cela est le cas de tous les grands projets lancés par l'État, tels qu'Éole ou Meteor en Île-de-France. À chaque fois, le chiffrage du projet a été presque multiplié par deux dans sa mise en œuvre et à chaque fois, des retards très importants ont été enregistrés. Par ailleurs, la liaison entre Charles-de-Gaulle (CDG) et Paris, le CDG Express, n'a pas été mentionnée. Son coût est pourtant incertain et le projet même est jugé inutile par un grand nombre d'acteurs, parmi lesquels Air France. De plus, ce projet se fait au détriment du RER B, et il devait être prêt, comme toutes les autres infrastructures, pour les jeux Olympiques (JO) ; autant de retards et de milliards qui s'accumulent, dans une quasi-indifférence et malgré l'urgence. Nous savons que le CDG Express sera structurellement déficitaire et c'est pour cette raison que la liaison n'avait pas été prévue dans le cadre de la création de la SGP. Cela avait d'ailleurs fait l'objet de vifs débats

au Sénat. Le projet a finalement été lancé par ordonnance, même si l'on ignore comment il sera financé. Cette situation est préoccupante pour l'Île-de-France, et j'ai parfois l'impression d'être revenu quarante ou cinquante ans en arrière, au temps de la planification et des grands projets. La présidente de la région comme la maire de Paris ont d'autres préoccupations en ce moment... L'État aussi. Et en attendant, les Franciliens peinent, le RER B fonctionne mal, les équipements ne seront prêts qu'après les JO et un trajet avec le CDG Express coûtera plus cher qu'une course en VTC (voiture de transport avec chauffeur).

En ce qui concerne le transport aérien, la situation est presque aussi paradoxale puisque l'État consacre des milliards afin de sauver la compagnie nationale, sans gérer les plateformes aéroportuaires. Qui commande dans ce ministère ? Les entreprises publiques qui ont chacune leur propre politique ou le ministre qui assure un semblant de coordination ?

M. Gérard Longuet. – Ma question concerne le schéma de répartition des CSPE. D'après les chiffres qui nous sont présentés, les frais de gestion me semblent particulièrement élevés.

M. Vincent Capo-Canellas, rapporteur spécial. – Je répondrai tout d'abord à la question d'Arnaud Bazin sur le contrôle aérien, qui fait référence au programme 4-Flight. J'ai indiqué que ce programme serait déployé à partir du printemps à Reims, et j'ai prévu de me rendre sur place, car, effectivement, les dépenses sont importantes et les délais s'allongent. À la suite du rapport que je vous ai présenté il y a trois ans, des mesures ont été prises qui ont eu des effets insuffisants, et je ne trahis pas de secret en vous confiant que certaines personnes chargées de ces questions m'ont indiqué que mon rapport était toujours d'actualité.

Cependant, les services de navigation aérienne accueillent un nouveau directeur, qui vient du programme européen *Single European Sky Air Traffic Management Research* (SESAR) et semble être l'homme qui convient. Il faut le soutenir, ainsi que la DGAC, afin que soit poursuivi l'effort de rationalisation de ces programmes, et que l'industriel Thalès fasse sa part. Il s'agit de déployer le programme dans cinq centres en-route de la navigation aérienne – Reims, Athis-Mons, Brest, Aix-en-Provence et Bordeaux –, de former des contrôleurs, et d'opérer progressivement la bascule des programmes. La transition s'achèvera en 2026.

Vincent Segouin rappelait que la France créait des blocages en matière de contrôle aérien. De fait, elle compte à elle seule pour 40 % des retards enregistrés en Europe, bien qu'elle ne représente que 30 % du trafic. Ces retards ont de nombreuses conséquences. Tout d'abord, les avions qui nous survolent doivent parfois modifier leurs routes, ce qui entraîne des pertes de redevance et engendre plus d'émissions en rallongeant les distances. À cela s'ajoutent les grèves relativement courantes du centre d'Aix-en-Provence. Les retards désorganisent aussi les compagnies, la chaîne des sous-traitants et tous les services d'escale, et ces perturbations ont un coût. Il faut moderniser les programmes et parvenir à une plus grande agilité sociale afin de placer les contrôleurs au bon moment aux bons endroits. Des efforts ont été menés qui doivent être amplifiés, et nous faisons confiance aux nouvelles équipes.

Un véritable sujet demeure néanmoins. En effet, la DGAC fait tout, se contrôle elle-même, se certifie et se régule, et le désastre est contenu dans cette facilité. La direction souhaite à présent sauver son modèle ; elle a toutes les cartes en main et si elle n'était pas capable de le faire, il faudrait la démanteler.

En ce qui concerne la question de Vincent Delahaye, qui s'interrogeait sur une possible révision des missions de Météo-France, il me semble malheureusement que la pression s'exerce plutôt dans l'autre sens. On demande à l'établissement de prévoir plus tôt et au plus près. La France compte aujourd'hui l'un des trois premiers services météorologiques au monde et je ne perçois pas de volonté de déclasser ni de casser le réseau plus qu'il ne l'a déjà été. Certains pays ont des systèmes sans réseau, mais ils n'ont ni notre topographie variée ni les particularités climatiques qui lui sont liées. Qui pourrait aujourd'hui assumer de demander à Météo-France de faire moins ?

Les collectivités ont-elles recours au Cerema ? C'est une très bonne question... Le centre pourrait trouver un marché auprès des collectivités et répondre à une demande que le privé ne peut pas toujours satisfaire. Il possède des savoir-faire essentiels, notamment sur les routes, les ponts ou l'adaptation climatique pour les villes. J'ignore, Jean-Baptiste Blanc, si son savoir-faire couvre aussi la sobriété foncière ; il faudrait se pencher sur la question. Néanmoins, le Cerema a divisé le nombre de ses cibles par trois, effectuant un important travail de rationalisation. Tout le monde s'accorde aujourd'hui à dire que le ciblage des missions à la baisse doit cesser. Faut-il conserver cet outil ? Il me semble, pour la puissance publique, il conserve des savoir-faire. Cependant, la question du niveau des moyens demeure.

Isabelle Briquet soulignait la baisse des effectifs de Météo-France. Je n'imagine pas de ne pas donner suite au rapport que je vous ai présenté, et ces baisses sont effectivement importantes. J'émetts toutefois une réserve : l'établissement a signé un contrat avec la direction du budget, et je pense qu'il faut le respecter. Cependant, sur des sujets qui ne sont pas couverts par le contrat nous pouvons compléter les financements, et c'est ce que je propose de faire par voie d'amendement.

En ce qui concerne la question posée par Bernard Delcros, sur la perspective des carburants propres pour le transport aérien, je commencerai par répondre que leur utilisation est efficace et qu'elle a un effet colossal sur la réduction des émissions. De plus, la perspective semble plus tangible que l'hydrogène, qui est un pari et nécessite un saut technologique. Les carburants verts sont une bonne solution. Reste cependant à résoudre la question des filières et l'État se montre faible à ce sujet ; il lui faudrait passer du discours à la pratique.

Je ne résiste pas à un petit commentaire sur le CDG Express, qui n'est pas dans mon programme, mais concerne la desserte de Roissy. Air France n'a pas vu avec faveur la possibilité d'une taxe sur les passagers, mais approuve bien sûr le concept d'une desserte directe entre son aéroport et la capitale ; c'est une question de compétitivité. Je signale également qu'un arbitrage du Premier ministre a été rendu récemment pour ne pas trop pénaliser le RER B, auquel 500 ou 600 millions des travaux bénéficieront aussi. L'étalement des travaux du CDG Express a été discuté avec la région Île-de-France qui s'est bien fait entendre, même si l'arbitrage rendu n'est pas tout à fait celui qu'elle espérait. Il faut rester vigilant et aller au bout de ce projet dans les meilleures conditions possibles.

M. Stéphane Sautarel, rapporteur spécial. – En réponse à Marc Laménie sur la reprise de la dette de la SNCF, je confirme qu'avec les 10 milliards d'euros prévus par le PLF pour 2022, nous répondons à l'engagement de reprise des 35 milliards d'euros. En ce qui concerne les crédits inscrits pour la régénération des lignes, ils s'élèvent à 2,9 milliards d'euros et correspondent à la trajectoire de la LOM telle qu'adoptée en 2019. Cependant, les besoins en termes de régénération s'élèvent plutôt à 4 milliards d'euros par an sur dix ans, soit 40 milliards d'euros. Je réponds au passage à Bernard Delcros sur l'exécution

sur les petites lignes qui relèvent de ces crédits de régénération : l'objectif est aujourd'hui rempli à 58 %. J'en profite également pour rappeler que seuls ces crédits de régénération sont ici prévus, alors que les enjeux financiers sont plus larges, qu'il faudrait par ailleurs 15 milliards d'euros pour les commandes centralisées du réseau, afin de passer de 2 200 à 15 postes d'aiguillage, et que 20 milliards d'euros de besoins ne sont pas financés pour l'ERTMS, un système qui permet d'accroître la fréquence des trains sur les réseaux existants, qui existe chez nos voisins européens et sur lequel nous avons un retard très conséquent.

Pour répondre à Vincent Segouin sur le contrat de performance : c'est là le cœur du sujet. La signature de ce contrat ne cesse d'être repoussée. Il vient enfin d'être soumis au conseil d'orientation des infrastructures (COI). Ce contrat n'est pas à la hauteur de l'enjeu. Il fait l'impasse sur les choix stratégiques, les itinéraires ou les réseaux. Il ne répond ni aux priorités ni au partage de responsabilités entre l'État et les collectivités. Après la reprise de la dette par l'État, une règle a été mise en place pour éviter de nouveaux endettements. Mais si le contrat n'est pas clair, des injonctions contradictoires risquent de persister entre des objectifs mal définis et des moyens limités.

Éric Bocquet et Vincent Delahaye m'ont interrogé sur le contentieux entre l'État et les sociétés concessionnaires d'autoroutes. Je voudrais d'abord préciser qu'il s'agit bien d'une posture commune à l'ensemble de ces sociétés. Le contentieux oppose donc ces sociétés et l'État, l'Afitf n'étant qu'une victime collatérale. Il porte effectivement sur une indexation de la TAT sur l'inflation, et sur la volonté de l'État que cette augmentation ne se répercute pas sur les péages. D'après mes informations, l'État, et la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM) en particulier, ont l'intention d'aller au contentieux avec les sociétés concessionnaires sur ces questions. En attendant, cela crée une incertitude sur le versement des 61 millions d'euros à l'Afitf.

En ce qui concerne la SGP, nous sommes bien entendu inquiets des dérives et des retards. Les 500 millions supplémentaires aujourd'hui affichés pour parvenir à 36,1 milliards d'euros, correspondent à une révision de l'estimation des provisions. Par ailleurs, on observe une structuration de cette société, qui semble un peu mieux répondre aux enjeux, même s'il est permis de rester sévère. Nous avons notamment été frappés, durant les auditions, par une intervention des nouveaux responsables, qui nous ont expliqué qu'ils étaient passés d'une méthode artisanale à une méthode industrielle et, ce, de manière récente... Nous parlons tout de même d'un enjeu de plus de 36 milliards d'euros ! Cela ne manque pas d'inquiéter sur le mode de gestion jusqu'alors en place.

Par ailleurs, en ce qui concerne le financement, un rapport de Gilles Carrez suggérait en 2018 d'accroître de 200 à 250 millions supplémentaires les taxes qui permettent de financer cette opération. Des dispositions adoptées en lois de finances pour 2019 et 2020 ont augmenté le montant des taxes affectées à la société du grand Paris (SGP) sans néanmoins couvrir la totalité des besoins identifiés dans le rapport. En 2022, les taxes affectées à la SGP devraient représenter 800 millions d'euros. La principale source de financement de la SGP reste le recours à l'emprunt. Je ne reviens pas sur la question des retards, qui a été largement développée.

Sur les moyens de l'ART et l'amendement que nous proposons, je commencerai par rappeler que l'agence est passée de 62 à 102 postes entre 2015 et 2022, en lien avec des missions nouvelles confiées par l'État, sa subvention pour charges de service public passant de 11 millions d'euros à 11,4 millions d'euros. Aujourd'hui, le PLF pour 2022 propose d'atteindre 14 millions d'euros, et nous vous proposons de rajouter encore des crédits parce

qu'il nous semble nécessaire de garantir ces six mois de fonds de roulement. En effet, l'ART est son propre assureur et des engagements très lourds nécessitent la consolidation de cette autorité indépendante, dont par ailleurs les travaux sont précieux pour le Parlement, afin d'éclairer certains sujets de façon neutre et transparente.

En ce qui concerne l'utilité de l'Afitf, je rappellerai que sa création répondait à une préoccupation structurelle d'« agencification » des services sur laquelle on peut s'interroger, et à un objectif de pluriannualité. Il s'agissait de donner une visibilité aux infrastructures par le financement *via* l'Afitf et les taxes affectées, afin d'assurer les programmes de réalisation des infrastructures que nous attendons tous. On peut aujourd'hui s'interroger quand on considère la difficile stabilité des recettes.

Mme Christine Lavarde, rapporteur spécial. – Je reviens sur une erreur qui a fait l'objet de deux questions, et je vous remercie pour votre lecture attentive, qui va nous permettre de la corriger. Sur la répartition des frais de gestion de la CSPE, il ne s'agit pas de 13,9 %, mais bien de 1,39 %. Malgré tout, ces frais de gestion s'élèvent à 117 millions d'euros, et correspondent à deux grands postes de dépense. D'une part, 67 millions d'euros couvrent les frais de gestion de la Caisse des dépôts et consignations, qui assure le rôle de compte bancaire dans l'interface entre la CSPE collectée et les versements faits aux fournisseurs de gaz et d'électricité, et dans les remboursements opérés, notamment pour les électro-intensifs. Ces frais de gestion sont définis par un arrêté, dont le dernier date du 3 juin 2021. D'autre part, des frais de gestion de 62,9 millions d'euros sont versés aux opérateurs, pour la mise en œuvre des dispositifs d'obligation d'achat et de complément de rémunération. Le principal montant revient évidemment à EDF, pour 55 millions d'euros. Ces frais sont encadrés par une délibération de la CRE, dont la dernière date du 27 mai 2021. Dans ces frais de gestion, on retrouve aussi les intérêts, de 1,72 %, qui peuvent être versés aux opérateurs quand les charges prévues sont inférieures aux charges supportées ou, à l'inverse, versés à l'État quand les opérateurs ont reçu plus que ce qu'ils ont supporté. Cette année, seule EDF a perçu 12 millions d'euros d'intérêt. Enfin, Pownext perçoit aussi des frais de gestion, à hauteur de 348 000 euros, au titre de l'émission des garanties d'origine et de leur mise sur le marché.

Sur les questions liées à l'énergie, un amendement vient d'être adopté par les députés et la ventilation change chaque jour. Initialement, 7 milliards d'euros devaient être consacrés à l'hydrogène d'ici 2030 et nous apprenons hier que 2 milliards d'euros supplémentaires y seront consacrés suite à l'annonce du Président de la République. Il faudra que ces 2 milliards d'euros soient repris ailleurs... La ventilation des crédits comme la gouvernance sont floues, alors que nous parlons d'enjeux financiers importants et de secteurs structurants pour la compétitivité de notre pays.

En ce qui concerne le compte d'affectation spéciale FACÉ, le président Requier partageait mon constat. Je vais répondre au deuxième volet de sa question, sur l'augmentation des prix de l'électricité et la diminution des CSPE. Le soutien aux EnR prévoit que l'on paye aux acheteurs obligés – EDF et les entreprises locales de distribution – le différentiel entre le prix auquel ils sont contraints d'acheter les EnR et le prix auquel ils auraient fourni la même électricité en s'approvisionnant sur les marchés de gros. Quand ces marchés sont faibles, le différentiel est élevé et dès qu'ils augmentent, le différentiel baisse et les charges supportées par les opérateurs au titre de leur obligation d'achat sont plus faibles. Nous observons donc des mouvements très importants sur les charges 2021 et 2022, car les prix sur les marchés de gros se sont fortement appréciés.

Vincent Segouin faisait remarquer que la filière des EnR semble être privilégiée, mais il faut tenir compte du fait que la très grosse partie de ces charges ne sont pas imputables au gouvernement actuel. Sur les 56 % des charges correspondant aux EnR électriques, 60 % concernent le photovoltaïque, dont la plus grande partie correspond à des contrats antérieurs au moratoire de 2011. Beaucoup d'argent est donc dépensé, mais il ne s'agit pas tant d'une véritable politique du Gouvernement que de la continuité de l'État dans ses actions.

Enfin, pour répondre à Vanina Paoli-Gagin, l'ONF est un opérateur rattaché à la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales », d'où proviennent ses financements. Les 2,3 millions d'euros que j'ai évoqués correspondent à une mission complémentaire, une mission d'intérêt général en matière de biodiversité, confiée à l'ONF, et qui se trouve financée par le programme 113, car elle diffère des projets de gestion de la forêt. Cependant, pour les communes forestières, un amendement a été adopté à l'Assemblée nationale, en seconde partie du présent projet de loi de finances.

M. Claude Raynal, président. – Je remercie nos trois rapporteurs spéciaux pour ces réponses détaillées. Passons à présent au vote sur les amendements qui vont vous être présentés.

M. Stéphane Sautarel, rapporteur spécial. – L'amendement n° II-1 vise à augmenter les crédits de l'ART de 4,6 millions d'euros, pour assurer un équilibre de ses charges qui permettrait d'établir ses ressources à 18,6 millions d'euros, et de stabiliser le fonds de roulement de six mois, au regard des enjeux juridiques à venir. Ce prélèvement s'opérerait à partir de l'action n° 7 « Pilotage, support, audit et évaluations » du programme 217.

L'amendement n° II-1 est adopté.

M. Vincent Capo-Canellas, rapporteur spécial. – L'amendement n° II-3 porte sur le Cerema. J'ai indiqué qu'un rapport de l'inspection générale de l'administration et du conseil général de l'environnement et du développement durable concluait à une subvention pour charges de service public trop faible, et au fait que l'établissement était en déséquilibre depuis la fin 2019. Par ailleurs, le Cerema a surexécuté un certain nombre de suppressions de postes et chaque fois, Bercy repart de ce solde à la baisse. Tout le monde convient de la nécessité d'un geste et je vous propose qu'il soit à hauteur de 2 millions d'euros. C'est aussi une façon de faire respecter la voix du Parlement.

L'amendement n° II-2 concerne Météo-France. Un contrat budgétaire a été signé avec la direction du budget et il faut le respecter. Cependant, l'organisme s'est vu contraint d'assumer des dépenses : la mise en ligne et l'accès facilité à un volume considérable de données météorologiques publiques pour 2 millions d'euros ; l'accompagnement des profondes transformations de Météo-France et le dispositif de départ volontaire, pour 2 millions d'euros ; et enfin le schéma d'emplois de l'établissement étalé en 2023 pour 1,8 million. Il faut donc majorer de 5,8 millions d'euros la subvention pour charges de service public de Météo-France.

Les amendements n° II-2 et n° II-3 sont adoptés.

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.

Article 42 septies

La commission décide de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, de l'article 42 septies.

Article 42 octies

La commission décide de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, de l'article 42 octies.

La commission décide de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits du budget annexe « Contrôle et exploitation aériens ».

Article 60 (nouveau)

La commission décide de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, de l'article 60.

La commission décide de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits du Compte d'affectation spéciale « Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale » (FACÉ).

Mardi 23 novembre 2021

- Présidence de M. Claude Raynal, président -

La réunion est ouverte à 14 h 20.

**Projet de loi de finances pour 2022 - Examen d'un amendement du
Gouvernement à l'article d'équilibre**

M. Claude Raynal, président. – Nous examinons l'amendement du Gouvernement à l'article d'équilibre, qui tire les conséquences des votes du Sénat en première partie. Je profite de cet examen pour vous rappeler que nous aurons deux séquences successives cet après-midi : la première avec un vote sur l'amendement du Gouvernement puis sur l'article d'équilibre lui-même, et la seconde avec un vote sur la première partie du projet de loi de finances (PLF), par un scrutin public de droit.

En effet, en application de l'article 42 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) et de l'article 47 *bis* du Règlement du Sénat, le vote sur la première partie conditionne le passage à la deuxième partie, et son éventuel rejet emporte le rejet du PLF tout entier.

EXAMEN DE L'AMENDEMENT DU GOUVERNEMENT

Article 19 (État A)

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – L'amendement n° I-788 présente le chiffrage du Gouvernement en tirant les conséquences de nos votes sur les articles

de première partie. Certains chiffres sont manquants ; par exemple, notre amendement sur l'arbitrage de dividendes à la suite de l'affaire des *CumEx Files* n'y figure pas.

L'amendement qui avance d'une année le versement du Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) est chiffré à 1,7 milliard d'euros, ce qui paraît peu comparé à l'année passée.

Quelques amendements concernant la TVA ne sont pas non plus mentionnés. Pour les compensations pour les collectivités, les chiffres correspondent.

On observe par ailleurs une réévaluation du scénario macro-économique, avec, notamment, une majoration de près de 1 milliard d'euros des recettes de la TVA et de 450 millions d'euros des recettes de l'impôt sur les sociétés (IS). Un certain nombre de recettes fiscales sont réduites de 560 millions d'euros. Au total, le solde est dégradé de 933 millions d'euros.

Je vous propose d'émettre un avis défavorable à cet amendement.

Mme Sylvie Vermeillet. – Je n'ai pas vu le chiffrage de l'amendement concernant l'impôt sur la fortune immobilière (IFI).

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Cet amendement est sans doute difficilement chiffrable...

Mme Sylvie Vermeillet. – Je ne pense pas que ce soit neutre.

M. Claude Raynal, président. – C'est assez classique. D'une année sur l'autre, on retrouve des amendements non chiffrés.

M. Jérôme Bascher. – Cet amendement, qui devrait tirer les conséquences pleines et entières, n'est pas acceptable. Lorsque cela améliore le solde, rien n'est chiffré. C'est se moquer du rôle du Parlement.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° I-788.

La réunion est close à 14 h 25.

Mercredi 24 novembre 2021

La réunion est ouverte à 9 h 30.

Second projet de loi de finances rectificative pour 2021 (nouvelle lecture) – Examen du rapport

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Mes chers collègues, je ne vais pas revenir sur l'ensemble des points de ce second projet de loi de finances rectificative (PLFR) pour 2021 que nous avons déjà examiné en première lecture.

Je rappellerai simplement que, globalement, le Gouvernement n'a pas tiré toutes les conséquences de l'embellie économique. Par ce PLFR, il ouvre de nouvelles dépenses, qui vont bien au-delà des simples ajustements techniques auxquels on peut généralement

s'attendre dans un collectif budgétaire de fin de gestion. Cependant, il ne s'attaque aucunement au désendettement.

Le texte comportait initialement 13 articles, dont l'article liminaire et l'article 12, qui instaure l'indemnité inflation, pour laquelle 3,6 milliards d'euros sont ouverts sur le budget de l'État.

En première lecture, le 10 novembre dernier, l'Assemblée nationale s'était contentée de modifier l'article liminaire pour réviser le solde public, lequel passe de - 8,1 % à - 8,2 % du PIB, et d'insérer un article additionnel 10 *bis*, tendant à corriger une erreur lors de la recodification par ordonnance du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

Le 17 novembre 2021, le Sénat a adopté le projet de loi en procédant à plusieurs modifications.

Il a tout d'abord, sur l'initiative de la commission des finances, remplacé l'indemnité inflation par un renforcement de plusieurs dispositifs déjà existants, en modifiant les crédits ouverts sur les missions « Solidarité, insertion et égalité des chances » et « Travail et emploi » ainsi qu'en supprimant l'article 12.

Je tiens d'ailleurs ce matin à revenir sur le dispositif que nous avons voté – je le referai en séance cet après-midi –, car j'ai entendu beaucoup de contrevérités à son sujet.

Les crédits ouverts sur le programme 304 de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances », à hauteur de 1,45 milliard d'euros, permettraient de financer une majoration de 150 euros pour l'ensemble de ses bénéficiaires, soit environ 4,5 millions de personnes. Ils permettraient également de financer une majoration de 150 euros pour l'ensemble des bénéficiaires de prestations sociales et minima sociaux visés par l'indemnité inflation, soit 3,9 millions de personnes, en incluant les bénéficiaires de l'allocation supplémentaire d'invalidité et les bénéficiaires de prestations versées par l'assurance chômage qui devaient être prises en charge par la mission « Travail et emploi », auxquels il faut ajouter les 600 000 bénéficiaires du minimum vieillesse.

En outre, les crédits ouverts à hauteur de 50 millions d'euros sur la mission « Travail et emploi » doivent permettre aux opérateurs de la politique de l'emploi d'attribuer, au cas par cas et en fonction des besoins, des aides en faveur des demandeurs d'emploi et des jeunes en parcours d'insertion. Il pourrait notamment s'agir d'aides à la mobilité pour celles et ceux qui sont contraints d'effectuer des déplacements dans le cadre de leurs démarches de retour à l'emploi.

Enfin, le Sénat n'a délibérément pas supprimé les crédits ouverts par le présent PLFR sur la mission « Recherche et enseignement supérieur » destinés à couvrir les étudiants boursiers.

Au total, l'indemnité inflation n'a pas été purement et simplement supprimée et la solution alternative adoptée par le Sénat devrait bénéficier à environ 10 millions de personnes, contrairement à ce que le ministre, mais aussi le rapporteur général du budget à l'Assemblée nationale, ont pu affirmer lors de l'examen du texte en séance ou dans les médias.

Les retraités et les étudiants les plus pauvres sont par ailleurs bien couverts. Et, quoi qu'en pense le ministre Olivier Dussopt, l'indemnité inflation qu'il défend est une

mesure électoraliste mal ciblée, qui ne répond pas aux vrais enjeux de la hausse des prix des carburants. Les classes moyennes et ceux que l'on appelle « les oubliés » ne sont pas dupes.

Le Sénat a également adopté deux amendements de la commission des finances tendant à annuler 3 milliards d'euros de crédits qui ne seront pas utilisés d'ici à la fin de l'année, compte tenu de l'état actuel de consommation et des perspectives à attendre sur les programmes concernés, à savoir 1 milliard d'euros sur le programme 364 « Cohésion » de la mission « Plan de relance », au titre du dispositif de financement de l'activité partielle de longue durée, et 2 milliards d'euros sur la mission « Plan d'urgence face à la crise sanitaire », avec l'annulation respectivement de 1 milliard d'euros sur le programme 357 « Fonds de solidarité pour les entreprises à la suite de la crise sanitaire » et du même montant pour le programme 358 « Renforcement exceptionnel des participations financières de l'État dans le cadre de la crise sanitaire ».

En séance, notre Haute Assemblée a introduit 6 articles additionnels.

Issu d'un amendement présenté par Vincent Delahaye, l'article 1^{er} A tend à exclure de la base d'imposition de la TVA les taxes et contributions au titre de la consommation d'électricité.

L'article 1^{er} B, inséré par un amendement de Michel Canévet, vise à rendre les sociétés de capital-risque éligibles au plan d'épargne en actions PEA-PME.

L'article 1^{er} bis a été introduit par un amendement de Michel Savin et vise à ajuster les modalités de compensation de la suppression de la taxe d'habitation en cas de fusion d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité additionnelle et à fiscalité professionnelle unique intervenue après 2017.

L'article 2 bis, issu d'un amendement de Sylvie Vermeillet et plusieurs de ses collègues, a pour objet de rendre toutes les communes de moins de 1 000 habitants éligibles à la dotation particulière élu local (DPEL).

Inséré par un amendement de Viviane Malet, l'article 13 vise à adapter les tarifs de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) applicables aux déchets à La Réunion.

Enfin, l'article 14, introduit par un amendement de Michel Savin, vise à confirmer, en l'inscrivant dans le code de l'action sociale et des familles, que les primes liées à la performance et versées par l'État aux sportifs de l'équipe de France médaillés aux jeux Paralympiques sont exclues pour le calcul des différentes prestations sociales dont bénéficient les personnes en situation de handicap. Pour mémoire, cette mesure figure déjà à l'article 90 de la loi du 29 décembre 2012 de finances rectificative pour 2012.

À l'issue de l'examen du Sénat, 9 articles restaient en discussion. Réunie le 22 novembre 2021 au matin, la commission mixte paritaire a constaté qu'elle ne pouvait parvenir à un accord sur l'ensemble des dispositions restant en discussion. Elle a donc conclu à l'échec de ses travaux, principalement du fait du désaccord majeur sur l'instauration de l'indemnité inflation.

En nouvelle lecture, hier, l'Assemblée nationale a modifié le projet de loi de finances rectificative pour 2021 tel qu'issu des travaux du Sénat. Sans surprise, elle a, pour l'essentiel, rétabli le texte qu'elle avait adopté en première lecture, en revenant en particulier sur les amendements de crédits adoptés par le Sénat à l'article 4 et sur la suppression de

l'indemnité inflation. Elle a également supprimé les articles 1^{er} A, 1^{er} B, 1^{er} bis et 2 bis, introduits par le Sénat.

À l'article 3, relatif à l'équilibre général du budget, à la trésorerie et au plafond d'autorisation des emplois, l'Assemblée nationale a, sur la proposition du Gouvernement, rétabli le solde budgétaire et son financement tel que prévu par elle en première lecture, moyennant la prise en compte d'une minoration de crédits de 64,9 millions d'euros sur le compte d'affectation spéciale « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers ». Le déficit budgétaire serait donc de 181,2 milliards d'euros, hors prise en compte des crédits reportés de 2020, et le déficit à financer, incluant les reports de crédits, serait de 205,1 milliards d'euros.

À l'article 6, l'Assemblée nationale a, sur la proposition du Gouvernement, minoré de 64,9 millions d'euros les crédits du programme 754 « Contribution à l'équipement des collectivités territoriales pour l'amélioration des transports en commun, de la sécurité et de la circulation routières » du compte d'affectation spéciale « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers ».

Les députés ont également modifié l'article 8, adoptant un amendement du Gouvernement tendant à rehausser de 243 équivalents temps plein travaillés (ETPT) le plafond d'emplois des opérateurs de la mission « Travail et emploi ». Cette augmentation concerne l'Agence nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) et prend acte, selon l'exposé des motifs de l'amendement, du calendrier du plan de transformation de l'opérateur et des évolutions de périmètre entre l'établissement public et ses filiales, en prenant en compte les dernières données disponibles en exécution 2021.

Pour mémoire, cet opérateur fait l'objet d'un plan de sauvegarde de l'emploi (PSE) dans le cadre d'un plan de transformation de l'agence lancé en 2018, de sorte qu'un décalage dans le rythme des réductions d'emploi peut contribuer à expliquer cette nécessité de rehausser le plafond d'emploi au titre de 2021.

Compte tenu de cet ajustement, le plafond d'emploi des opérateurs de l'État serait rehaussé de 469 ETPT, contre 226 ETPT dans le texte adopté par le Sénat.

Enfin – et, je dois bien l'avouer, contre toute attente –, l'Assemblée nationale a conservé deux apports du Sénat.

Tout d'abord, l'article 13, modifié par un amendement du Gouvernement, a été conservé par l'Assemblée nationale. La réfaction des tarifs de TGAP applicable aux déchets serait ainsi portée de 25 % à 35 %, contre 50 % dans l'amendement initial de Viviane Malet, sur le territoire de La Réunion, mais également pour la Martinique et la Guadeloupe, qui bénéficient à ce jour des mêmes tarifs de TGAP que La Réunion. Cette augmentation de la réfaction de taux de TGAP ne s'appliquerait que pour les années 2022 et 2023.

Compte tenu de la hausse des tarifs de TGAP intervenue au 1^{er} janvier 2021, et qui se poursuivra en 2022 et 2023, cette augmentation de la réfaction des tarifs pour ces collectivités permettrait de maintenir la taxation effective moyenne en 2022 et 2023 à un niveau comparable à celui de 2021, laissant deux années supplémentaires aux collectivités pour accélérer le développement du service public de collecte et de traitement des déchets ménagers. En 2024, la réfaction des tarifs de TGAP serait de nouveau fixée à 25 %.

Ensuite, l'Assemblée nationale a conservé l'article 14, qui confirme, en l'inscrivant dans le code de l'action sociale et des familles, l'exclusion des primes liées à la performance versées par l'État aux sportifs de l'équipe de France médaillés aux jeux Paralympiques pour le calcul des différentes prestations sociales versées aux personnes en situation de handicap.

Il est heureux que ces deux apports soient conservés, même si j'observe que, sur ces deux points, nous avons demandé l'avis du Gouvernement pour qu'il nous éclaire sur les obstacles techniques potentiels, tout en étant convaincus de leur bien-fondé. Or, dans les deux cas, le Gouvernement avait émis un avis défavorable. Je salue cette évolution.

Quoi qu'il en soit, l'essentiel de notre opposition sur ce texte tenait à l'instauration de l'indemnité inflation telle que présentée par le Gouvernement et qui a été rétablie à l'identique par nos collègues députés.

Je crois qu'une nouvelle lecture complète du texte ne changerait rien à ce stade. Aussi, je vous propose de soumettre au Sénat une motion tendant à opposer la question préalable sur le projet de loi de finances rectificative pour 2021 tel qu'adopté par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture.

M. Vincent Delahaye. – Je m'interroge sur l'opportunité de la question préalable.

Compte tenu du temps dont nous disposons à la suite du rejet de la première partie du PLF, ne vaudrait-il pas mieux que nous examinions le PLFR en nouvelle lecture pour remettre en avant les propositions que nous avons faites en première lecture ? Ces propositions n'ont pas rencontré beaucoup d'écho. Cela permettrait de refaire passer nos messages, ce qui ne serait pas forcément de mauvaise politique.

M. Vincent Capo-Canellas. – Nous nous étions abstenus sur la version de l'indemnité inflation proposée par le Sénat et sur le PLFR tel qu'il était sorti de nos travaux.

Nous pouvons convenir que la probabilité que l'Assemblée nationale modifie son texte est extrêmement faible.

Comme tous les ans, nous pouvons nous interroger sur l'opportunité de poursuivre le débat. En ce qui nous concerne, nous nous abstiendrons sur cette question préalable, car sa rédaction reprend des points que nous n'avions pas soutenus lors de la première lecture.

M. Pascal Savoldelli. – Dans l'intérêt du débat de cet après-midi, nous souhaiterions disposer de la version écrite de l'intervention, extrêmement complète, du rapporteur général.

Compte tenu des arguments que notre groupe a développés hier, Éric Bocquet et moi-même ne participerons pas au vote sur la question préalable en commission des finances.

M. Claude Raynal, président. – Vous disposerez d'ici à la fin de matinée du rapport consécutif à notre réunion ; il comprendra tous les éléments contenus dans l'intervention du rapporteur général.

M. Marc Laménie. – Je ne suis pas certain que beaucoup de nos concitoyens sachent ce qu'est une question préalable... Quoi qu'il en soit, l'argumentaire du rapporteur général est très développé.

Les arguments de l'aggravation du déficit et de l'endettement, mais aussi concernant l'indemnité inflation, avec le problème du coût de l'énergie et du pouvoir d'achat, sont tout à fait légitimes et respectables ; ils justifient le dépôt de cette question préalable.

Mme Isabelle Briquet. – Nous ne souscrivons pas à l'indemnité inflation, proposition phare du PLFR, mais la version qu'en a proposée le rapporteur général et qui a été votée par le Sénat nous laisse aussi quelque peu sur notre faim, au regard de ce qui aurait pu être fait, eu égard notamment à l'enveloppe financière.

Par conséquent, nous nous abstenons.

Mme Christine Lavarde. – Je me réjouis du maintien des articles 13 et 14.

La mesure qui fait l'objet de l'article 13 est portée depuis de longues années par notre collègue Viviane Malet. Je sais que l'arbitrage en très haut lieu a été difficile, ce qui explique que cette version ne corresponde pas complètement à ce qu'elle souhaitait. Je ne suis pas convaincue qu'elle permette de résoudre tous les problèmes de gestion des déchets à La Réunion.

S'agissant de la question préalable, je constate que le Sénat n'a été suivi ni sur les chapitres comportant des masses significatives – je pense aux annulations de crédits sur les missions « Plan de relance » et « Plan d'urgence face à la crise sanitaire » – ni sur l'indemnité inflation. On continue de constituer un « matelas de crédits »... sauf à ce que l'on nous cache des informations et que le conseil de défense sanitaire qui se réunit ce matin s'apprête à prendre de nouvelles mesures de restriction fortes – il faudra alors tenir un langage clair aux Français.

On dit que le Sénat a tout supprimé de l'indemnité inflation, or nous n'avons fait que cibler le dispositif ! Je rappelle que 10 millions de personnes demeurent éligibles.

Nous suivons le rapporteur général.

M. Roger Karoutchi. – Il est vrai que le Parlement a pour rôle de voter le budget et la loi, mais le Gouvernement est censé travailler avec le Parlement.

Le véritable problème auquel nous sommes confrontés – c'est encore plus vrai cette année, en raison des échéances électorales à venir – est l'absence de dialogue et d'écoute. Le Gouvernement n'a plus la moindre volonté de travailler en commun avec le Sénat et l'Assemblée nationale.

Le Sénat n'oppose pas une fin de non-recevoir au texte pour refuser d'en débattre. Nous disons simplement que le Gouvernement doit comprendre qu'il est censé travailler avec le Parlement et ne pas le mépriser. Il doit comprendre que l'équilibre des pouvoirs, dans ce pays, repose sur un exécutif fort et sur un Parlement respecté.

On ne peut pas continuer comme cela, raison pour laquelle je soutiens totalement la question préalable.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Effectivement, monsieur Karoutchi, il y a un vrai problème politique quand l'exécutif enjambe et contourne le Sénat. On constate d'ailleurs que le même traitement est réservé aux corps intermédiaires depuis le début du quinquennat...

La commission mixte paritaire a très rapidement conclu à l'échec de ses travaux. J'ai suivi une bonne partie du débat qui s'est tenu hier à l'Assemblée nationale ; je dois dire qu'il était quelque peu caricatural. Sur le sujet de l'indemnité inflation, qui est le point de fixation, on nous a d'abord expliqué que notre dispositif ne bénéficierait qu'à 5 millions de personnes – comme si ce n'était rien... –, alors qu'il concernera les 10 millions de Français les plus pauvres. Au reste, j'assume parfaitement de ne pas mettre 3,6 milliards d'euros sur la table simplement pour faire plaisir au grand nombre. Nous devons être raisonnables.

Que l'on ne nous dise pas que nous n'avons pas de considération pour les étudiants boursiers et les retraités les plus modestes ! Ils appartiennent aux catégories prioritaires de notre dispositif. Il est vrai que l'on couvre moins de personnes avec 1,5 milliard d'euros qu'avec 3,6 milliards d'euros, mais ce n'est tout de même pas rien ! Et il est de notre devoir d'essayer de faire les choses le mieux possible, en toute connaissance de cause, en étant responsables et en disant la vérité. À cet égard, je vous garantis que les 100 euros que les Français dits « de classe moyenne » vont toucher leur coûteront bien plus cher dans un an.

L'exécutif et la majorité à l'Assemblée nationale doivent porter de la considération aux amendements que nous votons, en particulier lorsqu'ils sont votés à l'unanimité. À cet égard, je me réjouis que la position ait évolué sur certains de nos amendements, qui avaient d'abord été refusés. Cependant, au-delà de la justesse des arguments que nous avons développés, je ne peux également m'empêcher d'y voir le signe d'arrière-pensées politiques.

M. Claude Raynal, président. – Nous avons parfois quelques bonnes surprises. Certains amendements refusés au Sénat en année N reviennent aussi en année N+1 à l'Assemblée nationale... C'est également vrai de certaines de nos propositions de loi.

Nos apports enrichissent la réflexion des députés ; nous pourrions en citer bien des exemples.

La motion n° 1 est adoptée.

En conséquence, la commission décide de soumettre au Sénat une motion tendant à opposer la question préalable au projet de loi.

Proposition de loi visant à définir les dispositions préalables à une réforme de l'indemnisation des catastrophes naturelles – Désignation des candidats à la commission mixte paritaire

La commission soumet au Sénat la désignation de MM. Claude Raynal, Jean-François Husson, Mme Christine Lavarde, MM. Didier Mandelli, Pascal Martin, Mme Nicole Bonnefoy, M. Didier Rambaud comme membres titulaires, et de MM. Stéphane Sautarel, Antoine Lefèvre, Jean-Baptiste Blanc, Jean-François Longeot, Mme Isabelle Briquet, MM. Jean-Pierre Corbisez et Gérard Lahellec comme membres suppléants de la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi visant à définir les dispositions préalables à une réforme de l'indemnisation des catastrophes naturelles.

Questions diverses

M. Claude Raynal, président. – Dans la perspective de l'accueil par le Sénat de la Conférence interparlementaire européenne sur l'espace (EISC) en septembre 2022, la présidente de la commission des affaires économiques, Mme Sophie Primas, a demandé à ce que notre commission, qui contribuera à l'organisation de cet événement, nomme deux de ses membres pour siéger au sein du groupe de travail sur l'Espace, en plus de moi-même, qui suis membre associé depuis plusieurs années.

MM. Vincent Capo-Canellas et Georges Patient ont manifesté leur intérêt. Je vous propose donc de les désigner comme nos représentants, à mes côtés, au sein de ce groupe de travail.

Je précise que les commissions des affaires économiques, des affaires étrangères et de la défense et des affaires européennes ont chacune trois représentants. Nos collègues Christine Lavarde et Jean-François Rapin en sont membres, au titre de la commission des affaires européennes.

Il en est ainsi décidé.

La réunion est close à 10 h 05.

COMMISSION DES LOIS

Mardi 23 novembre 2021

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

La réunion est ouverte à 9 heures.

Désignation d'un rapporteur

La commission désigne Mme Dominique Vérien rapporteure sur la proposition de loi n° 13 (2021-2022), adoptée par l'Assemblée nationale, après engagement de la procédure accélérée, interdisant les pratiques visant à modifier l'orientation sexuelle ou l'identité de genre d'une personne.

Projet de loi de finances pour 2022 – Mission « Direction de l'action du Gouvernement » et budget annexe « Publications officielles et information administrative » - Examen du rapport pour avis

M. François-Noël Buffet, président. – Chers collègues, nous examinons ce matin le rapport pour avis de Jean-Yves Leconte sur les crédits de la mission « Direction de l'action du Gouvernement » et du budget annexe « Publications officielles et information administrative » du projet de loi de finances (PLF) pour 2022.

M. Jean-Yves Leconte, rapporteur pour avis de la mission « Direction de l'action du Gouvernement » et du budget annexe « Publications officielles et information administrative ». – La mission « Direction de l'action du Gouvernement » comporte trois programmes. Le programme 129 « Coordination du travail gouvernemental » s'intéresse aux services du secrétariat général du Gouvernement (SGG), au secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN), au nouveau service de vigilance et de protection contre les ingérences numériques étrangères (Viginum), au Haut Conseil pour le climat (HCC) et à un certain nombre de services rattachés au Premier ministre. Le programme 308 « Protection des droits et libertés » porte sur les autorités administratives indépendantes (AAI) dont l'activité est liée à la protection des droits et des libertés. Claire Landais, secrétaire générale du Gouvernement, est responsable de ces deux programmes 129 et 308.

Le programme 359 « Présidence française du Conseil de l'Union européenne en 2022 » (PFUE) est éphémère et court sur les années 2021 et 2022 ; il permet de financer les dépenses d'organisation et de communication d'un certain nombre de réunions sur le territoire français au premier semestre de 2022. L'ambassadeur Xavier Lapeyre de Cabanes, secrétaire général de la présidence française du Conseil de l'Union européenne (SGPFUE), en est responsable.

Les crédits du programme 129 s'élèvent à 740 millions d'euros, ceux du programme 308 à 118 millions d'euros et ceux du programme 359 à 102 millions d'euros. Je salue ces montants.

L'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI) voit son nombre d'équivalents temps plein travaillé (ETPT) augmenter. Une nouvelle organisation

territoriale en trois pôles se met progressivement en place. Dans le cadre du plan de relance, elle a fait bénéficier des administrations et agences de l'État d'un audit en matière de cyberprotection et d'un début de mise en œuvre des préconisations.

Le groupement interministériel de contrôle (GIC), qui centralise les demandes d'autorisation de techniques de renseignement, est doté de 12 ETPT supplémentaires, afin de répondre à ses nouvelles prérogatives avec la pérennisation des algorithmes et son élargissement aux URL. Cependant, la mise en œuvre de la 5G nécessiterait des moyens supplémentaires. Or, pour que la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR) fonctionne bien, le GIC doit être parfaitement opérationnel.

La CNCTR a de nouvelles prérogatives : des compétences techniques supplémentaires seraient nécessaires pour garantir son autonomie à l'égard des services de renseignement. Le recrutement d'un ingénieur de haut niveau est prévu en 2022.

La Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) bénéficiera de 25 ETPT supplémentaires en 2022, soit une augmentation de 25 % en quelques années. Cependant, si ces effectifs sont suffisants pour les affaires courantes, le développement des données de masse et de l'intelligence artificielle, ainsi que le rôle de vigie au niveau européen du respect du règlement général sur la protection des données (RGPD) impliquent de mobiliser de nouvelles compétences. Des moyens supplémentaires sont donc attendus ; nous devons les définir avec nos partenaires européens, notamment au regard du contrôle des nouveaux algorithmes.

Viginum a vocation à détecter les ingérences étrangères sur les plateformes en ligne portant atteinte aux intérêts fondamentaux de la Nation. Avec des compétences à la croisée du champ d'intervention du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) et des services de renseignement, cette structure est au cœur d'importants enjeux démocratiques. Sa création est à saluer. Restons vigilants sur son fonctionnement pendant la campagne présidentielle française.

La présidence française du Conseil de l'Union européenne est très critiquée, dans la mesure où elle est concomitante à l'élection présidentielle : la majorité des événements se dérouleront au 1^{er} trimestre 2022. Nous devons cependant veiller à préserver les crédits sur toute la période, pour assurer la tenue d'événements après l'élection présidentielle.

Le budget du service d'information du Gouvernement (SIG) pour 2021 va connaître un dépassement de plus de 30 millions d'euros, dont 10 millions d'euros pour la communication sur le plan de relance. La reconduction pour 2022 du budget 2021, qui sera largement dépassé, pose question.

Par ailleurs, je constate que les conseils de défense se sont multipliés, essentiellement en matière de santé : or, le Secrétariat général du Gouvernement n'y assiste pas, d'où des mises en œuvre très lentes des décisions prises lors de ces conseils, ainsi que j'ai pu le constater.

La délégation interministérielle à l'encadrement supérieur de l'État (DIESE) est créée : à la suite de la suppression des grands corps d'État, elle assumera le rôle de direction des ressources humaines des hauts potentiels de l'État et mettra en œuvre, sous l'autorité du Premier ministre, les nouvelles orientations définies par l'ordonnance du 2 juin 2021 portant

réforme de l'encadrement supérieur de la fonction publique de l'État. Cette création soulève des réserves sur lesquelles je ne reviendrai pas.

La mission « Direction de l'action du Gouvernement » verse des subventions, pour un montant d'environ 17 millions d'euros par an : on ne constate pas de baisse depuis la suppression de la réserve parlementaire.

J'en viens aux AAI et au programme 308. Sous l'impulsion de notre ancien collègue Jacques Mézard, nous avons réduit le nombre d'AAI il y a quelques années, mais nous devons veiller à l'indépendance de celles qui ont été conservées en leur donnant les moyens d'assurer leurs missions. Le CSA fusionnera avec la Haute Autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur internet (Hadopi) le 1^{er} janvier 2022, avec de nouvelles responsabilités en matière de régulation des plateformes. Le Défenseur des droits nous alerte : la plateforme anti-discrimination a reçu 9 000 appels en huit mois ce qui demande beaucoup de temps d'écoute. L'institution fonctionne avec un grand nombre de délégués territoriaux qui sont bénévoles, ce qui implique le versement d'indemnités et des dépenses en matière de formation et d'évaluation. Les besoins vont croissant, au regard de ses prérogatives en matière de harcèlement scolaire et d'égalité hommes-femmes. Or, la mutualisation entre les AAI a atteint ses limites et ne permet plus de dégager des moyens d'action supplémentaires.

Le Contrôleur général des lieux de privation de libertés (CGLPL) a manifesté son inquiétude sur l'évolution de la population carcérale : elle est passée de 58 000 détenus en juillet 2020 à plus de 70 000. Dans le même temps, les délais de rédaction des rapports de visite, au nombre de 150 par an, sont passés de 19 à 11 mois. Il nous faut être particulièrement attentifs à l'évolution de ces délais qui doivent être les plus courts possibles afin de donner tout leur sens aux rapports de contrôle. La Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) a intégré ses missions en matière de déontologie de la fonction publique, et dispose peu à peu des moyens nécessaires. Le président Didier Migaud attire notre attention sur le fait que l'extension de ses prérogatives en matière de contrôle des représentants d'intérêts auprès des collectivités locales n'est pas opérationnelle. Le report de l'échéance au 1^{er} juillet 2022 n'a pas permis de lever toutes les incertitudes car la loi est difficile à mettre en œuvre. Des discussions sont en cours avec le SGG. Nous devons suivre cette affaire rapidement, car la loi pourrait s'avérer soit inappliquée, soit inapplicable, voire les deux.

Enfin, le rapporteur spécial de la commission des finances soulignait le manque de moyens du Haut Conseil pour le climat. Je ne partage pas cette appréciation, car ce conseil semble faire doublon avec le Conseil économique, social et environnemental (CESE). En revanche, nous pourrions effectivement envisager la création d'une AAI, à l'instar du Défenseur des droits : celle d'un défenseur des droits de l'environnement.

Malgré ces réserves, je vous propose d'adopter les crédits de la mission.

Mme Laurence Harribey. – Je vous remercie pour ce rapport très fourni. En tant que telle, la mission regroupe trois programmes qui ont pour seul point commun d'être sous l'autorité du Premier ministre. Nous souscrivons dans l'ensemble aux propos du rapporteur.

La montée en puissance des crédits pour assurer la sécurité numérique et la cybersécurité est très positive. L'ANSSI commence à avoir les moyens de travailler. Nous saluons la création de Viginum. En revanche, je m'étonne de la diminution des crédits de la

direction interministérielle du numérique (Dinum), alors que ses besoins durant la crise, qui va durer, ont été importants.

Le budget du SIG est en diminution, malgré les dépassements constatés. Voilà qui pose un problème de sincérité des comptes.

Soyons vigilants quant à l'assise budgétaire des AAI : l'augmentation des crédits du programme 308 est essentiellement due à un transfert de crédits en provenance d'un autre programme, à la suite de la fusion du CSA et de la Hadopi.

Nous exprimons des réserves quant à la pertinence du programme 359. Le secrétaire général des affaires européennes (SGAE) a dû se battre pour obtenir des crédits au-delà des premiers mois de la PFUE et une augmentation de 10 % de ces mêmes crédits. Voilà qui est révélateur de l'instrumentalisation de cette PFUE. Soyons particulièrement vigilants.

M. Jean-Yves Leconte, rapporteur pour avis. – Le problème de sincérité concerne toutes les missions, à cause du plan de relance. Par exemple, c'est sur les crédits du plan de relance que l'ANSSI met en œuvre des audits de cybersécurité. Voilà qui est illisible. Il en va de même pour les mises à disposition de personnels par les ministères pour les AAI, parfois réalisées sans choix possible, ce qui met à mal l'indépendance même de ces instances. Je suis très vigilant sur ce point. Chaque année, les AAI ont de nouvelles prérogatives : leur périmètre augmente, mais pas les moyens. Certaines AAI, comme le Défenseur des droits, le Contrôleur général des lieux de privation de liberté ou la CADA sont de plus en plus sollicitées par nos concitoyens. La mutualisation en matière immobilière et de services support ayant été réalisée, de nouvelles économies en interne sont peu probables.

Concernant la PFUE, certains, dans la majorité présidentielle, voudraient que l'ensemble des moyens soient utilisés au 1^{er} trimestre 2022, avant la période de réserve. Il est heureux que le secrétaire général de la présidence française du Conseil de l'Union européenne veille à disposer de moyens pour faire face à des imprévus et nous le soutenons dans sa démarche.

La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Direction de l'action du Gouvernement » et du budget annexe « Publications officielles et information administrative ».

Projet de loi de finances pour 2022 – Mission « Justice » – Programme « Protection judiciaire de la jeunesse » – Examen du rapport pour avis

Mme Maryse Carrère, rapporteure pour avis de la mission « Justice » sur le programme « Protection judiciaire de la jeunesse ». – Concernant le programme 182 « Protection judiciaire de la jeunesse » (PJJ), les crédits de paiement (CP) augmenteront de 5,7 % en 2022, pour atteindre un montant de 831,2 millions d'euros. Cette augmentation globale s'inscrit dans la suite de celle qui a été observée au cours des cinq dernières années. Bien que plus réduite que celle que nous avons connue en 2021 – +7,2 % par rapport au projet de loi de finances (PLF) pour 2020 –, elle est supérieure à celle des années antérieures. On ne peut donc que saluer cette augmentation.

Comme l'année précédente, cette augmentation doit être envisagée au regard de l'augmentation globale de plus de 8 % du budget de la mission « Justice », des enjeux majeurs

de réorganisation auxquels fait face la PJJ à la suite de l'entrée en vigueur du code de la justice pénale des mineurs (CJPM), de la charge que représente l'ouverture des nouveaux centres éducatifs fermés (CEF) et des enjeux de recrutement auxquels fait face la PJJ.

Comme vous le savez, le Sénat a obtenu le report de l'entrée en vigueur du CJPM au 30 septembre dernier. Ce délai a été salutaire pour les juridictions et les services de la PJJ. Mais il apparaît que les nouvelles mesures prévues par le code ne pourront entrer en application que progressivement. L'année 2022 m'a ainsi été présentée comme une année de transition, les effets budgétaires de la mise en œuvre du nouveau code n'étant véritablement mesurables qu'en 2023.

Un tel délai n'est pas anormal pour une réforme procédurale d'ampleur, qui va modifier profondément la manière de travailler de la PJJ. Mais il rompt avec le volontarisme du discours qui a été développé à l'appui de la réforme. Les enjeux pour traduire la réforme dans les faits sont en effet d'ampleur. Il apparaît qu'au 31 décembre prochain, seuls 30 % des personnels auront été formés aux nouvelles procédures. Surtout, les mesures prévues par le CJPM, notamment les mesures en milieu ouvert, devront être réalisées en moins de 9 jours en 2023 pour permettre de tenir les délais fixés par le code, contre 16 jours en moyenne actuellement. Il faudra donc gagner une semaine, ce qui représente un défi important pour les services.

Bien sûr, le premier mois de mise en œuvre du CJPM ne permet pas d'analyser la manière dont il sera appliqué par la PJJ, ne serait-ce qu'en raison du stock de mesures à exécuter. Par ailleurs, la nécessité de se familiariser avec les nouvelles procédures entraîne nécessairement une prudence des magistrats et professionnels de la PJJ qui se traduit par un allongement de certains délais, notamment en matière de défèrement. Les mesures d'audience unique, conçues pour permettre le jugement rapide des mineurs ayant des antécédents judiciaires, parmi lesquels figurent de nombreux jeunes étrangers en errance, ont été mises en œuvre immédiatement par les grandes juridictions de Paris et Marseille et se traduisent par une augmentation du nombre de condamnations à des peines d'incarcération. Je souhaite souligner que le taux d'incarcération des mineurs reste particulièrement élevé en France et demeure proche du sommet atteint en 2019. Le développement des peines alternatives à l'incarcération est donc particulièrement nécessaire. Il faudra à l'avenir être vigilant sur ce point, car les audiences uniques et l'incarcération sont censées être les exceptions dans la mise en œuvre du nouveau code.

J'en viens maintenant à la question des centres éducatifs fermés, dont le développement a constitué un axe majeur de la politique du Gouvernement ces dernières années. Le programme de 20 nouveaux CEF – 5 publics et 15 privés – n'aura finalement pas pu être mis en œuvre, pour partie du fait de résistances locales à l'implantation de ces structures.

Néanmoins, les CEF, qui sont la forme de prise en charge la plus coûteuse, mobilisent 25 % de l'augmentation du budget de la PJJ pour 2022.

Depuis deux ans, un nouvel accent est cependant mis sur le milieu ouvert, qui bénéficie de l'essentiel de l'augmentation du budget, dans le but notamment de développer des partenariats avec le secteur associatif local.

La majorité des 135 postes créés ou redéployés est affectée aux CEF, soit 80 postes. Mais 55 équivalents temps plein (ETP) seront affectés au milieu ouvert en 2022.

Même si l'on peut se réjouir de ces mesures, cette augmentation doit cependant être relativisée, car 84 postes seront redéployés au sein des structures de prise en charge. Il ne m'a pas été possible d'en connaître le détail.

Pour justifier ces redéploiements, la direction de la PJJ a souligné la nécessité de mieux adapter l'offre de prise en charge aux besoins des jeunes, ainsi que la nécessité d'être proches des bassins d'emplois, tant pour les activités des jeunes pris en charge que pour assurer le recrutement des personnels. Les syndicats ont, pour leur part, regretté la fermeture de foyers et la baisse du nombre d'encadrants de certaines structures.

Il m'apparaît que la PJJ se situe aujourd'hui à la croisée des chemins. Plusieurs missions internes ont été diligentées sur le milieu ouvert dont les résultats seront rendus à la fin de cette année. Des assises seront organisées en 2022. Cette échéance est importante, car il importe de définir exactement les priorités de la PJJ en matière de prise en charge des jeunes et, surtout, de mobiliser les équipes autour d'un projet commun.

La question du sens des métiers de la PJJ est revenue à plusieurs reprises au cours de mes auditions pour expliquer les difficultés de recrutement. Avec un taux de contractuels supérieur à 20 %, la PJJ connaît depuis plusieurs années d'importantes difficultés pour pourvoir ses postes.

Paradoxalement, le niveau moyen des candidats s'est élevé au cours des dernières années, mais leur nombre a diminué au point de laisser des postes non pourvus dans de nombreux métiers. Le manque d'attractivité de postes, y compris d'encadrement, et ce même dans des villes comme Paris et Marseille, est un phénomène nouveau.

La direction de la PJJ pointe la nécessité de rapprocher les emplois des bassins de population importants et lieux de vie, y compris éventuellement par l'organisation de concours locaux, particulièrement pour les outre-mer. Elle souligne également les efforts financiers réalisés au cours des dernières années. Le système indemnitaire mis en place a ainsi permis d'augmenter le nombre de candidatures en Seine-Saint-Denis.

On peut aussi constater que la question de la rémunération est importante, comme pour l'ensemble des métiers du secteur social. Surtout, il est essentiel de permettre aux personnels des métiers fortement vocationnels de la PJJ de réaliser leurs missions dans de bonnes conditions matérielles et avec des objectifs clairement définis.

Le partenariat de la PJJ avec l'armée en termes de formation des cadres est vécu comme une remise en cause par certains personnels, et j'attire l'attention sur la nécessité de préserver la spécificité des missions de la PJJ pour ce qui concerne l'accompagnement des mineurs.

Enfin, j'évoquerai les moyens de la PJJ et le déploiement de l'applicatif « PARCOURS » : il doit permettre progressivement d'assurer le suivi de tous les mineurs confiés à la PJJ et la recension de tous les actes pris à leur égard. Outre un suivi plus précis et efficace des jeunes, il fournira une image exacte de leur parcours et de l'efficacité des mesures prises, notamment pour éviter les récidives.

Le projet PARCOURS, qui devait faire l'objet d'une première version en 2020, a été déployé à partir de la fin du premier trimestre 2021. Or le choix du déploiement, qui permet de ne pas afficher de nouveaux délais, s'est fait au prix de nombreux ajustements et

correctifs qui en rendent l'utilisation particulièrement difficile par les adjoints administratifs chargés des saisies, et cela nuit à la remontée d'informations.

Même si les éducateurs de la PJJ n'ont pas encore accès à ce logiciel, les personnels craignent qu'une standardisation trop forte des informations, renseignées sous la forme de questionnaires à choix multiples, ne soit conçue que pour la remontée statistique des données, et ne vienne se faire au détriment de la capacité à exprimer la complexité des cas et à aider les juges à prendre leur décision.

On le voit, la PJJ fait donc face à des enjeux importants. Le nouveau code de la justice pénale des mineurs peut être l'occasion d'une remise à plat des missions, des objectifs et surtout des moyens de les réaliser. Ce sera très certainement l'enjeu de 2022.

Pour l'heure, au regard de l'augmentation du budget, je vous propose de donner un avis favorable à l'adoption des crédits du programme 182.

M. Jean-Pierre Sueur. – Je tiens à souligner le caractère précis de ce rapport. Je me félicite de l'augmentation des crédits, tout en pointant le fait que ce sont les CEF, me semble-t-il, qui bénéficient de l'essentiel. Certes, ces centres sont indispensables, mais je m'interroge sur la proportion de postes créés pour les CEF – 80 postes – par rapport à ceux qui sont prévus pour le milieu ouvert. Cela peut poser problème dans la mesure où de nombreux jeunes sont pris en charge en milieu ouvert. J'ai été frappé par le prix de journée dans un CEF, à savoir 361 euros en 2022, une somme qui n'est pas négligeable, même si je reconnais que ces centres sont nécessaires.

Je partage votre propos sur les délais de prise en charge. Acceptons l'augure de parvenir à 13 jours, puis à 9 jours en 2023, contre 15,9 jours actuellement. Il convient de suivre ce dossier avec beaucoup d'attention, ce que vous faites.

Par ailleurs, vous avez souligné les résistances locales quant à l'implantation des CEF. Nous rencontrons les mêmes problèmes pour les centres pénitentiaires, et qui plus est pour les structures d'accompagnement vers la sortie (SAS) qui permettent aux détenus de se réinsérer. Si l'on veut avancer, il faut accepter ces dispositifs. Ce n'est pas facile pour nos concitoyens, je le sais, mais nombre de préjugés sont très dommageables.

Enfin, je souligne que 3 millions d'euros sont consacrés aux mineurs délinquants souffrant de troubles psychiques et 2 millions aux mineurs non accompagnés (MNA). Il ne faudrait pas en venir à des établissements pénitentiaires dédiés. Ce ne serait pas une bonne solution que de les isoler totalement.

Même si les personnels de la PJJ ont fait part de leurs préoccupations, ce projet de budget contient des apports. Aussi les sénateurs du groupe socialiste, écologiste et républicain souscrivent-ils aux conclusions de la rapporteure.

M. Alain Marc. – Je souligne l'excellence du rapport présenté par Maryse Carrère.

Quid de l'évaluation des centres éducatifs fermés ? Pour faire accepter l'implantation de ces structures, il importe d'en savoir plus sur les résultats obtenus. Le ministère de la justice, comme d'autres d'ailleurs, ne se dote pas d'outils évaluatifs efficaces en vue de mettre leurs politiques en perspective. C'est dommageable non seulement pour les finances publiques, mais également pour la politique d'un pays.

Il est essentiel de mettre en place une évaluation précise des CEF, afin d'encourager les municipalités à s'engager sur leur territoire.

Mme Maryse Carrère, rapporteure pour avis. – Je souscris à vos propos, monsieur Sueur. Aujourd'hui, les CEF apparaissent comme la panacée. Beaucoup de primo-délinquants y sont accueillis, alors que ces centres étaient à l'origine réservés aux mineurs récidivistes.

Effectivement, monsieur Marc, nous disposons d'évaluations des mesures en milieu ouvert, mais rien n'est prévu pour les CEF. Nous ne connaissons pas le taux de récidive, par exemple. Nous insisterons sur la nécessité de réaliser des évaluations en la matière.

Les MNA forment une grande partie des mineurs incarcérés. Cela dépend notamment de la prise en charge des conseils départementaux en amont de la majorité : lorsque la prise en charge est relativement importante, avec un suivi quotidien, on note un faible taux de délinquance.

M. François Bonhomme. – Il n'est pas contradictoire de considérer que les CEF constituent l'une des réponses à apporter au problème de la délinquance et, dans le même temps, d'exprimer des craintes et des réserves sur leur implantation dans certains lieux. On peut avoir une position privée et une position publique ; les deux peuvent apparaître en contradiction, mais elles sont explicables et compréhensibles.

M. Hussein Bourgi. – Je remercie notre collègue pour son rapport. Je formulerai deux remarques.

On peut se satisfaire de l'augmentation des crédits, mais à quoi bon s'en réjouir s'ils ne sont pas utilisés ? Depuis deux ans, j'ai le sentiment que nous sommes dans une constante : les crédits ne sont pas utilisés, car nous sommes confrontés à des difficultés d'implantation des structures dédiées. Nous ne saurions donc nous satisfaire de cette augmentation.

Concernant les MNA, je vous renvoie au rapport d'information que j'ai publié avec Henri Leroy et nos collègues de la commission des affaires sociales Laurent Burgoa et Xavier Iacovelli. Il faut faire le distinguo entre les vrais mineurs non accompagnés et les jeunes majeurs errants qui se font passer pour des MNA. J'y insiste, les départements font tout ce qu'ils peuvent, avec les moyens budgétaires contraints qui sont les leurs. L'accompagnement de l'État n'est pas toujours au rendez-vous dans la durée. Les collectivités peinent à trouver des structures dédiées et des travailleurs sociaux formés pour prendre en charge les MNA. Je ne veux pas laisser croire que ces jeunes sont devenus délinquants parce que la prise en charge n'a pas été optimale. D'ailleurs, nombre des jeunes qui sont en prison étaient déjà des primo-délinquants dans leur pays d'origine.

Mme Maryse Carrère, rapporteure pour avis. – Pour l'implantation des CEF, la PJJ est confrontée à une double difficulté : l'acceptation sociale, mais aussi le recrutement. Elle souligne la nécessité d'être proche de bassins d'emplois importants pour pouvoir recruter des personnels à proximité des CEF.

La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits du programme 182, « Protection judiciaire de la jeunesse ».

La réunion est close à 9 h 50.

Mercredi 24 novembre 2021

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

La réunion est ouverte à 8 h 30.

Mission sur la sécurisation de la chasse – Désignation de membres

M. François-Noël Buffet, président. – La Conférence des Présidents a décidé de donner suite à la pétition sur la sécurisation de la chasse qui a recueilli à ce jour plus de 122 000 signatures sur la plateforme en ligne dédiée du Sénat. Une mission conjointe avec la commission des affaires économiques sera donc créée sur ce sujet. Il convient d'en désigner les membres de notre commission.

Sont désignés membres de la mission sur la sécurisation de la chasse au titre de la commission des lois M. François-Noël Buffet, Mmes Catherine Belrhiti, Maryse Carrère, Cécile Cukierman, Laurence Harribey, M. Loïc Hervé et Mme Marie Mercier.

Communication

M. François-Noël Buffet, président. – Compte tenu du rejet en séance publique, hier, de la première partie du projet de lois de finances pour 2022, le Sénat ne pourra examiner en séance les missions de la seconde partie du budget.

Dans ces conditions, ainsi que je vous l'avais indiqué le 16 décembre dernier, il nous est aujourd'hui formellement impossible d'adopter des avis sur le projet de loi de finances.

Aussi, comme je vous l'avais annoncé, les constats et observations que les six rapporteurs pour avis formuleront au cours de notre réunion de ce jour feront l'objet d'une publication sous la forme de rapports d'information. La commission ne se prononcera donc pas pour l'adoption ou le rejet des missions concernées, mais simplement sur la publication du rapport présenté par les rapporteurs, comme pour tout rapport d'information.

Projet de loi de finances pour 2022 – Mission « Administration générale et territoriale de l'État » - Examen du rapport d'information

M. François-Noël Buffet, président. – Nous examinons le rapport de Cécile Cukierman les crédits de la mission « Administration générale et territoriale » du projet de loi de finances pour 2022.

Mme Cécile Cukierman, rapporteure. – Cette mission, pilotée par le ministère de l'intérieur, poursuit trois objectifs : garantir aux citoyens l'exercice de leurs droits dans le domaine des libertés publiques ; assurer la continuité de l'État sur l'ensemble du territoire ; mettre en œuvre au niveau local les politiques publiques nationales.

Les crédits de la mission prévus par la loi de finances pour 2021 s'élèvent à 4,4 milliards d'euros, en légère hausse par rapport à l'année précédente : + 5,4 % en autorisations d'engagement (AE) et + 4,5 % en crédits de paiement (CP). Les trois programmes de la mission voient leurs crédits augmenter, mais dans des proportions différentes.

Le budget du programme 216, « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur », auquel sont rattachés les moyens du pilotage des fonctions support, de la gestion des affaires juridiques et contentieuses du ministère et des cultes, continue de croître – + 5 % en AE, + 6 % en CP – pour permettre la poursuite des réformes engagées en 2020 telles que le réseau Radio du futur ou le projet « Administration numérique pour les étrangers en France » et intégrer la gestion des cultes, qui relevait jusque-là du programme 232.

Les crédits du programme 232, « Vie politique », augmentent significativement – + 12,9 % en AE, + 12,6 % en CP – pour financer les élections présidentielle, législatives et territoriales en 2022. L'organisation de ces élections se heurte à de nombreux obstacles logistiques révélés par les dysfonctionnements constatés dans la confection, la mise sous pli et la distribution de la propagande électorale lors des dernières élections départementales et régionales de juin 2021. La commission des lois a formulé sur le sujet de nombreuses recommandations dans son rapport d'information publié le 21 juillet 2021. Le ministère de l'intérieur a pris en compte certaines de ces propositions puisque, dès le 13 août, il a résilié le contrat qui le liait à Adrexo, titulaire de 7 des 15 lots de l'accord-cadre portant sur la distribution de la propagande électorale. Un nouvel appel d'offres, couvrant les 7 lots concernés, a été publié le 6 novembre dernier et reprend de nombreuses propositions formulées par la commission des lois : prépondérance du critère technique sur le critère financier, renforcement des obligations du prestataire concernant la gestion des plis non distribués, obligation de préciser les modalités de formation des personnels non titulaires, amélioration du système de *reporting*, etc. Le marché, qui couvre la période 2022-2024, n'a pas encore été attribué, mais il nous semble que les mesures correctives prises par le ministère de l'intérieur vont dans le bon sens pour garantir la sécurisation des prochains scrutins majeurs que sont les élections présidentielle et législatives. Notons que le ministère de l'intérieur a également demandé aux préfetures de ré-internaliser la mise sous pli de la propagande électorale ou, à défaut, lorsque cela représente un défi humain et logistique trop important, notamment pour les préfetures des départements les plus peuplés, de renforcer le contrôle par les préfetures de l'ensemble des tâches réalisées par les routeurs.

Enfin, le programme 354, « Administration territoriale de l'État », qui couvre notamment les moyens des sous-préfetures, des préfetures et des directions départementales interministérielles (DDI) enregistre l'augmentation la plus faible de ses crédits, de l'ordre de 4,3 % en AE et 2,2 % en CP pour financer la réforme de l'organisation territoriale de l'État. Ce programme représente pourtant 51 % des crédits budgétaires de la mission et garantit la présence de l'État dans les territoires. Je déplore chaque année le manque de moyens attribués à cette mission essentielle tant pour les citoyens que les élus locaux. Cette année ne fait pas exception puisque, loin de « réarmer nos territoires », comme l'avait promis le Premier ministre dans sa déclaration de politique générale du 16 juillet 2020, le Gouvernement ne fait que stabiliser les effectifs de l'administration territoriale de l'État, pour la deuxième année consécutive. Certes, cette stabilisation offre une respiration salutaire à des services qui ont perdu le quart de leurs effectifs entre 2008 et 2020, mais elle ne permet pas de compenser l'effet délétère des multiples réformes administratives qui ont affaibli la présence de l'État dans les territoires.

Pire encore, le ministère de l'intérieur a mis en œuvre la première étape de la réforme de l'organisation territoriale de l'État à marche forcée, avant même que les objectifs fixés par le plan Préfectures nouvelle génération (PPNG) ne soient atteints. Le contrôle de légalité voit ainsi ses effectifs diminuer de 2 % en 2021, alors que le PPNG l'avait identifié comme une mission prioritaire.

Le déploiement des secrétariats généraux communs aux préfetures et aux DDI a permis la mutualisation des fonctions support au sein des services déconcentrés à vocation interministérielle. Mais, une fois encore, les agents payent le prix de cette réforme précipitée qui se heurte à de nombreux problèmes mal anticipés : absence de culture de travail commune, systèmes d'information de gestion des ressources humaines incompatibles entre ministères, retards dans la délivrance des cartes d'agent ministériel qui permettent d'accéder aux applications, etc.

Au-delà de ces aspects budgétaires, j'ai fait le choix de m'intéresser, cette année, au déploiement de la nouvelle carte nationale d'identité (CNI), la délivrance des titres sécurisés relevant également du programme 354. Répondant aux exigences européennes, la généralisation de ce titre à partir d'août 2021, après une période d'expérimentation de cinq mois, s'est déroulée sans dysfonctionnements majeurs malgré quelques difficultés techniques identifiées par l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité. Toutefois, les délais de prise de rendez-vous en mairie – 22 jours – et le stock de CNI à instruire au sein des centres d'expertise et de ressources des titres (CERT), qui est passé de 88 000 titres à 230 000 titres en trois mois, ne cessent de s'accroître. Des interrogations pèsent donc sur la capacité des mairies équipées de dispositifs de recueil et des CERT à répondre à la demande croissante pour ce nouveau titre victime de son succès.

L'engouement pour la nouvelle CNI s'explique à la fois par son format plus pratique et plus résistant, mais aussi par les nombreux usages qu'offre ce titre étroitement lié à l'identité numérique. La puce électronique intégrée à la nouvelle CNI permettra, une fois l'identité numérique régaliennne développée, de s'authentifier sur des plateformes comme *France Connect* et de réaliser de nombreuses démarches en ligne. Au premier semestre 2022, l'identité numérique ne servira, pour les citoyens qui le souhaitent, qu'à fournir des preuves d'âge ou des attestations d'identité. À terme, toutefois, les usages seront beaucoup plus nombreux : faire des démarches administratives, s'identifier sur des sites privés ou encore établir sa procuration de vote. L'identité numérique ouvrira peut-être même le débat sur le vote par internet.

Or, la fracture numérique demeure importante puisque 14 millions de Français ne maîtrisent pas le numérique et près d'un Français sur deux est mal à l'aise avec cet outil. Dans ce contexte, je tiens à rappeler que le développement de l'identité numérique ne doit pas se faire au détriment d'une partie de nos concitoyens déjà marginalisés par la dématérialisation croissante des services publics.

Nous n'avons plus à formuler d'avis, puisque le Sénat a rejeté la première partie du projet de loi de finances pour 2022, mais si j'avais eu à me prononcer, j'aurais donné un avis défavorable à ces crédits, parce qu'ils sont encore loin, malgré quelques progrès, de « réarmer les préfetures » et de sécuriser l'action des élus locaux au quotidien.

Mme Nathalie Goulet. – Notre commission a fait un travail important après les dysfonctionnements constatés dans l'organisation des dernières élections départementales et régionales. Le ministère de l'intérieur nous a entendus puisque la mise sous pli de la

propagande électorale a été internalisée, après avoir été externalisée avec les conséquences que nous connaissons. Nous ignorons le coût de ce changement et il faudra en contrôler le déroulement. À la veille des échéances électorales nationales, nous avons intérêt à porter un regard continu sur cette réforme, car les promesses n'engagent que ceux qui les entendent...

M. François-Noël Buffet, président. – Effectivement, d'autant que le Gouvernement s'étant largement inspiré de nos propositions, nous sommes tout à fait fondés à contrôler leur mise en œuvre.

M. Éric Kerrouche. – Sur cette mission, la continuité n'est pas nécessairement une bonne chose, notamment pour la dématérialisation des services publics. Avec Agnès Canayer, nous avons consacré à ce sujet un rapport d'information, au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, dans lequel nous soulignons la difficile prise en compte de l'illectronisme qui touche surtout les usagers qui ont le plus recours aux services publics. La Cour des comptes pointe des dérives en montrant que des offres privées et payantes se substituent aux services publics. Cette mission reconduit les moyens d'investissement numérique pour les fonctionnaires, alors que nous avons constaté que bien des logiciels ne sont pas adaptés aux missions qu'ils exercent. Les représentants syndicaux nous ont signalé des dysfonctionnements dans le travail quotidien et nous ont alertés sur des problèmes de continuité de service. Un exemple : une mesure de sécurité oblige les secrétaires administratifs des préfectures et des sous-préfectures à prévisualiser leurs documents numérisés sur l'imprimante plutôt que de les consulter directement à l'écran, ce qui entraîne des va-et-vient insensés parce que le logiciel n'est pas adapté.

Sur la réforme des services de l'État, le Premier ministre a annoncé de « réarmement des territoires » : le périmètre de la mission a changé, mais on s'interroge encore sur la doctrine territoriale de l'État. En réalité, et je m'appuie sur une recherche universitaire pour le dire, la volonté de rationaliser les dépenses publiques est une antienne qui date du XX^e siècle. En moyenne, une réforme de l'État est menée tous les cinq ans depuis 1969, sans cohérence ni tenir compte des réalisations précédentes. Ce mouvement s'est accéléré depuis 1990.

Nous déplorons les tensions sur les CERT, mais aussi sur le développement des maisons France Services qui se substituent à tous les services publics mais sont cofinancées par les collectivités territoriales.

Concernant l'organisation des élections, les crédits augmentent mais le ministère de l'intérieur conserve une part d'opacité, en particulier pour la mise sous pli : elle serait désormais faite en régie par les préfectures ou les communes. Le ministre de l'intérieur nous a pourtant adressé un courrier contredisant les informations contenues dans le projet annuel de performance. L'organisation des élections sera donc à géométrie variable. Le flou demeure aussi sur l'acheminement de la propagande électorale. Un nouveau marché public sera passé pour couvrir les lots précédemment attribués à Adrexo. Dans les faits, nous ignorons comment se déroule cette procédure. Nos travaux en commission ont permis d'alerter et d'avertir le ministère de l'intérieur. La balle est dans son camp et il ne faudrait pas que nous ayons à constater de nouveaux dysfonctionnements sous peine d'affaiblir encore davantage notre système démocratique. Bien entendu, le ministère de l'intérieur ne propose pas de moderniser les modalités de vote. J'espère que nous pourrons le faire en vue des prochaines élections législatives.

Enfin, je m'étonne de la baisse des crédits de la Commission nationale des comptes de campagnes et des financements politiques, alors que deux élections majeures se dérouleront l'an prochain.

Pour toutes ces raisons, j'aurais suivi l'avis défavorable de notre rapporteure.

Mme Cécile Cukierman, rapporteure pour avis. – Je partage cette analyse sur les dysfonctionnements liés au numérique qui traduisent les difficultés de l'administration à rendre le service public. Le défi de notre temps est d'entrer dans la modernité tout en conservant l'humanité d'une administration publique présente dans les territoires. L'article XV de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen proclame : « *la Société a le droit de demander compte à tout Agent public de son administration* », mais cela suppose la présence d'agents publics... Et il est vrai que de plus en plus de secrétaires de mairie nous parlent d'usagers qui les sollicitent pour effectuer leurs démarches afin de maintenir ce lien humain.

Le coût de l'internalisation de la mise sous pli est chiffré à 5 millions d'euros ; nous aurions effectivement intérêt à suivre le processus jusqu'aux élections, et à l'évaluer à l'issue des scrutins.

La commission donne acte de sa communication à la rapporteure et en autorise la publication sous la forme d'un rapport d'information.

Projet de loi de finances pour 2022 – Mission « Sécurités » - Programme « Sécurité civile » - Examen du rapport d'information

M. François-Noël Buffet, président. – Nous entendons désormais la communication de Françoise Dumont sur les crédits du programme « Sécurité civile » du projet de loi de finances pour 2022.

Mme Françoise Dumont, rapporteure. – Le programme 161 est l'un des quatre programmes de la mission « Sécurités » qui concourt à la stratégie du ministère de l'intérieur visant à protéger et secourir les Français sur l'ensemble du territoire.

Piloté par la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC), le programme « Sécurité civile » finance les moyens nationaux de la sécurité civile, qu'il s'agisse des outils d'intervention opérationnels mis en œuvre au quotidien pour le secours à personne, les opérations de déminage ou déclenchées en cas de catastrophes majeures, qu'elles soient naturelles comme les feux de forêt, les inondations, les tempêtes ou les séismes, ou technologiques avec les risques NRBC-E – nucléaire, radiologique, biologique, chimique et explosif.

Cette année, les moyens alloués à ce programme connaissent une hausse tant en autorisations d'engagement (AE) qu'en crédits de paiement (CP). Les AE passent de 413 à 678 millions d'euros, soit une augmentation de 64,1 %. Cette augmentation s'explique principalement par un effet de périmètre puisque les coûts de maintien en condition opérationnelle (MCO) des aéronefs de la sécurité civile ont été réintégrés dans le programme « Sécurité civile », alors qu'ils avaient été basculés, l'année dernière, dans la mission « Plan de relance ».

La réintégration de ces crédits au sein du programme 161 est d'autant plus significative que la reconduction, pour cinq années, du marché de maintenance des avions de la sécurité civile confié à la société Sabena Technics à compter du 1^{er} octobre 2022 correspond à 184 millions d'euros d'AE.

Le rapatriement des crédits dédiés au MCO des aéronefs dans le programme 161 justifie également, en partie, l'augmentation des CP pour l'année 2022, passant de 518 millions d'euros en loi de finances initiale de 2021 à 568 millions d'euros.

Un des principaux chantiers portés par la DGSCGC au travers du programme 161 concerne les moyens aériens de la sécurité civile. Cette année, il se traduit principalement par la poursuite de l'exécution du marché public notifié en 2018 portant sur l'acquisition de six appareils multi-rôles de type Dash 8 afin de pallier le retrait des sept Tracker que comptait la flotte de la sécurité civile. Ces avions arrivant au terme des 25 000 heures de vol fixées par le constructeur, il était initialement prévu de les retirer progressivement à mesure des livraisons des Dash 8. Toutefois, la perte d'un Tracker et le décès de son pilote pendant la saison des feux 2019 puis la détection d'un problème technique sur les trains d'atterrissage de ces appareils ont conduit la DGSCGC au retrait anticipé de l'ensemble des Tracker au cours de l'année 2020.

Le premier appareil Dash 8 a été livré en 2019 avant qu'un second ne le rejoigne en 2020, conformément au calendrier prévisionnel prévu par le marché. Pour l'année 2021, seul un appareil sur les deux prévus a été effectivement livré, la livraison du second devant intervenir qu'en toute fin d'année.

Le Président de la République a récemment annoncé, lors du congrès de la Fédération nationale des sapeurs-pompiers de France, que deux hélicoptères supplémentaires devraient être commandés d'ici à l'année prochaine en plus des deux unités en attente de livraison qui ont été commandées l'année dernière. La flotte d'hélicoptères de la sécurité civile devrait donc bientôt compter 37 appareils, bien que la DGSCGC évalue « *un besoin cible de 38 appareils* ». Les efforts doivent donc être poursuivis dans les années à venir.

Enfin, la présentation de ce budget est, pour moi, l'occasion de partager mes inquiétudes quant au retard du programme NexSIS porté depuis 2016 par l'Agence du numérique de la sécurité civile (ANSC). Ce programme a pour objet d'offrir aux services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) qui le souhaitent une solution permettant le remplacement de leurs systèmes de gestion des alertes et de gestion opérationnelle (SGA-SGO).

Les SGA-SGO sont des systèmes d'information principalement utilisés par les centres de traitement de l'alerte – centres opérationnels départementaux d'incendie et de secours (CTA-CODIS) des SIS. Ils permettent, en temps réel, d'identifier, de localiser et de mobiliser les moyens humains et matériels dont dispose le SIS pour répondre à une alerte donnée. La structuration des moyens humains – sapeurs-pompiers professionnels ou volontaires –, la diversité des moyens matériels et leur répartition au sein des centres de secours du département font du SGA-SGO la moelle épinière des SIS et de leur capacité opérationnelle.

En 2019, l'ANSC a désigné le SDIS de Seine-et-Marne comme SDIS préfigurateur pour la mise en place du système NexSIS et a établi une liste des SDIS primo-accédant pour le déploiement de ce système. Ainsi, sept SIS devaient initialement voir leurs

SGA-SGO actuels remplacés par le système NexSIS en 2021, et quatorze SIS supplémentaires ainsi que la Brigade des sapeurs-pompiers de Paris en 2022. Or, le conseil d'administration de l'ANSC du 7 juillet 2021 a révélé que le calendrier initial ne pourrait être tenu du fait de certaines contraintes induites par la crise sanitaire ainsi que par un manque de personnels qualifiés.

Ce retard est inquiétant à plusieurs titres. Le principal risque concerne la remise en cause des capacités opérationnelles des SIS concernés. Certains SGA-SGO sont devenus particulièrement obsolètes et ne sont plus mis à jour par leurs éditeurs. La maintenance des systèmes devient de moins en moins facile pour les SIS puisque les sociétés historiquement en charge ne disposent parfois plus des compétences pour intervenir sur des systèmes dont le remplacement a, en tout état de cause, été annoncé. La maintenance des matériels informatiques est également problématique puisque les SGA-SGO les plus anciens fonctionnent avec du matériel datant parfois des années 1990 et dont le remplacement total ou partiel peut être difficile. De plus, certains SDIS ont anticipé le lancement de NexSIS en ne renouvelant pas leur contrat de maintenance. C'est notamment le cas pour celui de mon département, le Var, dont le contrat prendra fin l'année prochaine.

Il résulte de ces différents facteurs un risque croissant de pannes lourdes pouvant, le cas échéant, aboutir à une perte totale du système qui impliquerait un passage en mode « ultra-dégradé » pour la gestion des appels d'urgence depuis la prise d'appel jusqu'au déclenchement des sapeurs-pompiers dans les casernes – méthode « téléphone-papier-crayon » – alors que les SDIS ont reçu près de 16 millions d'appels en 2020 et que certains d'entre eux, comme ceux du Var ou de la Gironde, procèdent à plus de 100 000 interventions par an.

Une panne lourde de SGO-SGA aurait donc des conséquences dramatiques dans les départements concernés, sans aucune commune mesure avec la panne des numéros d'appels d'urgence connue le 2 juin dernier sur le réseau de l'opérateur Orange.

En outre, ce retard pourrait porter préjudice à l'expérimentation des plateformes communes de réception des appels d'urgence prévue à l'article 31 de la proposition de loi visant à consolider notre modèle de sécurité civile et valoriser le volontariat des sapeurs-pompiers, dite proposition de loi « Matras » définitivement adoptée par le Parlement le 16 novembre dernier. Il semble difficilement envisageable de procéder au regroupement des CTA-CODIS et des centres de réception des appels des services d'aide médicale urgente (SAMU) sans utiliser le système NexSIS, alors qu'il a vocation à être adopté par une part significative des SIS et qu'il a justement été conçu pour rendre possible un tel regroupement.

Enfin, ce retard est particulièrement préjudiciable pour les SIS qui ont d'ores et déjà versé des subventions d'investissement à l'ANSC dont le montant cumulé atteint plus de 12,5 millions d'euros pour les années 2019 et 2020. Il s'agit d'un effort significatif pour les SIS et les collectivités qui contribuent à leur financement et ces dernières sont donc particulièrement inquiètes à la vue du retard que prend le projet.

Le retard de déploiement de NexSIS est difficilement acceptable pour les collectivités contributrices puisque les dotations de l'État à destination de l'agence sont constituées d'une subvention pour charges de service public d'un montant de 5 millions d'euros en AE et en CP et d'une dotation en fonds propres de 2 millions d'euros en AE et en CP au titre de la dotation de soutien aux investissements structurants des SDIS.

Pour rappel, cette dotation avait été créée en 2016 pour redéployer les économies permises par la réforme de la prestation de fidélisation et de reconnaissance (PFR) versée aux sapeurs-pompiers volontaires, qui s'était traduite par une diminution significative du montant de la participation versée à ce titre par l'État aux départements, passée de 32 millions d'euros en 2015 à 3 millions d'euros en 2017.

En 2017, l'engagement de l'État avait été respecté avec une dotation aux investissements structurants atteignant 25 millions d'euros. Mais, depuis lors, l'écart cumulé entre les économies réalisées au titre de la nouvelle prestation de fidélisation et de reconnaissance (NPFR) et les montants redistribués *via* la dotation aux investissements structurants n'a cessé de croître et était évalué, par Catherine Troendlé, en 2020, à plus de 62 millions d'euros.

À l'heure actuelle, la dotation de soutien aux investissements structurants des SDIS se limitant à la seule dotation à destination de l'ANSC, il est donc regrettable que celle-ci se limite à un montant de 2 millions d'euros.

Ainsi, au regard du caractère vital du programme NexSIS, du retard déjà enregistré pour son déploiement, des engagements financiers significatifs portés par les SIS et de la baisse récurrente de la dotation aux investissements structurants des SDIS depuis 2017, j'appelle à un effort financier conséquent de l'État pour le financement de l'ANSC.

M. Hussein Bourgi. – Le projet NexSIS ayant été annoncé pour être opérationnel lors des jeux Olympiques (JO) de 2024, le retard pris nous inquiète pour des raisons budgétaires, mais aussi dans la préparation des JO ; nous pourrions auditionner le ministre de l'intérieur sur ce point.

Il faut analyser les chiffres de ce budget à l'échelle du quinquennat, puisque les crédits de la sécurité civile ont augmenté puis baissé : sur la durée, ils n'ont pas plus progressé que l'inflation. Dans le détail, sur le programme 161, la seule action qui augmente concerne la gestion des crises majeures tandis que les crédits à la prévention restent stables, de même que le soutien aux acteurs de la sécurité civile. Or, le changement climatique est là, les risques sont là, les catastrophes vont se multiplier : il faut investir en amont et non pas se contenter de renforcer les moyens d'urgence.

Mme Françoise Dumont, rapporteure. – Pour avoir présidé l'ANSC de sa création jusqu'à l'année dernière, je sais combien les SGA-SGO des SDIS sont obsolètes et difficiles à maintenir, certains sont au bord de la rupture et une panne obligerait à passer en mode « ultra-dégradé », avec des risques évidents pour la sécurité civile. Cette situation est effectivement inquiétante dans la perspective des JO. J'ai indiqué il y a quinze jours au cabinet du ministre de l'intérieur, que l'ANSC manquait de 12 équivalents temps plein (ETP) pour aider les SDIS à s'adapter. L'année prochaine sera décisive ; le Gouvernement s'est engagé à combler les vides par redéploiement ; nous avons convenu de nous revoir régulièrement : nous resterons vigilants.

La commission donne acte de sa communication à la rapporteure et en autorise la publication sous la forme d'un rapport d'information.

Projet de loi de finances pour 2022 – Mission « Transformation et fonction publiques » - Programme « Fonction publique » - Examen du rapport d'information

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – L'avis budgétaire sur les crédits du programme « Fonction publique » porte prioritairement sur la fonction publique de l'État et plus précisément sur le programme 148, destiné à compléter les actions des ministères en matière de ressources humaines.

J'aborderai trois points : les effectifs de l'État et la masse salariale ; le programme 148 ; enfin, la mise en œuvre de la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique.

S'agissant du premier point, je vous rappelle que l'objectif de suppression de 50 000 postes dans la fonction publique d'État lors du quinquennat a été officiellement abandonné par le ministre délégué chargé des comptes publics en juillet 2021, au profit d'une stabilité des effectifs de la fonction publique d'État. Corrélativement, l'Agence nationale des mobilités et des reconversions de l'État, dont la création avait été annoncée dès 2018, ne verra finalement pas le jour.

Le PLF pour 2022 prévoit de supprimer 509 équivalents temps plein (ETP) travaillé dans la fonction publique de l'État, sur un total de 2,49 millions agents. L'effort porterait, de façon encore plus forte que l'année précédente, sur les opérateurs, avec la suppression de 1 276 ETP, tandis que 767 ETP seront créés dans les ministères.

Les suppressions de postes porteront principalement sur les ministères du travail, de l'emploi et l'insertion ; de l'économie, des finances et de la relance, et de la transition écologique et leurs opérateurs.

Dans le cadre du « réarmement régalien » mis en avant par le Gouvernement, 2 096 ETP seront créés pour le ministère de l'intérieur, pour le ministère de la justice, et pour le ministère des armées et leurs opérateurs.

En outre, les secteurs de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation, d'une part, et ceux de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports, d'autre part, bénéficieront de 662 ETP supplémentaires. À noter que le ministère de la santé et ses opérateurs bénéficieront de seulement 28 ETP supplémentaires, ce qui semble traduire la perspective d'un « retour à la normale » après la crise sanitaire.

Au total, seuls 2 130 ETP seraient donc supprimés dans l'administration de l'État depuis 2018.

Concernant la masse salariale de l'État hors pensions, elle atteint 93,2 milliards d'euros pour 2022, ce qui représente 18,1 % du budget général. Malgré le gel du point d'indice, elle augmente de 2 milliards d'euros par rapport à la loi de finances pour 2021.

Cette augmentation s'explique principalement par les mesures catégorielles, par le solde du glissement vieillesse-technicité (GVT), par les mesures annoncées lors de la conférence sur les perspectives salariales de la fonction publique de juillet 2021, par le

financement de la première étape de la participation de l'État employeur à la protection sociale complémentaire de ses agents, et par les effets des créations de postes.

L'épidémie de covid-19 a eu des conséquences sur la masse salariale. La prime exceptionnelle « covid-19 » a été versée aux agents de la fonction publique d'État et de la fonction publique territoriale ayant garanti la continuité des services publics pendant la crise sanitaire. Dans la fonction publique de l'État, cette prime a été versée à 295 549 agents, pour un coût total de 177,87 millions d'euros, dont plus de la moitié a été versée entre juillet et septembre 2020. Le montant moyen de 602 euros par agent dissimule des montants très hétérogènes en fonction des ministères, allant du simple à près du triple.

Dans le versant territorial, 39 % des collectivités et établissements qui ont répondu à l'enquête du Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) ont déclaré avoir délibéré pour instituer cette prime exceptionnelle ; il s'agit surtout des métropoles et communautés urbaines, des départements, des intercommunalités et des communes de plus de 3 500 habitants. Les bénéficiaires travaillent principalement dans les secteurs des ressources humaines, du scolaire et périscolaire, de l'état civil et funéraire, ou encore des services publics sociaux et médico-sociaux.

La suspension du jour de carence s'est traduite par un surcoût budgétaire bien inférieur à celui observé en 2020, sous l'effet combiné du recul du nombre de contaminations chez les agents et d'un meilleur ciblage du dispositif. Le projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2022 propose une nouvelle prorogation jusqu'à une date fixée par décret et au plus tard jusqu'au 31 décembre 2022.

Pour le télétravail, l'objectif était d'équiper d'ici à la fin de l'année 2021 d'un ordinateur portable tous les agents de la fonction publique d'État, hors enseignants, dont les activités peuvent être réalisées à distance. Au 1^{er} juillet 2021, 85 % des agents concernés sont équipés « comme au bureau ». Depuis mars 2020, 274 000 ordinateurs portables ont été acquis, pour un coût de 365 millions d'euros.

Par ailleurs, l'accord relatif à la mise en œuvre du télétravail dans la fonction publique, signé le 13 juillet 2021, prévoit une indemnisation forfaitaire des frais à hauteur de 220 euros annuels maximum par agent de la fonction publique hospitalière et de la fonction publique de l'État. La fonction publique territoriale n'est pas concernée.

Deuxième point : le programme 148, « Fonction publique ». Il finance les actions interministérielles en matière de formation (33 % du programme), d'action sociale (51 %) et de gestion des ressources humaines (16 %). Une quatrième action « accompagnement interministériel ressources humaines » a été introduite dans ce PLF: il s'agit des crédits, hors dépenses de personnel, du Centre interministériel de services informatiques relatifs aux ressources humaines (CISIRH) pour 18,1 millions d'euros, ainsi que les crédits du Fonds d'accompagnement interministériel RH (FAIRH) initialement portés par le programme 351, pour 20 millions d'euros en crédits de paiement. En plus des deux objectifs issus du programme 351, le programme 148 comporte deux nouveaux objectifs par rapport au PLF 2021 : « égalité professionnelle » et « transformation de la fonction publique ». Son montant s'établit à 297,58 millions d'euros en autorisations d'engagement et 288,33 millions d'euros en crédits de paiement, soit une augmentation respective de 9,1 % et 8,5 % par rapport à la loi de finances pour 2021 à périmètre courant, et de 2,5 % et 1,7 % à périmètre constant.

Le constat posé l'an dernier s'applique toujours : les coûts de gestion des prestations d'action sociale demeurent encore élevés même s'ils sont censés baisser légèrement en 2021, pour atteindre 5,42 %, contre 5,6 % en 2020. Cette baisse des coûts moyens résulterait en partie du renouvellement des marchés publics du chèque emploi service universel (CESU), en janvier 2021, et du chèque-vacances, en avril 2021.

Concernant l'égalité professionnelle, dans ce PLF, l'indicateur de cet objectif vise un taux de mise en œuvre des plans d'action en faveur de l'égalité professionnelle entre les hommes et les femmes dans la fonction publique de l'État de 100 % dès 2021 en ce qui concerne les ministères. Les taux d'élaboration des plans d'action s'agissant des collectivités territoriales et des établissements publics de la fonction publique hospitalière sont nettement inférieurs : respectivement 54 % et 58 % en juin 2021. Cet indicateur n'est toutefois pas entièrement satisfaisant, car il semble confondre, dans sa définition, la transmission des plans d'action et leur mise en œuvre.

Comme chaque année, je vous propose un focus sur le recrutement des apprentis.

Alors que la fonction publique représente près de 20 % des actifs, elle n'emploie que 5 % de l'ensemble des apprentis en France. Si le nombre d'entrées en contrat d'apprentissage est en nette augmentation en 2020, cette croissance est presque entièrement portée par le secteur privé : les embauches dans le secteur public n'augmentent que de 5 %.

Néanmoins, le Gouvernement s'est fixé comme objectif de recruter 14 940 apprentis pour l'année 2021-2022, soit une augmentation de 80 % par rapport à l'année précédente, notamment dans les ministères de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et la recherche, et de l'intérieur.

Les difficultés de recrutement liées au financement ne doivent pas être sous-estimées. Dans le versant territorial, le plan « 1 jeune, 1 solution » prévoit le versement d'une aide exceptionnelle de 3 000 euros au profit des collectivités territoriales pour chaque contrat d'apprentissage conclu entre le 1^{er} juillet 2020 et le 31 décembre 2021. Au 19 octobre 2021, 6 341 dossiers ont ainsi été acceptés, soit un montant total de 19,023 millions d'euros versés.

Le PLF pour 2022 rénove le système de financement issu de la loi du 6 août 2019 : à compter de 2022, le CNFPT devrait prendre en charge la totalité des coûts de la formation des apprentis, et non plus la moitié, tout en bénéficiant de recettes nouvelles. Ainsi, une cotisation spéciale à l'apprentissage d'un taux maximal de 0,1 % de la masse salariale des collectivités territoriales serait mise en place, tandis que l'État apporterait un financement de 15 millions d'euros ; France Compétences participerait également à hauteur de 15 millions d'euros, en contrepartie de la réalisation d'un objectif de recrutement de 7 500 apprentis par les employeurs territoriaux.

Ce mode de financement devrait garantir l'équilibre budgétaire du CNFPT et inciter au recrutement d'apprentis. L'an dernier, j'avais proposé un effort financier comparable par un amendement, voté par le Sénat, qui visait à créer une dotation interministérielle de 15 millions d'euros pour développer l'apprentissage dans la fonction publique de l'État. Ni le Gouvernement ni l'Assemblée nationale ne m'ont suivie.

De façon générale, le développement de l'apprentissage dans la fonction publique semble se heurter à un déficit d'attractivité auquel contribue notamment l'absence de perspectives pour les apprentis. La loi de transformation de la fonction publique permet

toutefois aux employeurs, à titre expérimental, de titulariser des apprentis en situation de handicap, après vérification de leur aptitude professionnelle ; le premier bilan est néanmoins assez modeste, avec 48 titularisations visées en 2021, et 178 visées en 2022.

Un moyen d'améliorer significativement l'accès des apprentis à la fonction publique pourrait être d'assimiler l'expérience acquise au cours du contrat d'apprentissage dans la fonction publique à une durée de services publics effectifs, afin de leur permettre de passer les concours par la voie interne ; le Gouvernement n'a toutefois pas précisé le calendrier ni les modalités d'une telle mesure.

Le rapport sur les freins au développement de l'apprentissage, prévu par de la loi de transformation de la fonction publique, vient tout juste d'être remis au Parlement, près d'un an et demi après le délai fixé : tout vient à point...

Troisième point : la mise en œuvre de la loi du 6 août 2019 relative à la transformation de la fonction publique.

Si le recours aux nouveaux outils qu'elle introduit paraît encore timide, il a été ralenti par la survenue de la crise sanitaire quelques semaines à peine après l'édiction des premiers décrets. De plus certaines mesures d'application n'ont toujours pas été prises.

Un bilan ultérieur permettra de savoir si les modestes résultats observés s'expliquent par des raisons conjoncturelles ou également structurelles.

Je ferai cependant un point d'étape sur quelques-unes de ses dispositions.

Le contrat de projet permet aux administrations d'embaucher des agents de catégorie A, B et C pour mener à bien un projet ou une opération. Dans la fonction publique d'État, 240 contrats de projet ont été conclus en 2020, principalement dans les ministères sociaux, les ministères économiques et financiers, et le ministère de l'intérieur, pour des projets immobiliers, informatiques, numériques. Le recours à ce nouveau type de contrat n'a pas pu encore être évalué dans la fonction publique territoriale, ni dans la fonction publique hospitalière.

Concernant l'ouverture aux contractuels des emplois de direction, seulement 22 contrats ont été signés dans la fonction publique de l'État au 30 juin 2021 ; les chiffres pour les autres versants ne sont pas encore connus.

Sur l'élargissement du recours au contrat pour pourvoir les emplois permanents de l'État, le bilan de ce dispositif n'est pas non plus disponible.

La prime de précarité dans la fonction publique concerne tous les employeurs publics au titre des contrats conclus depuis le 1^{er} janvier 2021 ; son montant est égal à 10 % de la rémunération brute globale de l'agent.

Je vous rappelle que nous nous étions montrés réticents à l'extension par le Gouvernement du dispositif à la fonction publique hospitalière. Il conviendra de vérifier l'an prochain si la logique dissuasive à l'égard des employeurs publics qu'entendait poursuivre le Gouvernement a été suivie d'effet.

La rupture conventionnelle, elle, connaît une montée en puissance progressive, même si son appropriation par les employeurs publics demeure en deçà des projections ;

l'expérimentation de la rupture conventionnelle était en effet particulièrement attendue des employeurs territoriaux. Dans la fonction publique de l'État, 428 indemnités spécifiques de rupture conventionnelle ont été enregistrées en 2020, et 1 100 entre janvier et juillet 2021. Les chiffres ne sont pas connus pour les deux autres versants de la fonction publique. Un bilan ultérieur permettra de chiffrer le coût du dispositif pour les employeurs publics.

Enfin, sur la restructuration de service, le dispositif global d'accompagnement des fonctionnaires dont le poste est supprimé permet d'accorder des congés de transition professionnelle et de verser des indemnités de départ volontaire ; 1 300 indemnités de départ ont été versées à ce jour. L'impact budgétaire de la mise en place des congés de transition professionnelle n'a pas encore été précisé.

Voilà les remarques que je voulais faire sur ce budget, étant entendu que je n'ai pas à formuler d'avis sur son vote.

M. Patrick Kanner. – Les quelque 5 millions d'agents des trois fonctions publiques ont souvent été, dans l'année difficile que nous venons de traverser, les « premiers de corvée » et je crois que nous devons les saluer.

Ce budget est un budget de continuité. Il est l'occasion de rappeler que beaucoup de choses ont changé durant ce quinquennat, pas toujours en bien, et que c'est le fruit d'une conception de la modernisation et de la flexibilité, conforme à la logique de « *start-up nation* ». Nous l'avons combattue, en particulier en n'adoptant pas la proposition de loi de ratification de l'ordonnance portant réforme de la haute fonction publique de l'État, déposée par notre collègue Jean-Pierre Sueur. Mme de Montchalin a eu à cette occasion une attitude quelque peu condescendante à notre égard, nous nous en souvenons. Nous pensons, nous, que cette conception ne correspond pas à l'histoire de notre pays ; nous croyons au service public et estimons qu'il doit intégrer les serviteurs du public que sont les fonctionnaires quel que soit leur grade, et nous pensons aussi que le désengagement de l'État n'est pas une bonne chose. Nous voulons plus de reconnaissance du travail des fonctionnaires, ce qui passe aussi par leur rémunération. Certes, des mesures catégorielles ont été annoncées, mais pas de mesure générale. Or le point d'indice n'a pas bougé depuis février 2017 ; il est donc certain, compte tenu de l'inflation, que le pouvoir d'achat global des fonctionnaires régresse dans notre pays. Nous savons aussi que l'emploi public est un élément de l'aménagement du territoire dont nous avons tant besoin, y compris outre-mer, comme la situation actuelle nous le rappelle fortement.

Mme Françoise Gatel. – Je suis très attachée à la présence des services publics dans les territoires, c'est pourquoi j'ai regretté que le Gouvernement ait limité la délivrance des cartes nationales d'identité à quelques communes labellisées – dans mon département, seules 27 communes pourront en délivrer, ce qui est peu.

S'agissant de l'apprentissage, il est clair que nous avons des difficultés de recrutement ; certains métiers ne sont guère attractifs dans les petites communes. Je pense aux postes de secrétaires de mairie par exemple, qui sont multitâches, exercés souvent dans la solitude, et sans guère de progression possible – on comprend pourquoi les agents sont attirés vers les intercommunalités, et d'abord les plus importantes, qui offrent des tâches plus diversifiées et plus de perspectives. Je crois donc qu'il faut travailler davantage à mutualiser ces emplois sur le territoire, pour les rendre plus attractifs.

J'ai deux questions annexes. La cybersécurité pour les postes des agents des collectivités en télétravail pose problème. La ville de La Rochelle a été paralysée le 26 décembre dernier par un virus qui s'est propagé à partir d'une messagerie publique ; il lui fut impossible de délivrer les permis d'inhumation pendant huit jours.

Nous devons aussi faciliter la gestion des personnels par les employeurs, notamment dans le domaine de la médecine du travail. Les centres départementaux connaissent des déficits de médecins, et l'intervention d'infirmiers en pratique avancée (IPA), autorisée pour le privé, ne l'est pas pour la fonction publique territoriale, si bien que de nombreuses visites médicales de reprise du travail ne peuvent être effectuées.

Mme Marie Mercier. – La polyvalence des secrétaires de mairie et des directeurs généraux des services (DGS) est absolument hors-norme. La DGS de ma commune de 10 000 habitants gagnerait beaucoup plus si elle travaillait à l'agglomération, qui compte plus de 100 000 habitants. Les critères devraient être revus, car la rémunération de ces agents n'est pas à la hauteur du travail accompli.

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – Madame Gatel, former des apprentis permettrait de recruter : ce serait un bon retour sur investissement pour les collectivités.

La commission donne acte de sa communication au rapporteur et en autorise la publication sous la forme d'un rapport d'information.

Projet de loi de finances pour 2022 – Mission « Conseil et contrôle de l'État » - Programmes « Juridictions administratives et juridictions financières » - Examen du rapport d'information

M. Guy Benarroche, rapporteur. – Nous examinons pour avis deux programmes de la mission « Conseil et contrôle de l'État », dont le responsable est le Premier ministre : le programme 165, « Conseil d'État et autres juridictions administratives », et le programme 164, « Cour des comptes et autres juridictions financières ».

Les moyens alloués à ces deux programmes augmentent en 2022 de 6,5 % pour les juridictions administratives, avec un montant total de crédits de paiement qui s'élève à 481,2 millions d'euros, et de 2,5 % pour les juridictions financières, avec un montant de 226,7 millions d'euros. Leurs schémas d'emplois sont également en hausse, respectivement de plus 41 et plus 30 équivalents temps plein (ETP).

Le projet de loi de finances (PLF) pour 2022 prévoit un renforcement plus marqué que l'année dernière des effectifs des tribunaux administratifs et confirme ainsi la rupture avec les années précédentes, où seule la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) bénéficiait d'efforts budgétaires.

Les crédits supplémentaires demandés en 2022 sont principalement destinés à financer 36 ETP pour renforcer les effectifs des tribunaux administratifs : 21 emplois de magistrats, dont six postes de vice-présidents pour les tribunaux administratifs comportant trois chambres et plus, ce qui permettra aux présidents de ces juridictions de se décharger d'audiences de référés et de consacrer plus de temps à leur rôle de gestionnaire de leur juridiction, et 15 emplois d'agents de greffe.

Le budget prévoit également deux postes de conseillers d'État supplémentaires et trois emplois de magistrats destinés à la commission du contentieux du stationnement payant (CCSP).

Les crédits hors titre 2 s'élèvent à 19 millions d'euros. Ils sont en forte augmentation, de 22,5 %, par rapport à la loi de finances initiale (LFI) pour 2021, pour deux raisons. D'une part, il s'agit de couvrir des dépenses immobilières, dont notamment deux projets d'envergure : le relogement de la CNDA et du tribunal administratif de Montreuil et la création de la cour administrative d'appel de Toulouse. Cette neuvième cour administrative d'appel devrait être livrée en janvier 2022, avec l'ouverture des deux premières chambres le 1^{er} mars 2022 et des deux suivantes en septembre 2022. D'autre part, des investissements informatiques sont prévus, avec un projet de refonte de Télérecours, qui est l'application des échanges dématérialisés avec les juridictions administratives, pour un montant de 2 millions d'euros.

Je souhaiterais attirer votre attention sur trois sujets.

Tout d'abord, l'année 2022 constituera la première année d'entrée en vigueur de l'ordonnance n° 2021-702 du 2 juin 2021 portant réforme de l'encadrement supérieur de la fonction publique de l'État. Or, cette réforme de la haute fonction publique pourrait présenter des impacts sur l'attractivité du corps des magistrats administratifs et compliquer l'organisation des juridictions administratives, ce pour deux raisons.

Tout d'abord, cette ordonnance instaure une obligation de mobilité statutaire pour accéder au grade de conseiller, transformant ainsi une incitation qui existait déjà en une obligation, et supprime la possibilité d'être dispensé de mobilité pour l'accès au deuxième grade par l'affectation pendant trois ans en cour administrative d'appel. Cette double obligation de mobilité entraînera la nécessité de remplacer un certain nombre de magistrats en juridiction et de former les nouveaux entrants venant d'autres corps, ce qui risque d'entraîner une perte de productivité pour les juridictions concernées. De plus, ce nouveau cadre statutaire pose la question du retour dans leur corps d'origine des magistrats ayant exercé cette mobilité : ils pourraient être tentés de rester dans leur administration d'accueil, compte tenu des contraintes croissantes de la fonction de magistrat administratif.

L'attractivité du corps deviendra ainsi plus que jamais un enjeu pour le bon fonctionnement des juridictions administratives.

Par ailleurs, le corps des magistrats administratifs devenant un corps d'accueil, une attention particulière doit être portée à leur régime indiciaire et indemnitaire. Comme l'a relevé le Conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, les magistrats sortant de l'Institut national du service public (INSP) commenceront leur carrière par deux années dans le corps des administrateurs de l'État, avant de rejoindre les tribunaux administratifs. Il serait difficilement concevable que leur arrivée en juridiction se traduise par une perte de rémunération. Le Conseil d'État a indiqué mener dès à présent des discussions en la matière avec la direction générale de l'administration et de la fonction publique et la direction du budget, a priori dans la perspective du budget pour 2023.

Les effets de la réforme de la haute fonction publique sur le corps des magistrats des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel devront donc être suivis avec attention au cours des prochaines années : la volatilité qu'elle peut induire, cumulée avec la

difficulté d'anticiper les départs à la retraite, est susceptible de rendre plus complexe la gestion des ressources humaines des juridictions administratives.

À cette inconnue s'ajoute le phénomène bien connu de l'accroissement du contentieux administratif.

L'année 2020 a été une année atypique en raison de la pandémie, mais la forte baisse d'activité causée par celle-ci est conjoncturelle et l'année 2021 présente les signes d'un rebond d'activité : au premier semestre 2021, le niveau des entrées dans les tribunaux administratifs et à la CNDA a dépassé celui de l'année 2019 sur la même période.

Deux domaines semblent particulièrement concernés par la reprise d'activité. Les contentieux sociaux, qui comprennent les litiges relatifs à l'aide sociale, au revenu de solidarité active (RSA), au logement et aux droits des travailleurs sans emploi, sont en forte augmentation, de 13 %, depuis le début de l'année 2021 et devraient atteindre leurs plus hauts niveaux, selon le Conseil d'État. Les injonctions liées au droit au logement opposable (DALO) prennent en particulier un temps considérable aux magistrats dans certains tribunaux administratifs. De ce point de vue, d'après les témoignages recueillis lors de mon déplacement au tribunal administratif de Montreuil, la suppression des audiences prévue dans le cadre de la loi pour la confiance dans l'institution judiciaire n'allègera qu'à la marge le travail des magistrats et des greffes.

Le contentieux des étrangers, qui avait atteint 40 % en 2019, n'est quant à lui descendu qu'à 37,2 % en 2020. Sur les cinq dernières années, ce contentieux est en augmentation de 33,6 %. Au printemps 2020, le groupe de travail présidé par le conseiller d'État Jacques-Henri Stahl a proposé une simplification de la procédure en la matière. La nécessité d'une telle réforme d'ordre procédural semble faire consensus ; néanmoins, aucune initiative législative n'a encore été prise, et la période électorale à venir semble désormais écarter cette hypothèse.

Cette année, certains tribunaux ont également vu affluer les référés de la part d'étrangers résidant en France pour obtenir un rendez-vous en préfecture en raison du dysfonctionnement de l'administration et des lenteurs de la mise en place du système d'administration numérique pour les étrangers en France (ANEF). Le tribunal administratif de Montreuil a ainsi connu une hausse de 300 % de ce contentieux, avec un total de 1 685 référés depuis 2020. Le préfet des Bouches-du-Rhône m'a indiqué mettre en place ce système dans la région Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA) à partir du 1^{er} janvier 2022 et l'on peut aussi craindre des ratés. Ce contentieux revient à transformer le juge administratif en secrétaire de préfecture, selon le témoignage des magistrats rencontrés, qui déplorent une dévalorisation de leur métier.

De manière générale, les procédures de référé semblent être en pleine expansion. Ainsi, le président du tribunal administratif de Montreuil a noté une augmentation de 119 % des référés par rapport à 2020. Cette augmentation, en particulier des référés suspension, pourrait être liée au vieillissement des stocks de dossiers.

Pour faire face à un tel contentieux tout en maintenant les indicateurs de performance à un niveau satisfaisant, l'augmentation des effectifs de 41 ETP prévue par le PLF pour 2022 semble donc un minimum. Une attention particulière doit être portée au renforcement des équipes de greffe pour permettre à la chaîne juridictionnelle de fonctionner de bout en bout. À Montreuil, la majorité des chambres de la juridiction ne disposent pas de

greffe complet et les vacataires ne sont affectés que sur des temps courts, de trois mois maximum, formation comprise, ce qui ne permet pas de rentabiliser le temps de formation. Ce fonctionnement n'est pas vraiment optimal, alors que la juridiction est saisie de 17 000 requêtes par an.

Mon troisième point d'attention concerne deux juridictions spécialisées portées par le programme 165 : la CNDA, qui est la juridiction d'appel des décisions de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (Ofpra), et la Commission du contentieux du stationnement payant (CCSP), qui prend en charge les recours en matière de stationnement des véhicules sur voirie.

Ces deux juridictions sont confrontées à des hausses importantes de leurs contentieux. La CNDA connaît cette tendance depuis des années et a vu ses moyens renforcés. Elle disposera ainsi à la fin de l'année 2021 de 339 rapporteurs pour remplir son objectif de rendre 70 000 décisions dans un délai de huit mois. La CCSP est, elle, beaucoup plus récente, et elle fait face depuis le début de l'année 2021 à une augmentation considérable du nombre des recours. Selon le Conseil d'État, le nombre des recours devrait être de l'ordre de 150 000 à 160 000 au 31 décembre 2021, dépassant ainsi les 120 000 recours enregistrés en 2019.

Ce surcroît d'activité est a priori durable, car il est lié à l'abrogation par la décision QPC du 9 septembre 2020 du Conseil constitutionnel d'une disposition du code général des collectivités territoriales, qui faisait de l'obligation préalable de paiement une condition de recevabilité des recours devant la CCSP. Aucune disposition législative n'a pour l'heure été adoptée – nous en étions au même point il y a un an – pour trouver une solution de remplacement, malgré différentes initiatives du député Daniel Labaronne.

En 2022, la CCSP recevra le renfort de trois magistrats. Cet accroissement de sa capacité de jugement est nécessaire. Sera-t-il suffisant ? En 2022, l'augmentation des recours risque de s'accroître, car la Ville de Paris a décidé de l'élargissement de l'obligation de stationnement payant aux deux roues.

Ces deux juridictions spécialisées étant soumises à un flux très important de dossiers entrants, le moindre incident peut avoir des effets préjudiciables sur leur performance. Ce sera probablement le cas en 2021. La CNDA a connu une grève des avocats, menée depuis octobre 2021, contre un recours, selon eux, accru aux ordonnances et contre la nouvelle politique de la cour pour limiter les renvois. Pour la CCSP, une panne de son système informatique à la suite d'une erreur commise par un prestataire du ministère de l'intérieur a fortement touché le travail de l'ensemble de la juridiction durant une semaine en avril 2021.

J'ai examiné cette année la question de la double tutelle des personnels des greffes des juridictions administratives, qui dépendent et du ministère de l'intérieur et du Conseil d'État, ce qui ne semble pas toujours optimal en matière de gestion et de recrutement. C'est un héritage historique des conseils de préfecture. En auditionnant les syndicats, il semble que la question mérite réflexion, car il y a aussi des avantages à cette situation, en particulier pour la mobilité dans les préfectures et les sous-préfectures. Un groupe de travail examine actuellement la question.

J'en viens à présent aux juridictions financières.

Les moyens du programme 164, « Cour des comptes et autres juridictions financières », sont en légère augmentation, de 2,5 % pour les crédits de paiement, contre 0,3 % l'année dernière. Le schéma d'emplois prévoit la création de 30 ETP, dont 25 destinés au recrutement d'auditeurs financiers pour assurer le mandat 2022-2028 de la Cour des comptes au comité des commissaires aux comptes de l'Organisation des Nations unies (ONU).

Dans un contexte de quasi-stabilité des moyens humains consacrés aux chambres régionales et territoriales des comptes (CRTC), malgré une augmentation croissante de leurs missions, l'importance des moyens humains consacrés à la mission de commissariat aux comptes de l'ONU apparaît tout à fait exceptionnelle. Il conviendra de veiller à ce que les CRTC ne soient pas mises à contribution sur cette mission. Je rappelle que le périmètre des compétences des juridictions financières s'est étendu de manière importante au cours des dernières années. Le nombre des organismes soumis à leur contrôle s'est multiplié. Parallèlement, les dossiers se sont complexifiés et les organismes contrôlés sont montés en compétence.

Le Premier président de la Cour des comptes a fixé diverses orientations stratégiques pour les juridictions financières à la suite du chantier « JF 2025 ».

Parmi ces orientations, deux sont en cours de traduction législative et vont avoir un impact important sur les CRTC. L'article 74 du projet de loi relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale (3DS) tend à confier aux CRTC une nouvelle mission d'évaluation des politiques publiques territoriales, sur demande des régions ou des départements, et peut-être des métropoles. Ce droit de tirage à la main des collectivités territoriales, auquel les CRTC seront tenues de faire droit, pourraient avoir des effets importants sur leurs travaux, notamment pour les chambres ayant un vaste périmètre, par exemple pour la CRC Occitanie, qui comprend une région et 13 départements.

La CRTC Bouches-du-Rhône se verrait confier dans ce cadre un travail important d'évaluation, à la fois sur la réattribution des allocations de compensation pour les communes et sur la mise en œuvre du plan « Marseille en grand » annoncé par Emmanuel Macron. Le président de la chambre a exprimé des craintes sur ses moyens, au vu de son programme de contrôles de l'année prochaine.

Dans le cadre du PLF pour 2022, aucun moyen supplémentaire n'a été alloué aux chambres à ce titre. Toutefois, réaliser ces tâches dans des délais utiles à moyens constants semble impossible. La question devra être abordée lors des prochains budgets.

L'article 41 du PLF pour 2022 vise à habiliter le Gouvernement à réformer par ordonnance le régime de responsabilité des comptables et ordonnateurs publics, pour instituer un régime de responsabilité unifié des gestionnaires publics et un nouveau régime de sanctions. Il s'agit d'une réforme attendue, car le système actuel n'est pas satisfaisant ; le faible nombre d'affaires jugées par la Cour de discipline budgétaire et financière en est la preuve.

L'article suscite toutefois des interrogations. Sur la méthode tout d'abord : pourquoi prévoir une habilitation à légiférer par ordonnances alors que la réforme envisagée remanierait profondément l'ordre public financier, notamment en prévoyant un champ restreint aux fautes graves et causant un préjudice financier significatif ? Sur la procédure

choisie, enfin : l'intégration de la formation de jugement unique à la Cour des comptes n'est pas approuvée par les CRTC, qui auraient préféré le recours à deux ou trois formations inter-juridictions pour conserver leur rôle juridictionnel. Elles craignent que leur mise à l'écart du jugement des comptables publics affaiblisse leur rôle localement. Les magistrats des CRTC s'interrogent, quant à eux, sur une dévalorisation de leur fonction avec l'abandon de leurs fonctions juridictionnelles, même s'il est prévu qu'ils puissent siéger à cette septième chambre.

Comme l'année dernière, je souligne enfin que pour une meilleure lisibilité des crédits alloués, une ventilation des crédits entre la Cour des comptes et les CRTC serait bienvenue, à l'instar du programme 165, qui prévoit une ventilation entre le Conseil d'État, les cours administratives d'appel et les tribunaux administratifs.

Mme Nathalie Goulet. – Qu'est-ce que ce contrôle de l'ONU ? Est-ce une nouveauté ? Pierre Moscovici trouve que les ports francs sont formidables... comment va-t-il contrôler l'ONU ?

M. Guy Benarroche, rapporteur pour avis. – Il s'agit d'une procédure régulière de l'ONU. Le mandat, de six ans, a été attribué à la Cour des comptes française pour 2022-2028, avec deux autres pays.

Mme Nathalie Goulet. – Une rémunération est-elle prévue ?

M. Guy Benarroche, rapporteur pour avis. – Tout à fait : elle permettra notamment de faire face aux frais supplémentaires engendrés par cette mission.

Mme Nathalie Goulet. – C'est important !

La commission donne acte de sa communication au rapporteur et en autorise la publication sous la forme d'un rapport d'information.

Projet de loi de finances pour 2022 – Mission « Pouvoirs publics » - Examen du rapport d'information

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – Je vous présente le rapport sur la mission « Pouvoirs publics ». Je limiterai mes observations à la présidence de la République, au Conseil constitutionnel et à la Cour de justice de la République. Pour les assemblées parlementaires et la chaîne parlementaire, je vous renvoie à l'excellent rapport de la commission des finances, pour éviter tout conflit d'intérêts, puisque, en tant que questeur, il serait malvenu que je m'exprime sur le sujet.

Les crédits de la présidence de la République, qui avaient beaucoup augmenté dans les premières années du quinquennat, se sont stabilisés, ce que je salue. Comme l'année dernière, les crédits s'élèvent à environ 109 millions d'euros. Les dépenses du déplacement du Président de la République sont en diminution, compte tenu de la crise sanitaire, qui a réduit le nombre de voyages présidentiels.

Les dépenses d'investissement sont contenues, elles ont diminué de 4,67 % entre 2021 et 2022 après deux années de hausse. Nous avons toujours soutenu les dépenses d'investissement, dès lors qu'elles étaient affectées à des missions de sécurité de la Présidence, qui est une question majeure. Cette année, les dépenses portent sur les

investissements informatiques, sur les télécommunications, sur l'hôtel de Marigny et sur la protection des personnels de la direction de la sécurité de la présidence de la République (DSPR), dépenses que je soutiens complètement.

Les dépenses de fonctionnement augmentent de manière modérée, à cause des travaux de purge des réseaux et de la rationalisation de certaines dépenses, comme celles liées au parc automobile.

La hausse des dépenses de personnel est très limitée. La présidence de la République s'est fixé un plafond d'emplois à 825 équivalents temps plein (ETP), avec une compression des heures supplémentaires. La Cour des comptes avait souhaité une exclusivité pour l'attribution de l'indemnité de sujétion particulière, notamment en ce qui concerne la rémunération des heures complémentaires. Ces dispositifs sont exclusifs pour les nouveaux entrants, mais ils restent cumulables pour les personnels en fonction.

Le prélèvement habituel sur la trésorerie, nécessaire à l'équilibre du budget, malgré une réduction de 4,5 % par rapport à 2021, s'élève pour 2022 à 2,4 millions d'euros. Il est toujours très difficile de connaître les réserves exactes de la présidence de la République : selon la Cour des comptes, elles s'élevaient à 20,56 millions d'euros en 2019 et à 20,41 millions d'euros en 2020.

La gestion est donc extrêmement prudente. Voilà qui tranche singulièrement avec les deux ou trois premières années de quinquennat. À l'approche de l'élection présidentielle, la vertu semble s'être installée.

J'en viens au Conseil constitutionnel. Les crédits augmentent de 2,5 millions d'euros, à cause des futures élections présidentielle et législatives. Le Conseil constitutionnel contrôle la validité et le bon déroulement de l'élection présidentielle, il examine les réclamations et proclame le résultat, il recueille les parrainages, arrête la liste des candidats et désigne les délégués qui surveillent sur place les opérations électorales. Il intervient tout au long du processus. Par ailleurs, en vertu de l'article 59 de la Constitution, le Conseil constitutionnel statue en cas de contestation sur la régularité de l'élection des députés et des sénateurs.

Voilà qui entraîne le recours à 2 000 magistrats, délégués du Conseil constitutionnel assurant le contrôle des opérations électorales dans les bureaux de vote et vérificateurs et spécialistes de la législation électorale, ainsi que des coûts informatiques liés au traitement des parrainages. Le Conseil accueillera aussi en ses murs des agents du ministère de l'intérieur et des rapporteurs adjoints issus du Conseil d'État et de la Cour de cassation. Le détachement de la Garde républicaine sera lui aussi augmenté. Enfin, compte tenu du contexte sanitaire, le Conseil louera un local supplémentaire de 154 m².

J'en viens aux questions prioritaires de constitutionnalité (QPC), qui se développent. Leur répartition est égale, cette année, entre celles provenant du Conseil d'État et celles de la Cour de cassation. Au premier semestre 2021, 41 des 60 décisions du Conseil relèvent de QPC.

Le président du Conseil constitutionnel souhaiterait un recensement complet, en matière de QPC, des décisions prises en première et seconde instance. Voilà qui constituerait une base de données très importante et utile, et qui explique les crédits supplémentaires de 900 000 euros.

J'ai évoqué avec Laurent Fabius des travaux récents du Sénat, en particulier la proposition de loi constitutionnelle modifiant l'article 38 de la Constitution suite aux décisions du Conseil du 28 mai 2020 et du 3 juillet 2020. Le président du Conseil constitutionnel a déclaré que, les décisions du Conseil s'appliquant à l'ensemble des pouvoirs publics, le débat était clos et n'appelait aucune précision de sa part.

Un nouveau dispositif prospère : désormais, le Conseil constitutionnel se déplace dans nos régions pour tenir des audiences de QPC. Des audiences ont eu lieu à Metz, à Pau, à Lyon et à Bourges, à l'instar de ce qui se passe au Canada. Ces audiences délocalisées font l'objet de travaux préparatoires avec la juridiction d'accueil, puis des échanges s'engagent avec des étudiants en droit des universités de la région. Chaque fois, le coût est d'environ 20 000 euros, en raison de la retransmission audiovisuelle.

Enfin, des échanges utiles ont eu lieu avec la Cour de Karlsruhe et sont prévus avec l'Association des cours constitutionnelles francophones (ACCF), qui se réunira bientôt à Dakar.

La Cour de justice de la République fait l'objet de nombreuses contestations, mais les saisines sont massives. La Cour s'organise en trois degrés. La commission des requêtes se réunit une ou deux fois par mois et analyse entre 20 et 30 plaintes par séance. La commission d'instruction n'évoque que les sujets transmis par la commission des requêtes. Enfin, au terme de l'instruction, la formation en jugement, peut, le cas échéant, se réunir, ce qu'elle fera une fois en 2022.

En 2020, 246 recours ont été déposés devant la commission des requêtes, dont 164 afférents à la crise sanitaire. En 2021, nos ministres Agnès Buzyn et Olivier Véran ont fait l'objet de 19 078 recours. Ces plaintes émanent du même avocat, et, pour le moment, aucun désistement n'est à prévoir. Au 31 mai 2021, seulement 15 dossiers étaient en cours d'instruction. La commission des requêtes procède donc à un important élagage. L'augmentation des crédits tient au fait que les frais de justice sont importants, notamment dans le contexte de la crise sanitaire.

Bercy a autorisé des reports de crédits, ce qui est une bonne nouvelle. Le coût de loyer de la Cour dans un immeuble proche des Invalides s'élève à 493 000 euros pour l'année. La Cour espère pouvoir s'installer sur l'île de la Cité, à l'issue du procès sur les attentats de 2015, dans deux ou trois ans.

Mes chers collègues, je vous aurais proposé d'approuver ces crédits si le vote en séance publique hier n'avait pas abouti au rejet de la première partie du projet de loi de finances.

M. Patrick Kanner. – Le Conseil constitutionnel voit sa dotation augmenter de 32 %. Est-ce seulement lié au nouveau fichier sur les QPC et à l'organisation des élections ?

Monsieur le rapporteur, votre pudeur questorale s'est judicieusement manifestée, mais les budgets de l'Assemblée nationale et du Sénat augmentent respectivement de 6 % et de 4 %. Que pouvez-vous nous en dire ?

M. Alain Richard. – La création d'un fichier de jurisprudence sur les décisions QPC semble très judicieuse. Pourquoi la Cour de cassation et le Conseil d'État n'ont-ils pas

déjà réalisé ce travail, qui semble devoir leur incomber ? Le Conseil constitutionnel constate-t-il une carence de la part de ces juridictions ?

M. Philippe Bas. – En matière de pouvoirs publics constitutionnels, notre tradition républicaine consiste à respecter la séparation des pouvoirs. L'unité du budget de l'État et la séparation des pouvoirs sont parfois difficiles à concilier. Ces crédits constitutionnels sont inscrits dans le budget de l'État, que vote le Parlement. En l'espèce, le vote du Parlement est tout à fait particulier. Par exemple, nous ne pourrions accepter que l'Assemblée nationale vienne remettre en cause la dotation de l'État au Sénat, et réciproquement. De même, le Parlement pourrait difficilement remettre en cause la dotation de l'État à la présidence de la République ou au Conseil constitutionnel.

Le terme « approbation » des crédits, justifié en droit, est peut-être un peu excessif. Il s'agit plus d'un constat que nous faisons. Le Parlement ne souhaite en aucun cas s'immiscer dans les crédits des pouvoirs constitutionnels. Le contrôle que nous pourrions effectuer sur ces crédits ne pourrait être que très restreint, dans l'hypothèse d'une dotation outrageante pour la République. Je suis donc prêt à « constater » les crédits plutôt qu'à les « approuver ».

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur pour avis. – Monsieur Kanner, les 2,5 millions d'euros supplémentaires affectés au Conseil constitutionnel incluent toutes les dépenses afférentes aux missions de contrôle de l'élection présidentielle, des parrainages à la proclamation des résultats, et au contentieux sur les élections législatives. Il faut recruter 2 000 vacataires et la vérification des parrainages est très chronophage. De plus, 900 000 euros sont affectés à la création du nouveau portail de référence des QPC.

En revanche, je ne peux répondre à votre seconde question. Je vous renvoie au rapport de la commission des finances, car il est logique qu'un questeur n'intervienne pas en ces matières, pour prévenir tout conflit d'intérêts.

Monsieur Richard, le Conseil d'État a mené ce travail, sur le site ArianeWeb, qui reprend les décisions relatives à la transmission de QPC. Ce n'est pas le cas pour la Cour de cassation. La volonté du Conseil constitutionnel est bien réelle : le Président a beaucoup insisté, car il est très attaché à disposer d'un site internet, édifice complet, au service des QPC, qu'il considère comme une grande œuvre citoyenne et une grande novation. Il pourra sans doute s'appuyer sur le fichier existant du Conseil d'État.

Monsieur Bas, j'approuve totalement votre nuance. Si nous sommes tous attachés à la séparation des pouvoirs, nous ne pouvons que souscrire à votre remarque. L'approbation que je sollicite, mes chers collègues, se limite à la publication des observations que je viens de formuler.

La commission donne acte de sa communication au rapporteur pour avis et en autorise la publication sous la forme d'un rapport d'information.

**Projet de loi de finances pour 2022 – Mission « Sécurités » - Programmes
« Gendarmerie nationale », « Police nationale » et « Sécurité et éducation
routières » - Examen du rapport d'information**

M. François-Noël Buffet, président, en remplacement de M. Henri Leroy, rapporteur. – Henri Leroy m'a demandé de vous présenter en son nom ses observations sur les crédits relatifs à trois des quatre programmes de la mission « Sécurités » inscrits au projet de loi de finances (PLF) pour 2022 : le programme 152, « Gendarmerie nationale », le programme 176, « Police nationale » et le programme 207, « Sécurité et éducation routières ».

Le budget de la mission « Sécurités » prend une importance particulière cette année, alors que la sécurité constitue une préoccupation majeure des Français en vue de l'élection présidentielle. Dans ce contexte, l'examen du budget alloué aux forces de sécurité intérieure nécessite de notre part une attention renforcée, puisqu'il conditionne directement la capacité de notre pays à répondre aux menaces auxquelles il est confronté.

Depuis plusieurs années, nous dénonçons la stratégie suivie par le Gouvernement, qui consiste à mettre l'accent sur le renforcement des effectifs au détriment de l'amélioration de l'équipement et des conditions de travail des policiers et gendarmes.

Le PLF pour 2021 constituait à cet égard une première exception puisque, grâce aux crédits issus du plan de relance, les dépenses de fonctionnement et d'investissement bénéficiaient d'une hausse conséquente. Si nous nous en étions félicités, nous avons aussi déploré que cette augmentation ne soit pas portée par la mission « Sécurités », mais par le plan de relance.

Le PLF pour 2022 constitue une nouvelle rupture. Il fait suite à la publication le 16 novembre 2020 du Livre blanc pour la sécurité intérieure, et au Beauvau de la sécurité, dont les conclusions ont été rendues publiques le 14 septembre 2021. Pour la première fois, la part des dépenses de personnel dans les dépenses totales de la mission diminue, grâce au dynamisme des dépenses de fonctionnement et d'investissement. Cette évolution résulte à la fois de l'impact des nouvelles mesures liées au Beauvau de la sécurité, et de la réintégration de crédits exceptionnels issus du plan de relance.

Ainsi, les crédits alloués aux programmes 176 et 152 permettraient une augmentation des budgets de fonctionnement et d'investissement de 31,63 % dans la police et de 18,23 % dans la gendarmerie par rapport à 2021. Ces augmentations, fortement attendues par policiers et gendarmes, permettront de faire face à une situation aujourd'hui critique, et de redonner à nos forces de sécurité de plus grandes marges de manœuvre.

Henri Leroy souhaite tout particulièrement saluer le renouvellement en cours des parcs automobiles, dont le vieillissement constitue une préoccupation forte. En 2021 et 2022, les crédits prévus sont en effet supérieurs à la dépense annuelle nécessaire pour assurer le renouvellement courant et rattraper le retard accumulé dans le remplacement des véhicules. La police nationale devrait donc être en mesure d'acquérir 4 470 véhicules en 2021 et 5 503 véhicules en 2022, tandis que la gendarmerie nationale devrait pouvoir acheter 3 707 véhicules en 2021 et 5 500 en 2022.

Parallèlement, l'augmentation des dépenses d'équipement permettra de poursuivre la mise à niveau et le renforcement des équipements individuels des policiers et gendarmes, ainsi que le déploiement des équipements numériques, l'objectif étant de doter chacun d'un nouvel équipement opérationnel (NEO) et d'une caméra-piéton.

Enfin, les crédits inscrits au PLF pour 2022 en matière d'investissement immobilier, combinés à la poursuite du plan « Poignées de porte », devraient permettre de poursuivre la mise en œuvre du programme de rénovation du parc immobilier.

Henri Leroy souhaite toutefois attirer notre attention sur plusieurs points. En premier lieu, nous devons nous montrer attentifs à la répartition des crédits entre les deux forces. La gendarmerie, qui couvre 95 % du territoire et dispose d'un parc immobilier et automobile conséquent, bénéficie en effet d'une augmentation de ses crédits moins favorable que celle de la police. Il est nécessaire que les besoins soient pleinement objectivés pour expliquer ces différences.

Par ailleurs, une grande vigilance s'impose afin d'assurer la bonne allocation des moyens budgétaires. Nous avons en effet assisté ces dernières années au fiasco du premier marché de caméras-piétons, et à celui du logiciel de rédaction de procédure SCRIBE.

Enfin, les efforts en matière d'équipement et d'investissement immobilier doivent s'inscrire dans la durée, et il serait bénéfique de formaliser une stratégie immobilière et un plan de renouvellement des véhicules qui soient pluriannuels.

En ce qui concerne les dépenses de personnels, malgré la diminution de leur proportion dans les dépenses totales, les crédits de masse salariale augmentent dans le PLF pour 2022, de 1,64 % dans la police nationale et de 1,08 % dans la gendarmerie nationale. L'année 2022 verra l'achèvement de la mise en œuvre du plan de recrutement de 10 000 policiers et gendarmes sur la durée du quinquennat. Entre 2017 et 2022, 8 446 emplois de policiers et 2 083 emplois de gendarmes auront ainsi été créés.

Comme Henri Leroy vous l'indiquait déjà lors de l'examen de précédents budgets, nous ne sommes pas convaincus par la pertinence de ces embauches massives. Elles mettent sous tension l'appareil de formation, sans que leur effectivité en matière de présence sur la voie publique soit avérée.

En ce qui concerne les mesures catégorielles, elles sont plus maîtrisées cette année que les précédentes, ce dont nous pouvons nous féliciter. Parmi les crédits dédiés aux mesures indemnitaires et catégorielles, près de la moitié devraient financer les mesures issues du Beauvau de la sécurité.

Henri Leroy souhaite toutefois souligner un point d'attention en matière de titre 2. Alors que nous venons de voter la création d'une réserve opérationnelle pour la police nationale, le développement des réserves opérationnelles des deux forces n'a pas été budgété. L'emploi de ces réserves sera donc fortement contraint, alors même que leur montée en charge est nécessaire dans la perspective des grands événements sportifs de 2023 et 2024.

Pour conclure, si le budget 2021 constituait un premier pas dans l'amélioration des conditions de travail des forces de sécurité intérieure et dans la remise à niveau de leur équipement, le PLF pour 2022 est le signe d'une prise de conscience inédite, et apporte un début de réponse aux questions soulevées par le Sénat depuis de nombreuses années.

Cependant, il arrive bien trop tardivement, en toute fin de quinquennat, et cela fait peser trois risques principaux sur ces crédits. Tout d'abord, l'élaboration en cours d'un projet de loi d'orientation et de programmation pour les sécurités reprend une recommandation ancienne du Sénat, mais cette dynamique aurait dû être enclenchée bien plus tôt pour être réellement effective. En outre, ce budget étant présenté juste avant les élections présidentielle et législatives, nous devons nous montrer attentifs à ce qu'il soit effectivement exécuté.

Enfin, Henri Leroy souhaite insister sur la nécessité d'une revalorisation pérenne des crédits de la mission « Sécurités ». Le budget défini pour l'année 2022 devra servir de base à l'élaboration du budget des années suivantes pour la mission, et ne pas être considéré comme un effort ponctuel répondant à une situation d'urgence. Il s'agit de privilégier une évolution structurelle plutôt que conjoncturelle, afin de pouvoir maintenir l'effort.

M. Jérôme Durain. – Je commencerai par citer le ministre de l'intérieur qui demandait en septembre 2020 « plus de bleu sur le terrain », récidivant par ce tweet d'avril 2021 : « Chaque Français verra plus de bleu sur le terrain en 2022 qu'en 2017. » Visiblement, ces belles paroles n'ont pas convaincu la Cour des comptes, qui pointait la semaine dernière dans une publication que l'évolution du taux d'engagement des effectifs sur le terrain depuis 2011 mettait en évidence une baisse continue de la présence sur la voie publique, davantage marquée pour la police nationale que pour la gendarmerie. Nouvelle doctrine d'emploi annoncée en 2017, la police de sécurité du quotidien ne s'est pour l'instant pas traduite par une plus grande présence policière sur le terrain. L'honnêteté me pousse tout de même à préciser que tout n'est pas conséquence des actions entreprises lors de ce quinquennat, ce qui rejoint d'ailleurs la préoccupation d'Henri Leroy au sujet des évolutions et inscriptions de crédits qui devraient être structurelles. Cependant, connaissant la propension de cette majorité à se présenter comme sortie de la cuisse de Jupiter, cette mise en perspective me paraît tout de même bienvenue.

Par ailleurs, j'attire l'attention sur les recrutements massifs et précipités, qui génèrent des interrogations quant au niveau de recrutement, dont nous ont fait part de nombreux syndicats de policiers. Ce constat de départ permet de relativiser les félicitations qui pourraient accompagner les crédits alloués cette année à la mission « Sécurités ». En effet, les hausses de crédits sont manifestes et bienvenues. Néanmoins, on ne peut résumer cette mission à l'antienne : « Du fric pour nos flics » et, si j'évacue le procès du budget de campagne, je voudrais souligner que des versements massifs de crédits, même s'ils sont utiles, ne peuvent tenir lieu de doctrine. Il me semble en outre que le Beauvau de la sécurité n'a pas permis de trouver des réponses à quelques questions majeures, comme celles de la présence de terrain, de la réconciliation des forces de l'ordre et de la population, des images ou encore du contrôle interne.

Nous passons du Beauvau de ce quinquennat au projet d'une loi de programmation pour le prochain. Entre les deux, nous avons beaucoup dépensé, et Marlène Schiappa a rappelé au cours de son audition de la semaine dernière que 2,3 milliards d'euros supplémentaires avaient été consacrés à cette mission lors de ce quinquennat. Néanmoins, j'insiste sur le fait que cela n'a pas été linéaire et qu'il nous manque une vision globale. J'ai évoqué les recrutements, mais on pourrait mentionner aussi la formation, dont le financement a successivement baissé et augmenté au cours de ces cinq ans.

Dans le détail des programmes, les crédits sont en augmentation de 7 %, pour parvenir à un total de 22,7 milliards d'euros. L'effort est conséquent et prend une dimension de rattrapage, qui bénéficie principalement à la police nationale avec environ

12 milliards d'euros, et à la gendarmerie nationale avec près de 10 milliards d'euros. Nous saluons ce rattrapage des crédits de fonctionnement et d'investissement par rapport aux dépenses de personnel qui concentraient jusque-là l'essentiel des efforts. J'insisterai néanmoins sur ce que Henri Leroy a évoqué en matière de juste dépense, et rappellerai que les premières commandes de caméras-piétons ont coûté 4 millions d'euros pour l'obtention de modèles inopérants raillés par le Président de la République lui-même, et que le logiciel SCRIBE a généré 11,7 millions d'euros de dépenses qui n'ont servi à rien. Il s'agit de deux ratés magistraux, et il faudra se montrer d'autant plus attentif à l'exécution de ce budget.

M. Ludovic Haye. – Je serai un peu plus optimiste que mon collègue et me félicite que pour une fois, une vision globale nous soit présentée. Ce sujet est en effet trop souvent appréhendé sous un angle particulier, que ce soit celui de la flotte automobile, de l'équipement ou du personnel. De plus, il me semble que nous avons tous constaté, pour cette période 2017-2022, un meilleur équipement de nos forces de l'ordre sur le terrain.

Certes, tout n'est pas parfait, et vous évoquiez notamment l'engorgement des formations. Cependant, tout attendre de l'échelon central me semble relever d'un mal actuel et à ce titre, je tiens à rappeler qu'il existe une hiérarchie aux niveaux régional et départemental et que, une fois les moyens donnés, certaines directives pourraient être prises afin qu'ils soient utilisés à bon escient et de manière équilibrée.

Enfin, nous avons tous connu la période pendant laquelle police nationale et gendarmerie nationale étaient en compétition. Aujourd'hui, si tout n'est pas réglé, les relations se sont améliorées et ce budget démontre une volonté d'équilibre que je salue, notamment en termes de moyens et de reconnaissance du travail effectué.

M. François-Noël Buffet, président. – Pour tenter de répondre sur la présence sur le terrain de nos forces de l'ordre, je précise que les gendarmes passent 60 % de leur temps sur le terrain, ce qui semble satisfaisant, même s'ils essayent naturellement de faire mieux. En revanche, le taux n'est que de 30 % chez les policiers. Les leviers possibles pour modifier cette réalité sont notamment le développement des équipements numériques et la simplification de la procédure pénale.

Enfin, je précise que, compte tenu du rejet hier de la première partie du PLF, nous ne votons pas ici les crédits, mais autorisons la publication du rapport sous forme de rapport d'information.

La commission donne acte de sa communication au rapporteur et en autorise la publication sous la forme d'un rapport d'information.

La réunion est close à 10 h 45.

COMMISSION MIXTE PARITAIRE

Mardi 16 novembre 2021

- Présidence de M. Bruno Studer, président de la commission des affaires culturelles et de l'éducation de l'Assemblée nationale -

La réunion est ouverte à 18 h 10.

Commission mixte paritaire sur la proposition de loi créant la fonction de directrice ou de directeur d'école

Conformément au deuxième alinéa de l'article 45 de la Constitution et à la demande du Premier ministre, une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi créant la fonction de directrice ou de directeur d'école, se réunit à l'Assemblée nationale le mardi 16 novembre 2021.

Elle a procédé à la désignation de son bureau, constitué de M. Bruno Studer, député, président, M. Laurent Lafon, sénateur, vice-président, et de Mme Cécile Rilhac, députée, et de M. Julien Bargeton, sénateur, comme rapporteurs respectivement pour l'Assemblée nationale et le Sénat.

M. Bruno Studer, député, président. – Je souhaite la bienvenue à nos collègues du Sénat pour cette nouvelle commission mixte paritaire (CMP). J'espère que, comme lors de notre précédente CMP sur le projet de loi relatif à la régulation et à l'accès aux œuvres culturelles à l'ère numérique, nous pourrons aboutir à un texte commun.

Je constate que nos délégations sont constituées et que nous pouvons commencer nos travaux. Les suppléants présents qui ne remplacent pas un titulaire peuvent s'exprimer mais n'ont pas la capacité de voter.

L'esprit de l'article 45 de la Constitution, qui doit guider nos travaux, implique que si nous parvenons à un texte commun, celui-ci doit pouvoir ensuite être adopté par les deux assemblées. Dans cette logique, je veillerai à ce que la parité entre nos deux assemblées soit maintenue tout au long de nos débats, tant par le nombre de commissaires que pour les majorités.

Nos deux assemblées ont chacune bien travaillé en amont. Je tiens en particulier à saluer les travaux de Frédéric Reiss réalisés il y a quelques années sur le sujet de la direction d'école.

Pour ce qui concerne les trois articles qui restent en discussion, les positions de nos deux assemblées demeurent conciliables. Je remercie les rapporteurs d'avoir mis à profit les dernières semaines pour travailler ensemble et se rapprocher du Gouvernement, afin d'aboutir au texte qu'ils nous proposent.

M. Laurent Lafon, sénateur, vice-président. – Il est toujours agréable de travailler sur un texte émanant d'un parlementaire. Je salue le travail de Cécile Rilhac, auteure de cette proposition de loi, et celui de Julien Bargeton, rapporteur pour le Sénat, qui, depuis la

première lecture, s'est attaché à faire converger les deux visions. Ce rapprochement est d'autant plus facile que nos deux commissions avaient déjà abordé le sujet. En ce qui concerne celle du Sénat, Max Brisson et Françoise Laborde ont publié, il y a quelques mois, un rapport d'information sur la situation des directeurs d'école, dont les conclusions nous ont largement inspirés et correspondaient à vos positions.

Tant au Sénat qu'à l'Assemblée nationale, nous avons à cœur de répondre aux attentes des directeurs et des directrices d'école. À travers ce statut, c'est la reconnaissance pour le travail essentiel qu'ils accomplissent dans nos établissements scolaires que nous apportons.

Les différentes lectures ont permis d'avancer sur de nombreux sujets, notamment la notion d'autorité fonctionnelle, qui est un vrai apport, et les aspects relatifs à la formation - la formation continue n'étant pas toujours le point fort de l'éducation nationale.

Nous avons eu un débat utile sur le rôle des collectivités, dont on sait l'importance qu'elles ont pour le Sénat. Sans surprise, celui-ci a souhaité maintenir là où elle est placée la frontière entre les compétences respectives des collectivités et de l'État. Cet échange nourri a abouti, je le pense, à une position dont chacun peut se satisfaire.

M. Julien Bargeton, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Je félicite à nouveau Cécile Rilhac pour sa proposition de loi. Celle-ci accomplit des avancées significatives en faveur des directeurs d'école, améliore la reconnaissance de leur rôle et offre un cadre juridique bienvenu pour conforter leur légitimité et leurs actions.

À l'issue des deux premières lectures, il existe déjà de nombreux points de consensus entre nos assemblées. Le Sénat a notamment introduit dans le texte l'autorité fonctionnelle pour les directeurs d'école et le renforcement de la formation initiale. Sur de nombreux autres points, il s'est rallié aux propositions de l'Assemblée nationale, apportant des modifications visant simplement à clarifier le texte – c'est bien là la vertu de la navette parlementaire et du bicamérisme. Je pense notamment à la délégation de compétences, à la mise en place de référents directeurs d'école ou à l'élaboration des plans de sécurité.

Parmi les trois articles restant en discussion, l'article 2 *bis* relatif aux moyens mis à disposition des directeurs d'école, s'est révélé particulièrement sensible pour nos deux assemblées. Après de nombreux échanges, un accord semble se dessiner. Je tiens à remercier Cécile Rilhac, Max Brisson et les présidents de nos deux commissions qui ont travaillé de concert afin de parvenir à une nouvelle rédaction de l'article. Celle-ci respecte la volonté de nos deux chambres : renforcer les moyens des directeurs d'école en évitant un transfert de charges sur les communes et leurs groupements – le Sénat y est particulièrement attaché.

Pour le reste, les modifications que Cécile Rilhac et moi-même vous proposerons témoignent de la recherche de ce consensus que j'appelais de mes vœux dès la première lecture. Tant le Sénat que l'Assemblée nationale conservent des dispositions qui leur tiennent à cœur. Cet équilibre que nous avons élaboré permettra, je l'espère, à notre CMP de trouver une issue conclusive, car il s'agit d'un texte très attendu par les principaux concernés : les directeurs d'école et l'ensemble de la communauté éducative.

Mme Cécile Rilhac, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – Le texte a beaucoup évolué depuis la proposition de loi que j'avais déposée en mai 2020, et je remercie les sénateurs et mes collègues députés de l'avoir enrichi. Il était issu d'une mission

flash sur les directeurs d'école, que j'avais menée en 2018 avec notre collègue Valérie Bazin-Malgras. Mon travail avec les acteurs de terrain lors de l'élaboration de la loi pour une école de la confiance a achevé de me convaincre que la reconnaissance de la responsabilité et des missions des directeurs d'école est essentielle, non seulement pour eux, mais aussi pour le bon fonctionnement des écoles dont ils ont la responsabilité. Je sais que les sénateurs en sont également convaincus.

Avec Julien Bargeton, nous avons eu des échanges fructueux, grâce auxquels nous soumettons à la CMP un texte susceptible de recevoir l'assentiment de la majorité de ses membres.

Trois articles seulement – 1^{er}, 2 et 2 *bis* – restent en discussion. Tous les autres ont été votés conformes par l'Assemblée en deuxième lecture, validant ainsi la rédaction adoptée par le Sénat : l'article 3, sur les référents directeurs d'école dans les directions des services départementaux, qui constitue une avancée très importante en apportant la reconnaissance du soutien nécessaire à ce métier ; l'article 5, sur l'élection des représentants des parents d'élèves par voie électronique, et l'article 6, sur le plan de mise en sûreté des élèves et des personnels. L'Assemblée a également maintenu la suppression de l'article 4 sur l'organisation du temps périscolaire, votée par le Sénat en première lecture, celle de l'article 4 *bis* et de l'article 6 *bis*.

L'Assemblée nationale a également retenu la notion d'autorité fonctionnelle, introduite par le Sénat à l'article 1er, dès la première lecture. Je remercie les sénateurs pour cet apport très intéressant, qui définit bien ce qu'est l'autorité du directeur d'école : une autorité non pas hiérarchique mais dans le cadre de ses fonctions.

L'article 2, qui crée l'emploi de directeur d'école et en détaille les missions et les conditions de travail et de décharges, est encore en discussion. Nous ferons des propositions de rédaction prenant en compte les apports des deux assemblées.

Enfin, nous avons entendu l'inquiétude suscitée parmi les élus par l'article 2 *bis*, qui porte sur les moyens, humains notamment, à apporter aux directeurs d'école par l'État et les communes en soutien à leurs tâches administratives, et sur leur bonne répartition. La rédaction sur laquelle nous nous sommes accordés est, je le pense, équilibrée. Elle permettra de renforcer l'aide administrative apportée aux directrices et aux directeurs d'école, dans le respect des compétences de l'État et de celles des communes.

Je me réjouis de voir l'aboutissement de cette proposition de loi, qui me tient à cœur et que je défends depuis plusieurs sessions parlementaires. Je remercie les présidents des deux commissions, le sénateur Max Brisson, avec qui j'ai eu des échanges très constructifs depuis la publication de son rapport au Sénat, et ma collègue Sylvie Charrière, qui défend le texte à mes côtés à l'Assemblée. Je tiens aussi à saluer le travail de tous les députés et sénateurs, de la majorité comme des oppositions, qui a fortement contribué à enrichir le texte au fil de la navette parlementaire. Puisse cette CMP déboucher sur un texte commun !

M. Max Brisson, sénateur. – Le rapport que j'avais remis avec ma collègue Françoise Laborde montrait que les directeurs d'école attendaient plus de formations pour faire face à des situations de plus en plus complexes, plus de temps pour exercer leur mission et plus d'aide administrative et de moyens pour la remplir efficacement. Cette proposition de loi apporte une réponse, même si l'on aurait pu aller plus loin.

L'autorité fonctionnelle, issue des travaux du Sénat, est retenue dans le texte proposé à la CMP. Les mots sont pesés et correspondent aux termes du dialogue que nous avons eu avec les acteurs de la communauté scolaire. Nos deux assemblées ont vite trouvé un accord sur ce dispositif central de la proposition de loi. C'est une évidente avancée.

À l'article 2, nous avons également trouvé un accord sur les conditions de nomination des directeurs d'école. L'important était que la procédure valorise la fonction de directeur d'école autant que celle applicable aux personnels de direction du second degré. La réalité de nos territoires est telle que certains directeurs d'école dirigent des établissements qui accueillent beaucoup plus d'élèves – jusqu'à 500 – que certains collèges qui en comptent parfois moins de 130. Pour lui donner du corps, nous avons bien borné les conditions sous lesquelles on peut accéder à la fonction : le directeur d'école ne peut être nommé que s'il dispose d'une expérience pour la fonction et après avoir suivi une formation ; il ne pourra exercer sa fonction plus de cinq ans sans bénéficier à nouveau d'une formation.

Nous avons aussi clarifié la définition du temps de décharge. Cette dernière ne sera plus à la seule discrétion du ministre mais relèvera désormais d'un décret. En outre, les directions académiques des services de l'éducation nationale (DASEN) devront rendre compte chaque année de l'utilisation effective de ces temps de décharge.

L'article 2 *bis* nous a beaucoup occupés. L'attente d'une assistance administrative est forte. On peut regretter que cette assistance reste du domaine de la possibilité, tout en ayant l'espoir que le ministère réponde à l'attente. Le Sénat est extrêmement attaché à ce que l'assistance administrative ne donne pas lieu à un transfert de charges, considérant qu'elle est du ressort de l'État, compétent en matière d'éducation ; les communes ou leurs groupements ne sont là que pour apporter une aide matérielle. Tel qu'il est rédigé, l'article proposé par les rapporteurs évite toute ambiguïté, et donc tout éventuel transfert de charges.

Je me réjouis que nous ayons trouvé une rédaction juste et équilibrée, qui répond aux trois attentes exprimées par le terrain : temps d'exercice, formation et aide administrative. C'est une étape. Certains auraient voulu aller plus loin ; peut-être le ferons-nous ultérieurement, mais il faut avancer en tenant compte des réalités du terrain. D'autres auraient préféré le statu quo, mais il était devenu intenable. On peut dire ce soir que nous en sortons.

M. Frédéric Reiss, député. – L'Assemblée nationale et le Sénat ont avancé l'un vers l'autre et nous sommes probablement en mesure d'aboutir à une CMP conclusive. Certes, on est un peu loin de la proposition de loi initiale de Cécile Rilhac mais l'important est de ne pas rester dans un *statu quo*, qui n'était effectivement plus tenable.

Tout le monde a compris qu'être directeur ou directrice d'école est un métier à part entière et qu'il implique un pilotage au plus près du terrain. Trop de décisions prises hors les murs sont imposées, alors que le directeur, pour pouvoir agir pour le bon fonctionnement de l'école, doit disposer à la fois d'autonomie et d'autorité. Je remercie donc le Sénat d'avoir inséré dans le texte l'autorité fonctionnelle, qui n'est pas la même chose que l'emploi fonctionnel d'abord envisagé par l'Assemblée et dont nous avons vite compris les limites et les difficultés. Du reste, les directeurs n'en voulaient pas, car il emportait des obligations de mutation au bout d'un certain nombre d'années. Lorsque les écoles fonctionnent, il faut les laisser fonctionner.

Les nombreux progrès au cours des dernières années en matière d'école inclusive ont donné aux directeurs de nouvelles possibilités d'agir, mais aussi du travail. Nous avons

également constaté au moment de la crise sanitaire, qu'il leur fallait pouvoir prendre des décisions rapidement sur le terrain. La proposition de loi va dans ce sens.

Seul bémol, l'adoption de la loi pour une école de la confiance a rendu la scolarité obligatoire à partir de 3 ans, ce qui, dans l'enseignement privé sous contrat, pose des problèmes pour la nomination des directeurs d'école, ces derniers étant souvent directeur à la fois dans le secondaire et dans le premier degré.

Nous devons aussi nous préoccuper des écoles rurales, c'est pourquoi l'article 2 *bis* est important. Il y a des collectivités locales qui pourront mettre des moyens humains ou matériels à disposition des directeurs d'école mais il faudra clarifier la rédaction pour éviter toute équivoque.

Peut-être n'allons-nous pas aussi loin que l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) le souhaiterait, avec un statut permettant davantage d'évaluation et d'autonomie, mais nous en prenons la direction et cela nous permettra sans doute, un jour, de franchir une étape supplémentaire.

Mme Marie-Pierre Monier, sénatrice. – C'est une occasion ratée pour les directeurs d'école. On a dit que cette proposition de loi était issue de la mission créée à la suite du suicide de Mme Renon. Or, alors que celui-ci était lié à une surcharge de tâches administratives, on en rajoute avec la formation des professeurs. En première lecture à l'Assemblée nationale, vous aviez promis que les directeurs ne disposeraient pas de l'autorité hiérarchique. On parle désormais d'autorité fonctionnelle sans savoir ce que cela recouvre, mais on refuse de préciser qu'il ne s'agit pas d'autorité hiérarchique. Cela sème le doute...

Je me réjouis que deux propositions du Sénat aient été retenues. L'une est le point annuel concernant l'utilisation effective des temps de décharge. On sait bien que, dans les écoles rurales qui comportent peu de classes, sans heure ou jour de décharge, les directeurs se débrouillent. L'autre proposition est l'obligation de formation des directeurs et directrices d'école tous les cinq ans.

Mais nous sommes déçus que la rédaction proposée par les rapporteurs pour l'article 2 *bis* ne prévoie qu'une possibilité d'assistance. C'est à l'État de garantir une assistance administrative aux directeurs et directrices d'école. C'est un recul. Au Sénat, nous débattons régulièrement du désengagement de l'État et de la charge croissante des communes, qui font à sa place. Et ce texte ouvre une nouvelle porte !

Mme Anne Brugnera, députée. – Je ne cache pas ma satisfaction de voir ce texte arriver en CMP, avec un espoir de conclusion.

Le sujet des « faisant fonction » me tient notamment à cœur. Ces instituteurs qui prennent les postes vacants de directeur d'école pour que l'école fonctionne correctement doivent voir leur engagement valorisé.

L'information sur l'utilisation des décharges présentée en conseil départemental de l'éducation nationale (CDEN) est également un point important, d'autant que nous avons souhaité que les décharges soient mieux adaptées aux spécificités des territoires, de l'école et de ses bâtiments, et pas seulement octroyées en fonction du nombre de classes. Cette information sur l'attribution des décharges est due aux directeurs d'école.

Pour l'article 2 *bis*, le plus difficile de la proposition de loi, nous avons recherché la meilleure rédaction. En tant qu'ancienne adjointe à l'éducation dans ma ville, je tenais à ce qu'il soit extrêmement clair que l'éducation est une compétence partagée entre l'État et les collectivités territoriales. Merci donc à tous et spécialement à Cécile Rilhac pour son engagement depuis le début du mandat.

Mme Sonia de La Provôté, sénatrice. – Puisqu'il fallait que le texte consacre le directeur ou la directrice d'école comme pair parmi ses pairs dans l'équipe éducative, l'autorité fonctionnelle est la meilleure solution : le directeur n'est pas le chef de l'équipe, mais il peut être à la manœuvre pour l'organisation et le bon fonctionnement de l'école. Là était probablement le point d'accord le plus difficile à trouver.

Si le Sénat et l'Assemblée nationale se sont attachés à travailler en commun pour aboutir positivement, c'est parce qu'ils ont vu comment les directrices et directeurs ont tenu l'école durant la période extrêmement difficile que nous venons de vivre. Véritables « couteaux suisses », ils ont joué de leur polyvalence, assumant en permanence le rôle de référents de terrain pour toute la communauté éducative, des membres de leurs équipes aux communes et à l'éducation nationale, en passant par les enfants et les parents. La crise sanitaire a apporté la preuve la plus éclatante de la nécessité de clarifier leur rôle et de leur témoigner de la reconnaissance.

Je me réjouis des discussions qui ont eu lieu. Il faudra veiller à ne pas trop rigidifier le dispositif, car il doit fonctionner en toutes circonstances, que le directeur dirige une école d'une classe ou de quinze, en milieu rural ou urbain. À cet égard, le texte permet à chacun de s'y retrouver.

Mme Michèle Victory, députée. – Sans rien enlever au travail sérieux qui a été fait, nous restons, comme nos collègues du groupe Socialiste, Écologiste et Républicain du Sénat, dubitatifs sur l'expression d'« autorité fonctionnelle ». Nous en avons longuement débattu ; nous n'étions pas d'accord, considérant qu'elle n'était pas vraiment explicite.

Quant à l'article 2 *bis*, le recours à la notion de possibilité dans la répartition des compétences, est curieux : il n'y a pas à se demander si l'État peut le faire, il le doit. Je regrette que nous n'ayons pas été plus clairs sur cette question également. Si chacun fait ce qu'il veut, on n'avancera guère.

Nous considérons comme un point positif les dispositions sur la décharge d'enseignement, et je remercie Cécile Rilhac d'avoir entendu certaines de nos observations, mais, d'une façon générale, nous éprouvons une petite déception.

La commission mixte paritaire passe ensuite à l'examen des articles restant en discussion.

Examen des articles

Article premier

Missions du directeur d'école

M. Julien Bargeton, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Nous vous proposons de reprendre la rédaction du Sénat. Les dernières interrogations qui restaient ont été levées par le ministre en séance.

M. Jacques Groperrin, sénateur. – Est-ce bien la vocation du directeur d'école d'organiser des débats sur les questions relatives à la vie scolaire ? Il serait peut-être plus judicieux d'écrire qu'il en organise la réflexion et le travail collectif.

M. Bruno Studer, député, président. – Il s'agit là du texte adopté par l'Assemblée, qui a été voté conforme par le Sénat en deuxième lecture.

Mme Cécile Rilhac, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – Je me suis appuyée sur les dispositions du code de l'éducation, selon lesquelles le directeur rédige l'ordre du jour du conseil d'école et organise, au sein du conseil des maîtres, les débats qui ont trait à la pédagogie et au fonctionnement de l'école.

M. Frédéric Reiss, député. – Un directeur d'école est un leader pédagogique. La rédaction est adaptée.

L'article 1^{er} est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 2

Modalités de nomination, d'avancement, de formation et conditions de travail des directeurs d'école

Mme Cécile Rilhac, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – À l'alinéa 4, nous proposons de supprimer l'obligation de formation certifiante pour assumer la direction d'une école qui ouvre droit à une décharge complète. Les directeurs d'école exercent le même métier, assument les mêmes responsabilités, qu'il y ait deux classes ou vingt. Certes, la charge de travail liée au nombre d'élèves et aux spécificités de l'établissement a une incidence sur l'organisation, mais cela ne justifie pas une telle distinction. Ce que députés et sénateurs souhaitent entériner, c'est qu'une formation est assurée en amont de l'inscription sur la liste d'aptitude.

Toujours à l'alinéa 4, je suggère une rectification rédactionnelle, qui ne figure pas dans la proposition de rédaction commune de l'Assemblée nationale et du Sénat. Pour donner une suite aux discussions denses que nous avons eues sur les conditions d'inscription sur la liste d'aptitude, peut-être pourrait-on parler d'années d'enseignement plutôt que d'années d'exercice de la fonction de directeur, même si le texte ne souffre aucune ambiguïté – seuls les instituteurs et les professeurs des écoles sont concernés.

À l'alinéa 7, nous proposons de supprimer la prise en compte des orientations de la politique nationale dans les propositions du directeur d'école concernant les actions de formation spécifiques à son établissement. L'Assemblée nationale avait introduit cet alinéa avec l'intention que ces actions soient proposées par l'équipe pédagogique pour répondre à ses besoins et que le directeur d'école s'en fasse le relai auprès de l'inspecteur de l'éducation nationale. Bien évidemment, ce dernier n'octroiera la formation que si elle est conforme aux textes. L'ajout du Sénat me paraît donc superfétatoire et pourrait même aller à l'encontre d'initiatives ou d'innovations des équipes pédagogiques.

À l'alinéa 8, nous sommes tombés d'accord pour dire qu'un décret simple suffit à la fixation d'une décharge. Nous constatons déjà que le nombre de décharges a été augmenté par le ministre pour les toutes petites écoles. Exiger un décret en Conseil d'État aurait rigidifié les choses.

À l'alinéa 9, nous proposons de supprimer les mots « avant le 30 juin de chaque année ». Introduire une date dans la loi est inapproprié, car cela relève du règlement. Nous proposons également de retirer du compte rendu de l'utilisation des décharges la mention des motifs. Certains pouvant être d'ordre personnel ou médical, ils ne sauraient être divulgués. Nous avons toutefois la garantie que les décrets d'application comporteront des précisions sur les motifs.

À l'alinéa 10, nous proposons de supprimer la fréquence de deux ans concernant le dialogue avec l'inspection académique. L'essentiel est en effet qu'il y ait un dialogue, en particulier lorsqu'il y a des changements dans l'école. L'exigence d'un dialogue bisannuel risque d'être contreproductive.

À l'alinéa 12, nous maintenons la précision du Sénat selon laquelle une offre de formation est proposée aux directrices et aux directeurs d'école « obligatoirement tous les cinq ans », de la part de l'État et des académies.

Enfin, nous proposons de décaler au 1^{er} octobre 2022 l'entrée en vigueur du III du nouvel article L. 411-2 du code de l'éducation, qui fixe les conditions d'accès à la liste d'aptitude. L'application dès la rentrée de septembre prochain pourrait poser un problème, car l'éducation nationale n'aura pas le temps de prévoir dans son plan académique de formation la formation des directeurs d'école.

M. Julien Bargeton, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – S'agissant de la proposition de modification rédactionnelle de Mme Rilhac à l'alinéa 4, il faut apprécier si la mention « d'enseignement » changerait vraiment quelque chose.

M. Max Brisson, sénateur. – J'étais à l'origine de la qualification de formation certifiante. Par souci de modération, j'ai manqué d'ambition : j'aurais dû la demander pour l'ensemble des écoles ! Je souhaitais valoriser le processus par lequel un professeur d'école peut exercer la fonction de directeur. Il faudra bien que cette formation devienne progressivement certifiante.

Je me suis rallié à la proposition des rapporteurs car, au Sénat aussi, cette disposition avait donné lieu à des débats sur la différenciation entre écoles qu'elle entraînerait, alors qu'une grande partie du travail accompli par les directeurs est de même nature, quelle que soit la taille de l'établissement.

S'agissant de la suppression de la mention des orientations de la politique nationale, de toute façon, le ministre a toute liberté pour donner des instructions par circulaire.

Je comprends qu'on souhaite retirer la mention des motifs du compte rendu sur l'utilisation effective des décharges. C'est en effet une exigence déontologique de ne pas discuter de la situation personnelle des agents en CDEN. Mme Rilhac affirme avoir la certitude que les décrets d'application comporteront des dispositions sur les motifs, mais il faudra que cela soit précisé.

En première lecture, l'Assemblée nationale avait souhaité que le dialogue entre le directeur et l'inspection académique ait lieu tous les ans ; nous avons assoupli le dispositif en étendant la fréquence à deux ans. En rester au principe d'un dialogue, c'est aussi bien et même mieux.

Quant à la date d'entrée en vigueur du III de l'article L. 411-2, il faut être réaliste et permettre au ministère d'appliquer ce que nous souhaitons.

M. Frédéric Reiss, député. – Je suis tout à fait favorable à la modification proposée à l'alinéa 4. Il est normal de préciser que les professeurs d'école et les instituteurs doivent justifier de trois années d'enseignement pour accéder à la liste d'aptitude.

Concernant les décharges totales ou partielles d'enseignement, à l'alinéa 8, un décret simple suffit, effectivement. Il faudrait pouvoir les envisager également dans le cadre des regroupements pédagogiques intercommunaux (RPI) – la difficulté étant que, parfois, il y a autant de directeurs de RPI que de directeurs d'école. Le ministère pourrait trouver une formule adéquate.

Enfin, je suis d'accord avec la suppression tant de la date du 30 juin, à l'alinéa 9, que du rythme de deux ans, à l'alinéa 10.

M. Laurent Lafon, sénateur, vice-président. – Après l'explication apportée par Mme Rilhac, je comprends qu'il s'agit de préciser que les missions exercées par les instituteurs et les professeurs des écoles sont des missions d'enseignement.

M. Jacques Groperrin, sénateur. – Concernant l'alinéa 7, je souhaitais que les orientations de la politique nationale apparaissent dans le texte afin qu'elles ne soient pas oubliées – mais il va de soi que les fonctionnaires sont loyaux à leur administration. Peut-être la suppression de cette mention est-elle censée esquiver les critiques de certains syndicats ou des acteurs concernés.

À l'alinéa 11, plutôt que d'écrire que le directeur « ne participe pas aux activités pédagogiques complémentaires de son école, sauf s'il le souhaite », il me semblerait plus judicieux d'adopter une tournure positive : s'il le souhaite, il participe aux activités pédagogiques complémentaires de son école.

Mme Cécile Rilhac, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – Les enseignants doivent accomplir trente-six heures annuelles obligatoires d'activités pédagogiques complémentaires (APC).

Nous avons rédigé cet alinéa en pensant aux directeurs des toutes petites écoles : il s'agissait de leur donner un peu plus de temps en leur retirant les activités pédagogiques complémentaires. En première lecture à l'Assemblée nationale, des collègues nous ont fait remarquer que certains directeurs pouvaient être volontaires pour poursuivre les APC et qu'il fallait leur en laisser la possibilité. C'est ainsi que nous en sommes arrivés à cette rédaction. Il me paraît donc important de la conserver : le principe est que le directeur ne participe pas aux APC, sauf s'il est volontaire.

M. Jacques Groperrin, sénateur. – Je comprends votre explication.

Mme Sonia de La Provôté, sénatrice. – Je reviens sur la question des motifs de décharge, à l'alinéa 9. Je ne suis pas certaine qu'un bilan soit nécessairement nominatif : on n'est pas obligé de mettre des noms en face des motivations, notamment lorsqu'elles sont personnelles et sanitaires. Le bilan des motifs est important, notamment pour les heures de décharge facultatives. Il s'agit d'un volant d'heures de décharge mis à la disposition de la directrice ou du directeur d'une école faisant face à une situation exceptionnelle. Au passage, toutes les directions académiques n'ont pas adopté cette pratique, et les directeurs

souhaiteraient qu'elle existe partout. La décharge peut être ponctuelle ou annuelle, par exemple pour prendre en charge un élève en situation de handicap ou un élève présentant des troubles importants du comportement. Expliquer pourquoi et comment sont utilisés les temps de décharge me paraissait une mesure de transparence nécessaire pour garder une souplesse de fonctionnement. Je souhaite donc le maintien de la rédaction initiale.

Mme Cécile Rilhac, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – Il est vrai que les motifs permettent de savoir dans quel cadre les décharges sont octroyées. En nous rendant sur le terrain, nous avons remarqué que les directeurs d'école n'étaient pas toujours traités de la même manière. Je ne m'opposerai pas à cette précision si nous avons la certitude que les motifs ne sont ni nominatifs ni personnels. Nous devons être très attentifs, au moment de la publication des décrets, à ce que les notes adressées aux DASEN soient très claires. Si nous partageons tous cet état d'esprit, nous pourrions préciser « et de leurs motifs professionnels », comme me l'a suggéré Julien Bargeton lors de nos échanges préparatoires à cette CMP.

Mme Béatrice Descamps, députée. – Je ne pense pas qu'une décharge soit accordée pour raisons personnelles, par exemple une maladie. Ce n'est pas du tout le même cadre.

Mme Sylvie Charrière, députée. – C'est une décharge d'ordre plutôt structurel. Elle est liée à la spécificité des écoles, pas à un motif professionnel.

M. Bruno Studer, député, président. – La notion de motif professionnel englobe tout.

Par rapport au texte proposé par les rapporteurs, nous avons donc une nouvelle proposition de rédaction à l'alinéa 4 remplaçant « trois années d'exercice des fonctions » par « trois années d'enseignement », ainsi qu'une modification à l'alinéa 9 pour préciser que les motifs dont il est rendu compte sont professionnels.

Compte-tenu de ces modifications, l'article 2 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 2 bis

Assistance matérielle et administrative des directeurs d'école

M. Julien Bargeton, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – La rédaction que nous vous proposons prévoit une possibilité pour l'État d'apporter une aide administrative au directeur d'école lorsque les conditions le justifient ; cette possibilité est également ouverte aux communes. Néanmoins, afin d'éviter tout risque de transfert de charges entre l'État et les collectivités locales, l'aide des communes est limitée à l'assistance matérielle. Le partage des compétences entre l'État et les collectivités territoriales en matière scolaire est ainsi respecté : l'État est compétent pour la politique éducative, notamment le suivi des élèves et le lien avec les familles, tandis que les communes ont la charge de l'entretien et du fonctionnement matériel de l'école.

En permettant cette double faculté d'intervention, nous assurons un parallélisme des formes tout en opérant une distinction fonctionnelle et administrative.

Mme Sylvie Robert, sénatrice. – La rédaction du Sénat avait été adoptée après de longs débats. Nous avons écrit : « l'État met à la disposition des directeurs d'école les

moyens de garantir l'assistance administrative et matérielle de ces derniers » afin de souligner que cette aide relève de la compétence de l'État, le verbe « mettre » étant à l'indicatif pour signifier qu'elle est obligatoire. Vous introduisez désormais une possibilité pour l'État et les communes ou leurs groupements d'apporter ces aides. Dès lors qu'il ne s'agit plus d'une obligation, comment justifier l'intervention de l'un ou de l'autre ? Ce compromis me semble très dangereux, car chacun pourra se décharger sur l'autre. Pourquoi ne pas maintenir l'obligation d'intervention de l'État en laissant aux communes ou collectivités la possibilité de le faire ?

M. Cédric Vial, sénateur. – L'objet de l'article 2 *bis* est d'éviter un glissement de compétences, et la rédaction proposée par les rapporteurs me semble suffisamment claire à cet égard. Ma position était plus radicale. J'avais en effet proposé au ministre de supprimer purement et simplement cet article, qui ne change rien à la situation actuelle. De fait, aujourd'hui, l'État peut, s'il le souhaite, mettre des moyens à disposition des directeurs d'école et il en est de même pour les communes s'agissant des moyens matériels. Pour insatisfaisante qu'elle soit, la rédaction des rapporteurs me convient néanmoins, dans la mesure où elle permet de rappeler que les moyens administratifs relèvent de la responsabilité de l'État et les moyens matériels, de celle des collectivités. N'oublions pas, en outre, que tous les directeurs d'école ne souhaitent pas avoir d'aide administrative, notamment lorsque cette aide consiste dans la mise à disposition d'emplois de vie scolaire ou de jeunes effectuant leur service civique. La logique retenue me semble donc convenable.

M. Frédéric Reiss, député. – L'article 2 *bis* a également suscité le débat au sein de la commission des affaires culturelles et de l'éducation de l'Assemblée. J'étais de ceux qui estimaient que c'est à l'État de mettre à disposition des directeurs d'école des moyens humains et matériels pour que les établissements fonctionnent correctement. Cependant, il arrive que des maires ou des présidents de communautés de communes décident de mettre des moyens humains à disposition des directeurs d'école. C'est ainsi que des personnes titulaires de contrats aidés, lorsqu'ils existaient, se voyaient confier certaines tâches administratives. Or, dès lors que le texte limite l'aide des collectivités aux moyens matériels, on coupe l'herbe sous le pied de certains maires, qui offraient une aide administrative pour améliorer le fonctionnement des établissements. La rédaction ne me convient donc pas pleinement. Je suis d'accord avec M. Vial : à la limite, si l'article était supprimé, cela ne changerait pas grand-chose.

Mme Anne Brugnera, députée. – Sur ce dernier point, je ne suis pas d'accord avec M. Reiss. L'objet de cette proposition de loi est de créer la fonction de directeur d'école et de définir le cadre dans lequel elle s'exerce. À cet égard, qu'elle soit d'ordre matériel ou administratif, l'aide doit figurer dans le texte. Ce rappel est donc important, et permet de rappeler la compétence partagée entre l'État et les collectivités. S'agissant du choix de l'expression « peut mettre », je sais, pour connaître de nombreux directeurs d'école, que certains d'entre eux préfèrent obtenir une décharge plus importante plutôt qu'une aide administrative. Et la question se posera avec plus d'acuité encore lorsque nous aurons progressivement amélioré les décharges. Les besoins varient selon les écoles.

Mme Maud Petit, députée. – Cette rédaction me paraît très satisfaisante, car elle rappelle, sous la forme d'un parallélisme, les obligations de chaque acteur, dans le respect de leurs prérogatives respectives. Peut-être pourrait-on néanmoins substituer « met » à « peut mettre », en précisant « lorsque c'est nécessaire ».

M. Max Brisson, sénateur. – Notre souci était de protéger les collectivités. Or la rédaction proposée est exempte des ambiguïtés présentes dans les rédactions précédentes, qui laissaient entendre que les collectivités auraient pu être sollicitées pour financer partiellement des agents exerçant – à la différence des contrats aidés – sous l’autorité de l’éducation nationale. Nous craignons une éventuelle surenchère entre les communes. L’aide administrative était une attente forte des directeurs. On aurait pu espérer une rédaction un peu plus contraignante, mais il faut parvenir à un accord. En tout état de cause, nous affirmons bien que l’aide administrative est nécessaire. Je vous invite donc à adopter la rédaction de l’article 2 bis proposée par nos rapporteurs.

M. Jacques Groperrin, sénateur. – Julien Bargeton a d’emblée évoqué le parallélisme des formes. J’ai le sentiment que le ministre est inflexible sur ce point, et je le regrette car nous aurions pu supprimer l’article 2 bis : cela nous aurait évité de lancer un signal que les élus locaux peuvent percevoir comme mauvais. De fait, si l’on écrit : « L’État peut mettre à disposition », cela signifie qu’il peut ne pas le faire.

Ce qui me satisfait, en revanche, c’est le rappel des compétences respectives de l’État et des communes, qui est de nature à rassurer les maires. L’exercice est difficile, mais nous souhaitons que la CMP soit conclusive. C’est pourquoi je suivrai nos rapporteurs.

Mme Sylvie Charrière, députée. – Il était impossible de ne pas évoquer l’aide administrative dans cette proposition de loi, puisqu’elle constitue l’une des principales revendications des directeurs. Le texte comporte un premier garde-fou : le rappel des spécificités de l’école. Il me paraît tout de même inconcevable que le directeur d’une école qui compte 400 élèves ne bénéficie pas d’une aide administrative, quand un collège, qui accueille autant d’élèves, dispose d’un intendant, d’un secrétaire d’intendance ou de personnels administratifs, techniques, ouvriers et de service (ATOS).

Mme Michèle Victory, députée. – Cet article me paraît nécessaire, dans la mesure où il définit clairement les compétences. Mais, comme l’a indiqué M. Groperrin, la formulation retenue instille le doute. Il me paraît préférable d’écrire : « L’État met à disposition ».

M. Julien Bargeton, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Le débat est intéressant, nous savions que le sujet était difficile.

Les directeurs d’école veulent du temps, une formation et des moyens. À cet égard, l’article 2 bis traduit notre objectif partagé, à savoir la reconnaissance des moyens dont les directeurs et directrices ont besoin. En outre, il précise les responsabilités de chacun et distingue bien l’administratif et le matériel, empêchant ainsi le glissement des compétences. Par ailleurs, pour la première fois, sont mentionnées les spécificités de l’école. Enfin, il serait paradoxal de ne pas évoquer les collectivités territoriales dès lors qu’en la matière, la compétence est partagée. Le parallélisme des formes permet de rappeler cette organisation, de distinguer clairement administratif et matériel, tout en reconnaissant les moyens dont ont besoin les directeurs d’école. Le texte s’inscrit donc dans une logique, que traduit l’accord auquel nous sommes parvenus.

Mme Cécile Rilhac, députée, rapporteure pour l’Assemblée nationale. – Julien Bargeton a très bien défini l’esprit qui a présidé à l’écriture de cet article. Sur le principe, en écrivant que « l’État peut mettre à disposition », on permet au maire qui le souhaiterait de fournir à un directeur d’école une assistance administrative – dont il est précisé

dans le texte qu'elle est du registre de l'État – et à l'État de fournir une aide matérielle aux directeurs si la commune n'a pas les moyens suffisants pour le faire. Je pense, par exemple, aux territoires numériques éducatifs, qui relèvent d'un programme d'investissement d'avenir et qui prévoient que l'État équipe matériellement les écoles. Le texte proposé permet la mise en œuvre d'un tel programme.

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

La commission mixte paritaire adopte ensuite l'ensemble des dispositions de la proposition de loi restant en discussion, dans la rédaction issue de ses travaux.

La réunion est close à 19 h 35.

Lundi 22 novembre 2021

- Présidence de M. Claude Raynal, président de la commission des finances du Sénat -

La réunion est ouverte à 9 h 30.

Commission mixte paritaire sur le second projet de loi de finances rectificative pour 2021

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 pour 2021 se réunit au Sénat le lundi 22 novembre 2021.

Elle procède tout d'abord à la désignation de son bureau, constitué de M. Claude Raynal, sénateur, président, de M. Éric Woerth, député, vice-président, de M. Jean-François Husson, sénateur, rapporteur pour le Sénat, et de M. Laurent Saint-Martin, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale.

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 13 articles, dont l'article liminaire. L'Assemblée nationale a introduit un article additionnel en première lecture. Parmi les 14 articles qui étaient soumis au Sénat, 11 articles ont été adoptés conformes, 2 articles ont été modifiés et un article a été supprimé. Nous avons également introduit 6 nouveaux articles. Ainsi, 9 articles du projet de loi restent en discussion.

Je vous rappelle qu'une commission mixte paritaire (CMP) 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.

Je vais passer la parole au rapporteur général de la dernière assemblée saisie, c'est-à-dire celui du Sénat, afin qu'il nous présente les conclusions de ses travaux.

M. Jean-François Husson, rapporteur pour le Sénat. – Mes chers collègues, la semaine dernière a été riche en textes financiers au Sénat, avec la réunion des CMP relatives à la proposition de loi organique relative à la modernisation de la gestion des finances publiques et à la proposition de loi portant diverses dispositions relatives au Haut Conseil des finances publiques et à l’information du Parlement sur les finances publiques, puis l’examen du second projet de loi de finances rectificative (PLFR) pour 2021 et le début de l’examen du projet de loi de finances pour 2022.

Nous sommes réunis ce matin pour tenter cette fois de parvenir à un texte de compromis sur le PLFR. Sans tuer le suspense, je crois pouvoir dire que nous n’allons pas réussir, eu égard notamment à notre divergence d’appréciation sur l’indemnité inflation.

Au Sénat, nous avons corrigé la trajectoire de ce dispositif. Bien que nous sortions du « quoi qu’il en coûte », nous observons que le Gouvernement continue de mettre en œuvre des solutions coûteuses et que nous manquons singulièrement de points d’atterrissage et de maîtrise sur les publics ciblés. Aujourd’hui, l’indemnité inflation, dont nous avons dénoncé le manque de précision et le caractère inéquitable, concerne 38 millions de Français et coûte à elle seule 3,8 milliards d’euros, pour une indemnité de l’ordre de 30 centimes d’euros par jour maximum pour les bénéficiaires. Nous avons souhaité la recentrer sur un certain nombre de publics qui sont en première ligne, compte tenu de leurs ressources modestes.

Dans le collectif budgétaire, nous avons souhaité être particulièrement raisonnables, puisque nous avons proposé une baisse des dépenses de 5 milliards d’euros. Nous relevons aussi une fâcheuse habitude du Gouvernement, dans le cadre des textes récents, de prévoir une forme de « matelas » de crédits susceptibles ensuite d’être reportés. Je pense qu’une bonne gestion des deniers publics impose de préciser les cibles fixées et les dispositifs mis en place. À cet égard, nous avons voulu aider le Gouvernement à gagner du temps, à être plus précis et plus économe. En effet, quel que soit le résultat de l’élection du printemps, il y aura une vérité incontournable, celle des chiffres de nos finances publiques, qui doit s’accompagner d’une reprise de l’économie et de l’association à l’effort de la plus grande partie de nos concitoyens.

Tel est le sens de l’évolution du texte que nous avons proposée. Je ne reviens pas sur un certain nombre d’autres mesures que nous avons adoptées et de modifications auxquelles nous avons procédé, au regard de la divergence d’appréciation qui existe déjà à ce stade entre nos deux assemblées sur la mesure majeure du texte.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur pour l’Assemblée nationale. – Mes chers collègues, effectivement, cette commission mixte paritaire n’aura pas d’issue conclusive. Je veux néanmoins remercier le rapporteur général du Sénat de sa volonté, que nous partageons, de ne pas créer de nouvelle disposition fiscale dans les PLFR de fin de gestion, en cohérence avec les principes que nous avons consacrés dans la proposition de loi organique relative à la modernisation de la gestion des finances publiques, sur laquelle nous nous sommes mis d’accord – je tiens à le saluer.

En revanche, le Sénat a procédé à un certain nombre de modifications, de suppressions ou d’adoptions de crédits auxquelles la majorité parlementaire de l’Assemblée nationale ne souscrit pas. Je veux notamment parler de la suppression de l’article 12 relative à l’indemnité inflation, dispositif extrêmement important et attendu par nos concitoyens, que la Haute Assemblée a remplacé par une nouvelle formule, moins bien ciblée dans la mesure où en seraient exclus des retraités, des indépendants et un certain nombre de salariés. Il me

semble que tel n'est pas l'objectif de ce coup de pouce de fin d'année, qui vise à contrer certains effets inflationnistes. Pour notre part, nous tenons à conserver la cible des 38 millions de Français bénéficiaires.

Par ailleurs, un certain nombre de crédits budgétaires ont été supprimés, notamment dans la mission « Plan de relance », en particulier ceux qui financent le programme « 1 jeune, 1 solution ». Cela ne me paraît guère raisonnable. J'ai bien compris qu'il s'agissait essentiellement d'une question de temporalité, mais il me semble nécessaire de garder une marge de manœuvre au vu des incertitudes qui demeurent en cette fin d'année, quitte à ce que ces crédits fassent l'objet de reports.

Ces désaccords sont donc de nature à nous empêcher de nous rejoindre sur un texte commun.

La commission mixte paritaire constate qu'elle ne peut parvenir à l'adoption d'un texte commun sur les dispositions restant en discussion du second projet de loi de finances rectificative pour 2021.

La réunion est close à 9 h 40.

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

Jeudi 25 novembre 2021

- Présidence de M. Jean-Marie Janssens, président d'âge -

La réunion est ouverte à 9 h 30.

Réunion constitutive

M. Jean-Marie Janssens, président. – Il me revient, en ma qualité de président d'âge, de présider la réunion constitutive de notre commission d'enquête sur l'influence croissante des cabinets de conseil privés sur les politiques publiques. Je céderai cette place au président de la commission sitôt celui-ci élu.

Cette commission d'enquête a été créée dans le cadre du droit de tirage des groupes politiques, prévu par l'article 6 *bis* du Règlement du Sénat. Le groupe communiste, républicain, citoyen et écologiste (CRCE) en a formulé la demande lors de la Conférence des Présidents du 2 novembre 2021.

Les dix-neuf membres de la commission ont été nommés, sur proposition des groupes, lors de la séance publique du 18 novembre dernier.

Nous devons donc désigner le président de la commission d'enquête. J'ai reçu la candidature de notre collègue Arnaud Bazin, au nom du groupe Les Républicains.

La commission procède à la désignation de son président, M. Arnaud Bazin.

- Présidence de M. Arnaud Bazin, président -

M. Arnaud Bazin, président. – Je vous remercie de votre confiance et suis très heureux de présider nos travaux.

Les cabinets de conseil ont été placés sous les feux des projecteurs lorsque le ministère de la santé a choisi de confier à McKinsey et à plusieurs autres cabinets l'organisation logistique de la campagne de vaccination.

Outre cet exemple concret, le thème de la commission d'enquête nous invite à examiner le recours aux cabinets de conseil par l'État dans son ensemble, ce qui comprend notamment le conseil en stratégie, la gestion des ressources humaines, l'accompagnement de projets ou encore le conseil en communication.

Il nous revient à présent de désigner le rapporteur de la commission d'enquête. Le groupe CRCE a proposé le nom de notre collègue Éliane Assassi.

La commission procède à la désignation de sa rapporteure, Mme Éliane Assassi.

M. Arnaud Bazin, président. – Je félicite notre collègue pour sa désignation et suis heureux de travailler à ses côtés.

Je vous propose ensuite de désigner les membres de notre bureau, dont la composition doit respecter le principe de la représentation proportionnelle et tenir compte de la représentation déjà acquise aux groupes Les Républicains pour le poste de président et CRCE pour celui de rapporteur.

Je vous propose de désigner aux postes de vice-présidents : deux collègues du groupe Les Républicains – j’ai reçu les candidatures de Valérie Boyer et de Jérôme Bascher –, deux collègues du groupe Socialiste, écologiste et républicain – j’ai reçu les candidatures de Patrice Joly et de Franck Montaugé –, deux collègues du groupe Union Centriste – j’ai reçu les candidatures de Nathalie Goulet et de Jean-Marie Janssens –, une collègue du groupe Rassemblement des démocrates, progressistes et indépendants, qui sera Nicole Duranton, un collègue du groupe du Rassemblement démocratique et social européen (RDSE), qui sera Jean-Pierre Corbisez, un collègue du groupe Les Indépendants – République et Territoires (LIRT), qui sera Dany Wattebled, et une collègue du groupe Écologiste – Solidarité et Territoires, qui sera Sophie Taillé-Polian.

La commission procède à la désignation des autres membres de son bureau : Mme Valérie Boyer et MM. Jérôme Bascher, Patrice Joly et Franck Montaugé, Mme Nathalie Goulet, M. Jean-Marie Janssens, Mme Nicole Duranton, M. Jean-Pierre Corbisez, M. Dany Wattebled et Mme Sophie Taillé-Polian.

M. Arnaud Bazin, président. – Notre commission d’enquête a un caractère temporaire : elle prendra fin avec le dépôt du rapport et au plus tard à l’expiration d’un délai de six mois à compter de la date de la prise d’acte par la Conférence des Présidents.

Avec la rapporteure, nous vous proposons toutefois un planning plus resserré : l’objectif serait de présenter le rapport en mars 2022, avant le premier tour de l’élection présidentielle. Les auditions seraient organisées dans un délai contraint d’environ dix semaines.

Je vous rappelle que le cadre juridique des commissions d’enquête est particulièrement strict. Le principe est celui de la publicité des auditions plénières, sauf si nous décidons du huis clos. Toute personne entendue est tenue de se rendre à notre convocation et de prêter serment.

La rapporteure et moi-même organiserons aussi des auditions de travail, auxquelles vous serez conviés. Ces auditions ne seront toutefois pas publiques et les personnes entendues n’auront pas à prêter serment.

Nos auditions débiteront dès jeudi prochain, le 2 décembre.

Nous utiliserons également le droit de communication des commissions d’enquête pour obtenir des documents, et notamment la liste des contrats signés avec les cabinets de conseil.

Je vous rappelle enfin, mes chers collègues, que le non-respect du caractère secret des commissions d’enquête est puni d’un an d’emprisonnement et de 15 000 euros d’amende. Nous pouvons aussi décider d’exclure la personne concernée de la commission.

Mme Éliane Assassi, rapporteure. – Je vous remercie tous d’avoir fait le choix de participer à cette commission d’enquête. Je remercie aussi le président d’âge et Arnaud Bazin, avec lequel j’ai siégé au comité de déontologie parlementaire. J’apprécie ses

qualités humaines et son sens du travail collectif, et j'espère que nous constituerons un binôme efficace.

La crise sanitaire a mis en lumière l'intervention de cabinets de conseil privés dans la politique publique de lutte contre la pandémie. L'intervention de 26 officines dans ce cadre entre mars 2020 et février 2021 a frappé l'opinion et relancé nombre d'enquêtes journalistiques.

Il est vite apparu que le ministère de la santé n'était que la partie visible de l'iceberg que constitue la masse avérée ou supposée de l'intervention d'acteurs privés extérieurs, comme des cabinets de conseil ou d'avocats, dans la conduite des affaires de l'État, et même dans l'élaboration des projets gouvernementaux. En réalité, cela fait des années que l'externalisation de travaux, pourtant au cœur des décisions gouvernementales ou de la haute administration, s'est développée.

Des rapports du Gouvernement et des études d'impact de projets de loi, qui relèvent d'une obligation constitutionnelle, ont été rédigés par ces instances privées, à l'instar de l'étude d'impact du projet de loi d'orientation des mobilités (LOM).

Depuis le rapport de la Cour des comptes de 2014, aucune étude exhaustive n'a été menée pour établir la réalité de cette privatisation – appelons un chat un chat – de l'organisation des politiques publiques. Pourtant, nous savons par la presse qu'environ 500 commandes ont été passées en trois ans par la puissance publique dans le domaine de la stratégie, de l'organisation du management et de l'informatique.

Notre commission d'enquête aura en premier lieu à établir une cartographie de l'intervention de ces acteurs privés, pour gagner en transparence. D'ores et déjà, nous pouvons établir que les prestations de conseil comprennent en particulier l'aide à la décision, y compris le conseil en stratégie, l'influence, y compris le conseil en communication, la gestion des ressources humaines et l'organisation des services, l'accompagnement de projets, y compris les projets informatiques, l'aide à la mise en œuvre des politiques publiques et à leur évaluation et l'expertise dans des domaines spécifiques comme les conseils juridiques ou financiers et les audits comptables.

En revanche, nous pouvons nous accorder sur le fait que notre commission d'enquête ne couvrira pas les prestations de conseil pour les collectivités territoriales, les contrats de maîtrise d'ouvrage ou de maîtrise d'œuvre pour les travaux et les délégations de service public, non pour éluder ces questions mais pour cadrer notre travail et mener nos investigations avec sérieux et efficacité, dans les délais impartis.

En effet, il est souhaitable de terminer nos travaux à la mi-mars. Il serait difficilement envisageable de rendre notre rapport entre les deux tours de l'élection présidentielle...

Cette phase d'établissement de la transparence comportera évidemment un volet financier. Nous devons établir le montant global de ces prestations de conseil et leur évolution. Nous devons aussi savoir quels sont les ministères les plus concernés et, en conséquence, les administrations qui ont le plus recours à cette forme d'externalisation.

Notre travail consistera à comprendre et à examiner quel est le cheminement de l'intervention de ces acteurs privés, de la définition des besoins de l'administration jusqu'à l'évaluation finale de leur travail, s'il y en a une systématiquement.

Cette commission d'enquête comporte un second volet très important, auquel les auteurs de ce droit de tirage tiennent beaucoup : l'examen du rôle et de l'influence des cabinets extérieurs dans la prise de décision.

Il existe un véritable enjeu démocratique en la matière, loin du simple constat comptable. À l'heure où la parole politique est mise en cause, ne faut-il pas s'inquiéter de l'influence croissante de ces cabinets privés ? Je reprends la question qui clôt l'exposé des motifs de la proposition de résolution du groupe CRCE : « Qui mène des politiques publiques ? Un gouvernement et l'État qu'il dirige ou des prestataires privés dépourvus de toute légitimité démocratique ? »

La question de la déontologie, des conflits d'intérêts possibles, ou déjà constatés, entre cabinets influençant la décision publique et conseillant par ailleurs d'autres clients, sera également au cœur de nos investigations. Nous nous intéresserons tout particulièrement aux prestations *pro bono*, l'État bénéficiant de prestations gratuites de la part de certains cabinets de conseil.

La question de la déontologie porte aussi sur le « pantouflage ». Trop souvent, nous constatons que des responsables publics, y compris des ministres, atterrissent dans des cabinets de conseil privés. Il faudra examiner la réalité de la situation. Ce n'est pas une question déontologique à proprement parler, mais elle s'y apparente. Il sera aussi intéressant d'examiner comment les grands cabinets de conseil sont associés à la formation des hauts fonctionnaires. Quel est leur degré d'implication dans les grandes écoles, voire à l'université ? C'est un point important car cette intrusion dans la formation de « l'élite » de la République a pu avoir un rôle dans l'acceptabilité de la présence des acteurs privés au cœur même de l'État.

Nous examinerons également les questions liées à la souveraineté. Bon nombre de ces prestataires extérieurs sont des sociétés étrangères. En participant à la définition des politiques publiques, elles ont accès à des données sensibles, en particulier numériques. Bercy a recours à Google... Qu'en est-il du domaine des affaires étrangères et de la défense, particulièrement opaque en la matière ? Le secret-défense pourrait nous être opposé, mais nous devons poser la question.

J'ai déjà eu l'occasion de le dire : je n'ai aucunement l'intention d'adopter une posture de procureur. Nous ne sommes pas un tribunal ; nous avons une instruction à mener, mais nous ne sommes pas juges.

Nous souhaitons avant tout étayer la réflexion de chacun. Des auditions, importantes, seront publiques, pour déterminer les raisons et les objectifs de cette influence croissante des acteurs privés au cœur même de l'État.

L'affaiblissement de la fonction publique, en particulier des directions d'administration centrale, a-t-il ouvert cette voie, ou des choix politiques ont-ils prévalu ?

La crise sanitaire, pour revenir au point de départ de mon propos, a démontré l'importance de l'État pour préserver la cohésion de notre société et permettre à chacun de

faire face à une situation dramatique. C'est dans ce contexte que ces questionnements ont ressurgi.

Nous examinerons les questions générales mais aussi des cas particuliers, qui permettront d'illustrer notre recherche et de mieux faire comprendre les mécanismes qui se sont mis en place au fil des dernières années, tout particulièrement lors du dernier quinquennat, où ce qui était considéré comme un peu inavouable est devenu une vitrine ou un modèle de ce qu'il est convenu d'appeler la *Start-up Nation*.

Voilà en substance notre feuille de route. Comme présidente du groupe CRCE et rapporteure de cette commission d'enquête, je veux faire prévaloir l'intérêt général et suis ouverte à toutes les propositions. Je ne veux pas adopter de posture politicienne. J'espère que nous comprendrons tous ensemble les rouages qui ont conduit à l'accentuation du recours à ces cabinets privés pour l'élaboration et la conduite des politiques publiques.

M. Arnaud Bazin, président. – Je vous remercie pour ce propos qui précise l'état d'esprit dans lequel vous abordez ce travail. Le sujet est tellement important, sérieux et riche que la caricature n'est pas nécessaire. Si déjà nous cernons bien le sujet, le travail sera manifestement utile.

La réunion est close à 9 heures 50.

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

Mercredi 24 novembre 2021

- Présidence de Mme Monique de Marco, présidente d'âge -

La réunion est ouverte à 16 h 50.

Réunion constitutive

Mme Monique de Marco, présidente. – Mes chers collègues, je tiens tout d'abord à saluer le groupe Socialiste, Écologiste et Républicain, en particulier David Assouline, pour avoir pris l'initiative de cette commission d'enquête.

En ma qualité de présidente d'âge, il me revient de présider la réunion constitutive de notre commission d'enquête chargée de « mettre en lumière les processus ayant permis ou pouvant aboutir à une concentration dans les médias en France, et d'évaluer l'impact de cette concentration sur la démocratie ».

Mon rôle sera de courte durée, puisque je céderai cette place au président de la commission sitôt celui-ci élu.

Je vous rappelle que cette commission a été créée en application du droit de tirage des groupes politiques, prévu par l'article 6 *bis* du Règlement du Sénat. Le groupe Socialiste, Écologiste et Républicain en a formulé la demande lors de la Conférence des présidents du 2 novembre dernier.

Les 21 membres de la mission ont été nommés, sur proposition des groupes, lors de la séance publique du 18 novembre dernier.

Nous devons tout d'abord désigner le président de la commission. J'ai reçu la candidature de notre collègue Laurent Lafon.

La commission d'enquête procède à la désignation de son président, M. Laurent Lafon.

- Présidence de M. Laurent Lafon, président -

M. Laurent Lafon, président. – Mes chers collègues, je vous remercie de la confiance que vous m'accordez au travers de cette élection. Il ne vous aura pas échappé que nos travaux seront observés et attendus, par les médias notamment.

Je m'attacherai à ce que notre commission travaille dans la sérénité et réalise un travail de fond, avec le sérieux qui caractérise notre assemblée. Je veillerai évidemment à ce que nos débats se déroulent dans le respect mutuel.

Je remercie le groupe Socialiste, Écologiste et Républicain, particulièrement David Assouline, d'avoir proposé cette commission d'enquête. Celle-ci nous donne les

moyens d'analyser une évolution importante, qui n'est pas nouvelle, mais qui, semble-t-il, s'amplifie et s'accélère, celle du rachat d'entreprises dans le secteur des médias, avec un phénomène de renforcement de la concentration autour de quelques grands groupes.

Il nous appartiendra, bien sûr, dans le cadre de cette commission d'enquête, de replacer ce mouvement dans un environnement mondial, d'en comprendre les ressorts, notamment sur le plan économique, et d'en mesurer les conséquences sur l'organisation du secteur, mais également les incidences éventuelles sur le fonctionnement de notre démocratie et singulièrement sur le respect du pluralisme.

De mon point de vue, cette commission n'a pas vocation à dénoncer le comportement ou la stratégie de tel ou tel acteur, mais à comprendre le nouveau paysage qui se dessine.

Il s'agira, bien sûr, d'interroger la pertinence de notre cadre législatif, qui date de 1986 et dont beaucoup d'accordent à dire qu'il est aujourd'hui obsolète, compte tenu des évolutions sur le plan tant des acteurs et des technologies que sur celui des pratiques. Nous verrons à l'issue de nos travaux si nous sommes en mesure de formuler des propositions pour le réformer. Ce sera, bien sûr, l'un des objectifs de notre commission d'enquête.

Avant d'entrer dans le vif du sujet, permettez-moi de vous rappeler brièvement les règles spécifiques qui s'appliquent au fonctionnement des commissions d'enquête. Nous sommes tout d'abord tenus à un délai impératif de six mois pour rendre nos travaux. La prise d'effet de la création de la commission d'enquête étant fixée le mardi 2 novembre, elle prendra fin le 2 mai au plus tard.

Nous disposons de pouvoirs de contrôle renforcés, tel que celui d'auditionner toute personne dont nous souhaiterions recueillir le témoignage ou d'obtenir la communication de tout document que nous jugerions utile.

Les auditions sont en général publiques, sauf si nous en décidons autrement. En revanche, tous les travaux non publics de la commission d'enquête, autres que les auditions publiques et la composition du Bureau de la commission, sont soumis à la règle du secret pour une durée maximale de trente ans. J'appelle donc chacun d'entre nous à la plus grande discrétion sur ceux de nos travaux qui ne seront pas rendus publics.

Le non-respect du secret est puni des peines prévues à l'article 226-13 du code pénal, soit d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende. En outre, le Règlement du Sénat prévoit que tout membre d'une commission d'enquête ne respectant pas les dispositions du IV de l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relatives aux travaux non publics d'une commission d'enquête peut être exclu de la commission par décision du Sénat prise sans débat sur le rapport de la commission après que l'intéressé a été entendu et que cette exclusion entraîne, pour le sénateur qui est l'objet d'une telle décision l'incapacité de faire partie, pour la durée de son mandat, de toute commission d'enquête.

Je vous propose à présent de désigner le rapporteur. Le groupe Socialiste, Écologiste et Républicain, à l'origine de la commission d'enquête, a proposé le nom de notre collègue David Assouline.

La commission procède à la désignation de son rapporteur, M. David Assouline.

M. Laurent Lafon, président. – Je vous propose ensuite de désigner les membres du bureau, composé de 10 vice-présidents, désignés par les groupes. J’ai reçu les candidatures suivantes : M. Jean-Raymond Hugonet, M. Max Brisson et Mme Else Joseph pour le groupe Les Républicains ; M. Michel Laugier pour le groupe Union Centriste ; Mme Sylvie Robert pour le groupe Socialiste, Écologiste et Républicain, M. Julien Bargeton pour le groupe Rassemblement des démocrates, progressistes et indépendants ; M. Bernard Fialaire pour le groupe du Rassemblement Démocratique et Social Européen ; Mme Monique de Marco pour le groupe Écologiste – Solidarité et Territoires ; M. Pierre-Jean Verzelen pour le groupe Les Indépendants – République et Territoires ; M. Pierre Laurent pour le groupe communiste républicain citoyen et écologiste.

La commission procède à la désignation des autres membres de son bureau : M. Jean-Raymond Hugonet, M. Max Brisson, Mme Else Joseph, M. Michel Laugier, Mme Sylvie Robert, M. Julien Bargeton, M. Bernard Fialaire, Mme Monique de Marco, M. Pierre-Jean Verzelen et M. Pierre Laurent.

M. Laurent Lafon, président. – M. le rapporteur et moi-même proposons que le Bureau se réunisse à la fin de cette réunion.

M. David Assouline, rapporteur. – Mes chers collègues, je vous remercie de m’avoir confié la fonction de rapporteur de cette commission d’enquête.

Je souhaite vous dire quelques mots de l’esprit qui a animé mon groupe, qui m’anime et qui a justifié la constitution de notre commission d’enquête.

Nous vivons une période inédite de crise de confiance et de crise de la démocratie. Nous ne pouvons bien sûr nous résoudre à cet affaïssement. Dans ce contexte, la question des médias est fondamentale. Par « médias », j’entends tous les canaux qui permettent au pluralisme et à la diversité des opinions de s’exprimer : télévision, radio, presse écrite, etc.

Nous assistons depuis plusieurs années à des mouvements de concentration capitaliste très puissants. Ceux qui les effectuent les justifient généralement de deux manières : d’un côté, en particulier pour la presse écrite, par la fragilité économique des titres, en particulier de presse écrite – je rappelle, au passage, que leur crise est essentiellement provoquée par la captation du marché publicitaire par les géants de l’internet, sujet que le Sénat, à mon initiative, a essayé de traiter avec la loi sur les droits voisins –, et, de l’autre, par la volonté de constituer des groupes de taille mondiale, à même, disent-ils, de lutter contre les géants de l’internet et des médias d’autres pays. Telle est par exemple l’explication avancée pour le projet de fusion TF1-M6.

D’autres observateurs s’interrogent sur les motivations réelles de ces mouvements, qui pourraient également permettre d’influencer les pouvoirs publics, de protéger certains intérêts financiers ou encore de faire prévaloir telle ou telle orientation idéologique.

Je ne me lancerai pas dans une liste exhaustive des mouvements de concentration de ces dernières années. L’un des objets de nos travaux sera précisément d’en établir une cartographie précise. Cependant, j’évoquerai, par exemple, l’expansion des groupes Vivendi – Canal+, CNEWS, Prisma Presse, Europe 1... – et Altice – BFM, RMC... –, ainsi que les investissements dans la presse de Xavier Niel, propriétaire de l’opérateur Free – participation

dans *Le Monde*, *Nice Matin*, *France Antilles*... – ou l'arrivée dans le secteur du milliardaire tchèque Daniel Křetínský.

Que doit-on penser de ces mouvements, de cet appétit pour les médias ? Quelle est sa logique ? Quelles sont ses motivations ? Jusqu'où peut-il aller ?

Je vois pour ma part trois sujets d'inquiétude, que je veux vous faire partager.

Le premier est que ce sujet si essentiel n'a jamais été débattu sur la place publique. Il s'est produit littéralement « à bas bruit » et demeure très largement inconnu du grand public, au-delà de quelques exemples particulièrement médiatiques ou de quelques cercles d'initiés. Je crois – et c'est le premier axe de travail – qu'il est primordial, par nos travaux, de permettre à nos concitoyens d'y voir enfin clair sur les propriétaires de médias. Je vous propose donc de mener un travail poussé d'analyse pour mesurer la réalité des concentrations dans le secteur des médias.

Deuxième sujet d'inquiétude : quelles sont les conséquences économiques de ces rapprochements pour la chaîne de valeur du secteur ? L'Autorité de la concurrence est actuellement saisie de l'épineux dossier de la fusion TF1-M6 et doit en particulier se prononcer sur son impact sur le marché publicitaire, mais également sur la production ou les droits sportifs. Ce ne sont là que les conséquences les plus visibles. Ce sujet d'actualité concerne d'autres groupes et d'autres médias – de façon accélérée depuis au moins quinze ans.

Troisième et dernier sujet : les conséquences de ces fusions sur la vitalité et la diversité de nos débats démocratiques. Les journalistes qui composent les rédactions disposent de garanties d'indépendance, mais sont-elles suffisamment efficaces face à des actionnaires qui pourraient avoir la tentation d'intervenir ? Je suis ici sans préjugés – une presse d'opinion a toujours existé en France et y a toute sa place –, mais je note que, récemment, certaines inflexions très nettes dans la ligne éditoriale de certains médias ont suivi de très près l'évolution de l'actionnariat... De tout cela, nous devons avoir conscience, et faire partager nos analyses à nos concitoyens.

Telles sont mes trois interrogations majeures.

La loi du 30 septembre 1986 offre un cadre légal aux opérations de concentration, mais force est de constater que ce texte, vieux maintenant de près de 35 ans et modifié plus de cent fois depuis, est en partie obsolète, d'autant que le paysage global de l'information a été révolutionné et ne répond plus vraiment aux défis de l'époque. Ce constat fait largement consensus, même si tout le monde n'est pas d'accord sur ce qui est obsolète et sur ce qui ne l'est pas.

La question est donc : comment cette loi s'applique-t-elle en 2021 ? Est-elle suffisante, adaptée ? A-t-elle permis de préserver ce qui était son objectif premier, le pluralisme et le développement nécessaire du débat démocratique ?

J'aborde ces sujets en m'obligeant à la plus grande objectivité, avec pour seule boussole partisane la passion de la liberté d'expression, du pluralisme, de l'indépendance et de la liberté des médias, sanctifiés par l'article 34 de notre Constitution. Je souhaite que chacun et chacune d'entre nous, quelles que soient ses attaches partisans, ne soit guidé dans nos travaux que par cet impératif commun, qui honore notre fonction de parlementaire.

Avec le président Laurent Lafon, je serai naturellement très attentif à vos remarques, vos questions et suggestions, aujourd'hui et durant tous nos travaux, qui promettent d'être aussi intenses que passionnants.

M. Pierre Laurent. – Je veux à mon tour me féliciter de l'installation de cette commission. Je porte un vif intérêt à cette question importante.

Sur ce sujet extrêmement sensible pour la démocratie, il est essentiel que nous puissions travailler dans la sérénité. Nous ne devons pas avoir la main qui tremble sur cette matière chaude. Il faudra aller au bout des objectifs que nous nous fixons.

Dans la période récente, nous avons assisté à des phénomènes de concentration importants et à un changement assez profond de la propriété capitaliste des médias. Le paysage est totalement inédit, et nous le connaissons mal. Il serait important que la commission puisse au moins parvenir à dresser un tableau de ces changements. La grande pluralité de titres et de rédactions peut parfois faire illusion par rapport au niveau de concentration extrêmement élevé, et assez méconnu, car non directement visible. Nous devons regarder cela d'assez près et essayer de décrire la réalité telle qu'elle est. C'est un sujet d'intérêt public, car les citoyens ne savent pas toujours ce qu'il en est.

Nous devons trancher la question du périmètre. Les médias sont très divers aujourd'hui : au-delà des radios, de la télévision, de la presse écrite – nationale, régionale, magazine... –, se pose la question du numérique. Au reste, la concentration du marché publicitaire est absolument décisive sur le plan économique.

Il me paraît également très important d'essayer de comprendre ce qu'est aujourd'hui une rédaction et en quoi consiste le métier de journaliste. On assiste aujourd'hui à une accélération assez fantastique de la circulation de l'information. Or l'information, dans son immense majorité, circule sans être vérifiée. Par exemple, pour des raisons économiques, les rédactions de nombreux médias n'ont pas de correspondants à l'étranger, alors même que l'actualité internationale est omniprésente.

Qu'est-ce que bien faire son travail dans une rédaction aujourd'hui ? Quelles sont les conséquences des réalités économiques du secteur de la presse et de la concentration sur l'exercice du métier et la qualité de l'information ? Du fait de mes responsabilités politiques, mais aussi des fonctions professionnelles que j'ai pu exercer, je pense qu'existe une grande souffrance dans ce métier. Il serait intéressant que nous en cernions les raisons, notamment au travers de ce prisme de la concentration et des conditions dans lesquelles l'information est produite aujourd'hui.

Ces sujets sont très importants. Chemin faisant, il faudra que nous précisions le périmètre des travaux que nous voulons conduire dans les délais impartis, à partir des trois objectifs fixés par David Assouline, qui me conviennent parfaitement.

M. David Assouline, rapporteur. – Le périmètre est assez clairement défini dans la résolution qui a conduit à créer la commission : il couvre l'ensemble de la presse, sous tous ses supports – cela s'étend bien entendu au numérique.

Le travail sera peut-être moins approfondi sur les plateformes, mais il faudra disposer d'éléments d'appréciation et d'information sur les influences existant en France dans différents domaines.

Nous allons nous attacher à l'information journalistique, mais les médias produisent aussi de la culture, de l'opinion, des programmes qui véhiculent énormément de choses très importantes pour les Français.

On le voit, le périmètre est large. Je propose que nous ne nous interdisions rien. Ce sont les délais qui vont nous limiter !

On voit bien que nous pourrions solliciter énormément d'acteurs. Je vous propose une grande liberté dans les propositions d'auditions et les champs investigués, à la condition que nous puissions effectuer un travail approfondi ; tâchons de ne pas nous appesantir sur ce que nous ne pourrions traiter que de manière superficielle.

Le Bureau proposera un programme de travail. Toutes les idées seront les bienvenues.

Pour ce qui concerne les auditions, nous entendrons bien évidemment les propriétaires des groupes, les directions, mais aussi, monsieur Laurent, les personnels en souffrance, les journalistes, les rédactions. Il serait judicieux que nous auditionnions également les experts et journalistes ayant enquêté sur le sujet – ils sont nombreux –, afin de bénéficier de leurs éclairages, qui ne vont pas tous dans le même sens.

M. Laurent Lafon, président. – Je pense que nous nous retrouvons assez largement dans les propositions du rapporteur.

Si la question du périmètre s'entend de manière horizontale, se pose aussi la question de la concentration verticale, de l'éditeur au producteur. C'est un point qu'il faudra analyser.

Effectivement, monsieur le rapporteur, il faudra peut-être, au fur et à mesure, circonscrire le champ de nos travaux, parce que le sujet est vaste et les contraintes de temps réelles. Toutefois, ne nous interdisons rien au départ.

Pour ne pas perdre de temps, nous allons commencer les auditions assez rapidement.

La prochaine réunion aura lieu mardi 30 novembre à 15 heures. Elle prendra la forme d'une table ronde réunissant plusieurs experts, qui pourraient être Mme Nathalie Sonnac, professeur des universités à Panthéon-Assas, ancien membre du Conseil supérieur de l'audiovisuel ; M. Olivier Bomsel, professeur à Mines-Paris Tech, directeur de la chaire de l'économie des médias et des marques ; et Mme Julia Cagé, assistante-professeur en économie à Sciences Po Paris. Cela nous permettra d'avoir de premiers éclaircissements.

La réunion est close à 17 h 20.

**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE
DU 29 NOVEMBRE ET À VENIR**

Commission des affaires économiques

Mercredi 1^{er} décembre 2021

À 9 h 30

Salle Clemenceau

Captation vidéo

- Audition, en commun avec la commission de la culture, de M. Olivier Roussat, directeur général du groupe Bouygues, sur le projet de rapprochement entre les sociétés TF1 et M6

- Examen du rapport de M. Daniel Gremillet et du texte de la commission sur la proposition de résolution européenne n° 214 (2021-2022) de MM. Daniel Gremillet, Claude Kern et Pierre Laurent, en application de l'article 73 quater du Règlement, sur l'inclusion du nucléaire dans le volet climatique de la taxonomie européenne des investissements durables

Délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Ameli commission) : Lundi 29 novembre 2021, à 12 heures

Commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées

Mercredi 1^{er} décembre 2021

À 9 h 30

Salle René Monory

- Audition de M. Bruno Tertrais, directeur-adjoint de la Fondation pour la Recherche stratégique, sur les enjeux géopolitiques des grandes évolutions démographiques

Commission des affaires sociales

Mercredi 1^{er} décembre 2021

À 9 h 30

Salle n° 213

Captation vidéo

- Audition de Mme Christelle Ratignier-Carbonneil, directrice générale de l'agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé, sur les traitements anti-covid et la pharmacovigilance sur les vaccins anti-covid

- Examen du rapport et du texte de commission sur la proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, visant à l'accompagnement des enfants atteints de pathologie chronique ou de cancer (n° 490, 2020-2021) Rapporteur : M. Alain Duffourg

- Examen du rapport et du texte de commission sur la proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, visant à assurer la revalorisation des pensions de retraites agricoles les plus faibles (n° 702, 2020-2021) Rapporteur : Mme Cathy Apourceau-Poly

Délai limite pour le dépôt des amendements en commission sur ces deux textes : Lundi 29 novembre, à 12 heures

Les rectifications de signataires des amendements devront intervenir par Ameli commission, au plus tard à l'ouverture de la réunion de commission.

- Désignation d'un rapporteur sur le projet de loi portant reconnaissance de la Nation envers les harkis et les autres personnes rapatriées d'Algérie anciennement de statut civil de droit local et réparation des préjudices subis par ceux-ci et leurs familles du fait de leurs conditions d'accueil sur le territoire français (n° 178, 2021-2022)

Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable

Mercredi 1^{er} décembre 2021

À 11 heures

Salle n° 263

Captation vidéo

- Audition des auteurs du rapport inter-inspections sur la gestion des risques liés à la présence d'ammonitrates dans les ports maritimes et fluviaux

Commission de la culture

Mercredi 1^{er} décembre 2021

À 9 h 30

Salle Clemenceau

Captation vidéo

- Audition de M. Olivier Roussat, directeur général du groupe Bouygues, sur le projet de rapprochement entre les sociétés TF1 et M6

Commission des finances

Mercredi 1^{er} décembre 2021

À 10 h 30

Salle n° 131

Captation vidéo

- Audition de M. Étienne BAREL, directeur général délégué de la Fédération bancaire française (FBF), Mme Alexandra GIVRY, directrice de la direction des données et de la surveillance, à l'Autorité des marchés financiers (AMF), M. Frédéric IANNUCCI, chef du service de la sécurité juridique et du contrôle fiscal à la direction générale des finances publiques (DGFIP), et Mme Salomé LEMASSON, avocate spécialiste en droit pénal des affaires au sein du cabinet Rahman Ravelli, sur le thème : « Cumex Files : trois ans après, quel bilan des outils de lutte contre les pratiques d'arbitrage de dividendes ? »

Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale

Mercredi 1^{er} décembre 2021

À 9 heures

Salle Médicis

- Échange de vues sur une éventuelle saisine pour avis et désignation d'un rapporteur pour avis sur la proposition de loi n° 4658 (A.N., XV^e lég.) visant à combattre le harcèlement scolaire (procédure accélérée) (sous réserve de sa transmission)

- Examen du rapport de Mme Dominique Vérien et du texte proposé par la commission sur la proposition de loi n° 13 (2021-2022), adoptée par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, interdisant les pratiques visant à modifier l'orientation sexuelle ou l'identité de genre d'une personne

Le délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Ameli Commission), est fixé au : Lundi 29 novembre 2021, à 12 heures

- Examen du rapport de Mme Valérie Boyer et du texte proposé par la commission sur la proposition de loi n° 42 (2021-2022) relative à la commémoration de la répression d'Algériens le 17 octobre 1961 et les jours suivants à Paris, présentée par MM. Rachid Temal, Jean-Marc Todeschini, David Assouline et Hussein Bourgi

Le délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Ameli Commission), est fixé au : Lundi 29 novembre 2021, à 12 heures

- Examen du rapport de Mme Nadine Bellurot et du texte proposé par la commission sur la proposition de loi n° 370 rect. (2020-2021) pour un nouveau pacte de citoyenneté avec la jeunesse par le vote à 16 ans, l'enseignement et l'engagement, présentée par Mme Martine Filleul 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 29 novembre 2021, à 12 heures

À 11 heures

Salle Médicis

Ouverte à la presse. Captation vidéo.

- Audition de Mme Élisabeth Guigou sur son rapport sur la présomption d'innocence

Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi portant mesures d'urgence pour assurer la régulation de l'accès au foncier agricole au travers de structures sociétaires

Mercredi 1^{er} décembre 2021

À 16 h 30

Salle n° 263

- Nomination du Bureau

- Désignation des Rapporteurs

- Examen des dispositions restant en discussion de la proposition de loi restant en discussion

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

Mercredi 1^{er} décembre 2021

À 9 heures

Salle n° 6350 – Assemblée nationale

- Nomination du Bureau

- Désignation des Rapporteurs

- Examen des dispositions restant en discussion du projet de loi restant en discussion

Commission d'enquête « afin de mettre en lumière les processus ayant permis ou pouvant aboutir à une concentration dans les médias en France, et d'évaluer l'impact de cette concentration sur la démocratie »

Mardi 30 novembre 2021

À 15 heures

Salle René Monory

Captation vidéo.

- Table ronde des experts des médias :

. Mme Nathalie Sonnac, professeur des universités, Paris II - Panthéon-Sorbonne-Assas, ancienne membre du collège du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA)

. M. Olivier Bomsel, professeur à Mines Paris-Tech, directeur de la chaire sur l'économie des médias et des marques

. Mme Julia Cagé, « assistant professor » d'économie à Sciences Po - Paris

Jeudi 2 décembre 2021

À 14 h 30

Salle René Monory

Captation vidéo.

À 14 h 30

- Audition de M. Pierre Louette, président de l'Alliance de la presse d'information politique et générale (APIG) et président-directeur général du groupe Les Échos–Le Parisien

À 15 h 30

- Audition de M. Jean-Baptiste Gourdin, directeur général de la Direction générale des médias et des industries culturelles (DGMIC) du Ministère de la culture

Commission d'enquête sur l'influence croissante des cabinets de conseil privés sur les politiques publiques

Jeudi 2 décembre 2021

À 10 h 30

Salle n° 131

Ouvertes à la presse. Captation vidéo.

- Audition de M. Thierry Lambert, délégué interministériel à la transformation publique

- Audition de M. Frédéric Pierru, chargé de recherche au CNRS

Mission commune d'information destinée à évaluer les effets des mesures prises ou envisagées en matière de confinement ou de restrictions d'activités

Mardi 30 novembre 2021

À 15 h 15

Salle n° 245

Captation vidéo.

- Table ronde sur les perspectives d'évolution de l'épidémie de covid-19, en présence des intervenants suivants :

. Mme Dominique Costagliola, épidémiologiste, directrice de recherche Inserm à l'Institut Pierre Louis d'épidémiologie et de santé publique ;

. Professeure Karine Lacombe, infectiologue, professeure de maladies infectieuses à la faculté de médecine Sorbonne Université, cheffe de service hospitalier des maladies infectieuses à l'hôpital Saint-Antoine (AP-HP) ;

. Professeur Yazdan Yazdanpanah, directeur de l'ANRS, professeur en maladies infectieuses à la faculté de médecine de l'Université de Paris, chef du service des maladies infectieuses et tropicales de l'hôpital Bichat (AP-HP), membre du conseil scientifique.

Mission d'information sur le thème : « Protéger et accompagner les individus en construisant la sécurité sociale écologique du XXIème siècle »

Jeudi 2 décembre 2021

À 10 h 30

Salle n° 216

- Réunion constitutive

En application du vademecum sur les missions d'information adopté par la Conférence des Présidents du 13 octobre 2021, les suppléants ne peuvent pas participer aux réunions délibératives de la mission d'information.

Mission d'information sur le thème : « Comment redynamiser la culture citoyenne ? »

Jeudi 2 décembre 2021

À 13 h 30

Salle n° 263

- Réunion constitutive

En application du vademecum sur les missions d'information adopté par la Conférence des Présidents du 13 octobre 2021, les suppléants ne peuvent pas participer aux réunions délibératives de la mission d'information.