

SOMMAIRE ANALYTIQUE

COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES		2147
• <i>Audition, en commun avec la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, de M. Antoine Frérot, président-directeur général de Veolia</i>	<i>2147</i>	
• <i>Projet de loi de finances pour 2021 - Audition de Mme Barbara Pompili, ministre de la transition écologique.....</i>	<i>2161</i>	
• <i>Projet de loi de finances pour 2021 - Audition de Mme Emmanuelle Wargon, ministre déléguée auprès de la ministre de la Transition écologique, chargée du Logement</i>	<i>2184</i>	
• <i>Projet de loi de finances pour 2021 - Audition de M. Julien Denormandie, ministre de l'agriculture et de l'alimentation</i>	<i>2207</i>	
• <i>Projet de loi de finances pour 2021 - Mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales » - Examen du rapport pour avis.....</i>	<i>2233</i>	
• <i>Projet de loi de finances pour 2021 - Mission « Écologie, développement et mobilité durables » - Crédits « Énergie » - Examen du rapport pour avis.....</i>	<i>2243</i>	
• <i>Projet de loi de finances pour 2021 - Mission « Cohésion des territoires » - Crédits « Logement » - Examen du rapport pour avis.....</i>	<i>2254</i>	
• <i>Projet de loi de finances pour 2021 - Mission « Économie » - Examen du rapport pour avis</i>	<i>2262</i>	
• <i>Projet de loi de finances pour 2021 - Mission « Cohésion des territoires » - Crédits « Politique de la ville » - Examen du rapport pour avis</i>	<i>2281</i>	
• <i>Projet de loi de finances pour 2021 - Mission « Outre-mer » - Examen du rapport pour avis ...</i>	<i>2290</i>	
• <i>Réforme de la Politique agricole commune - Audition, en commun avec la commission des affaires européennes du Sénat, la commission des affaires économiques et la commission des affaires européennes de l'Assemblée nationale, de M. Julien Denormandie, ministre de l'agriculture et de l'alimentation (sera publié ultérieurement)</i>	<i>2296</i>	
COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES		2297
• <i>Projet de loi de finances pour 2021 – Audition de M. Rémy Rioux, directeur général de l'Agence Française de Développement (AFD)</i>	<i>2297</i>	
• <i>Projet de loi de finances pour 2021 - Audition de François Delattre, secrétaire général du ministère de l'Europe et des affaires étrangères.....</i>	<i>2309</i>	
• <i>Projet de loi de finances pour 2021 - Audition du général Christian Rodriguez, directeur général de la gendarmerie nationale</i>	<i>2322</i>	
• <i>Projet de loi de finances pour 2021 - Audition de M. Olivier Brochet, directeur de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE).....</i>	<i>2333</i>	

• <i>Projet de loi de finances pour 2021 - Mission « Audiovisuel extérieur » - Programmes 844 « France Médias Monde » et 847 « TV5 Monde » - Examen du rapport pour avis.....</i>	2340
• <i>Audition de SE Mme Hasmik Tolmajyan, ambassadrice d'Arménie en France (sera publiée ultérieurement).....</i>	2344
• <i>Audition de SE M. Rahman Mustafayev, ambassadeur d'Azerbaïdjan en France (sera publiée ultérieurement)</i>	2344
• <i>Projet de loi de finances pour 2021 - Mission « Aide publique au développement » - Programmes 110 « Aide économique et financière au développement » et 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement » - Examen du rapport pour avis.....</i>	2344
• <i>Projet de loi de finances pour 2021 - Mission « Action extérieure de l'Etat » - Programme 105 « Action de la France en Europe et dans le monde » - Examen du rapport pour avis</i>	2348
• <i>Projet de loi de finances pour 2021 - Mission « Action extérieure de l'État » - Programme 185 « Diplomatie culturelle et d'influence » - Examen du rapport pour avis.....</i>	2352
• <i>Projet de loi de finances pour 2021 - Mission « Action extérieure de l'État » - Programme 151 « Français à l'étranger et affaires consulaires » - Examen du rapport pour avis.....</i>	2354
• <i>Contrat d'objectifs et de performance (COP) 2020-2022 de l'Institut français - Examen du rapport d'information</i>	2357
• <i>Projet de loi de finances pour 2021 - Mission « Sécurités » - Programme 152 « Gendarmerie nationale » - Examen du rapport pour avis</i>	2360
COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES.....	2363
• <i>Projet de loi de finances pour 2021 - Mission « Régimes sociaux et de retraite » et compte d'affectation spéciale « Pensions » - Examen du rapport pour avis.....</i>	2363
• <i>Projet de loi de finances pour 2021 - Mission « Cohésion des territoires » - Programme « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables » - Examen du rapport pour avis.....</i>	2367
• <i>Projet de loi de finances pour 2021 - Mission « outre-mer » - Examen du rapport pour avis</i>	2372
• <i>Projet de loi de finances pour 2021 - Mission « Travail et emploi » - Examen du rapport pour avis.....</i>	2379
• <i>Organisme extraparlementaire – Désignation d'une candidate.....</i>	2388
• <i>Projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2021 - Examen du rapport (nouvelle lecture)</i>	2388
COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE.....	2395
• <i>Désignation de rapporteurs chargés du suivi de l'application des lois.....</i>	2395

• <i>Projet de loi de finances pour 2021 - Audition de Mme Jacqueline Gourault, ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, et de M. Joël Giraud, secrétaire d'État chargé de la ruralité</i>	2396
• <i>Audition, en commun avec la commission des affaires économiques, de M. Antoine Frérot, président-directeur général de Veolia.....</i>	2416
• <i>Projet de loi de finances pour 2021 - Mission « Écologie, développement et mobilité durables » - Crédits « Transports ferroviaires, fluviaux et maritimes », « Transports aériens » et « Transports routiers » - Examen du rapport pour avis.....</i>	2430
• <i>Projet de loi de finances pour 2021 - Audition de Mme Barbara Pompili, ministre de la transition écologique.....</i>	2455
• <i>Projet de loi de finances pour 2021 - Mission « Cohésion des territoires » - Crédits « Politique des territoires » - Examen du rapport pour avis (sera publié ultérieurement)</i>	2479
• <i>Projet de loi de finances pour 2021 - Mission « Écologie, développement et mobilité durable » - Crédits « Transition énergétique et climat » - Examen du rapport pour avis</i>	2479
• <i>Projet de loi de finances pour 2021 - Mission « Recherche et enseignement supérieur » - Crédits « Recherche dans le domaine de l'énergie, du développement et de la mobilité durables » - Examen du rapport pour avis.....</i>	2486
• <i>Projet de loi de finances pour 2021 - Mission « Cohésion des territoires » - Crédits « Aménagement numérique du territoire » - Examen du rapport pour avis</i>	2489
• <i>Proposition de loi relative à la gouvernance et à la performance des ports maritimes français - Examen du rapport et du texte de la commission (sera publié ultérieurement)</i>	2494
COMMISSION DE LA CULTURE, DE L'ÉDUCATION ET DE LA COMMUNICATION	2495
• <i>Projet de loi de finances pour 2021 - Crédits relatifs à la presse - Examen du rapport pour avis</i>	2495
• <i>Projet de loi de finances pour 2021 - Crédits relatifs au patrimoine - Examen du rapport pour avis.....</i>	2501
• <i>Projet de loi de finances pour 2021 - Crédits relatifs à la création, transmission des savoirs et démocratisation de la culture - Examen du rapport pour avis.....</i>	2508
• <i>Projet de loi de finances pour 2021 - Crédits « Action extérieure de l'État » - Examen du rapport pour avis.....</i>	2517
• <i>Projet de loi de finances pour 2021 - Crédits « Enseignement scolaire » - Examen du rapport pour avis.....</i>	2523
• <i>Projet de loi de finances pour 2021 - Crédits « Cinéma » - Examen du rapport pour avis.....</i>	2534
• <i>Projet de loi de finances pour 2021 - Crédits « Livre et industries culturelles » - Examen du rapport pour avis.....</i>	2540

• <i>Projet de loi de finances pour 2021 - Crédits « Enseignement supérieur » - Examen du rapport pour avis.....</i>	2546
• <i>Projet de loi de finances pour 2021 - Crédits « Recherche » - Examen du rapport pour avis</i>	2553
COMMISSION DES FINANCES.....	2559
• <i>Projet de loi de finances pour 2021 - Mission « Cohésion des territoires » (et articles 54 bis et 54 ter) - Programmes « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables », « Aide à l'accès au logement », « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat » et « Politique de la ville » - Programmes « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » et « Interventions territoriales de l'État » - Examen des rapports spéciaux.....</i>	2559
• <i>Projet de loi de finances pour 2021 - Mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales » et compte d'affectation spéciale « Développement agricole et rural » - Examen du rapport spécial</i>	2570
• <i>Projet de loi de finances pour 2021 – Missions et comptes spéciaux précédemment examinés et réservés « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » (et article 54), « Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics, « Santé », « Sécurités » (et articles 60 et 61) et « Sport, jeunesse et vie associative » (et articles 64 à 67) – Examen du rapport spécial</i>	2579
• <i>Projet de loi de finances pour 2021 - Mission « Relations avec les collectivités territoriales » (et articles 57 et 58) et compte de concours financiers « Avances aux collectivités territoriales » - Examen du rapport spécial.....</i>	2582
• <i>Projet de loi de finances pour 2021 - Examen des amendements de séance à l'article liminaire et à l'article 31</i>	2595
• <i>Projet de loi de finances pour 2021 - Examen de l'amendement du Gouvernement à l'article liminaire et à l'article 32 (sera publié ultérieurement).....</i>	2597
• <i>Projet de loi de finances pour 2021 - Missions « Plan de relance » (et articles 56 à 56 octies) et « Plan d'urgence face à la crise sanitaire » - Examen des amendements de séance (sera publié ultérieurement).....</i>	2597
• <i>Projet de loi de finances pour 2021 - Mission « Écologie, développement et mobilité durables » (et articles 54 quinquies à 54 septies) le budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » et le compte d'affectation spéciale « Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale » (FACÉ) - Examen des amendements de séance (sera publié ultérieurement).....</i>	2598
• <i>Projet de loi de finances pour 2021 - Mission « Action extérieure de l'État » (et article 53 A) - Examen des amendements de séance (sera publié ultérieurement).....</i>	2598
• <i>Projet de loi de finances pour 2021 - Mission « Aide publique au développement » (et article 53) et le compte de concours financiers « Prêts à des États étrangers » - Examen des amendements de séance (sera publié ultérieurement)</i>	2598
• <i>Projet de loi de finances pour 2021 - Mission « Enseignement scolaire » (et article 54 decies) - Examen des amendements de séance (sera publié ultérieurement).....</i>	2598

• <i>Projet de loi de finances pour 2021 - Mission « Remboursements et dégrèvements » - Examen des amendements de séance (sera publié ultérieurement)</i>	2598
• <i>Projet de loi de finances pour 2021 - Mission « Engagements financiers de l'État » et les comptes spéciaux « Participation de la France au désendettement de la Grèce », « Participations financières de l'État », « Accords monétaires internationaux » et « Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics » - Examen des amendements de séance (sera publié ultérieurement)</i>	2599
• <i>Projet de loi de finances pour 2021 - Mission « Investissements d'avenir » (et article 55) - Examen des amendements de séance (sera publié ultérieurement)</i>	2599
• <i>Projet de loi de finances pour 2021 - Mission « Économie » (et articles 54 octies et 54 nonies) et le compte de concours financiers « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés » - Examen des amendements de séance (sera publié ultérieurement)</i>	2599
• <i>Projet de loi de finances pour 2021 - Mission « Plan de relance » (et articles 56 à 56 octies) - Examen d'un amendement de séance (sera publié ultérieurement)</i>	2599
• <i>Projet de loi de finances pour 2021 - Mission « Conseil et contrôle de l'État » (et article 54 quater) - Examen des amendements de séance (sera publié ultérieurement)</i>	2599
• <i>Projet de loi de finances pour 2021 - Mission « Direction de l'action du Gouvernement » et le budget annexe « Publications officielles et information administrative » - Examen des amendements de séance (sera publié ultérieurement)</i>	2599
COMMISSION DES LOIS	2601
• <i>Projet de loi de finances pour 2021 - Audition de M. Éric Dupond-Moretti, garde des sceaux, ministre de la justice.....</i>	2601
• <i>Désignation de rapporteur.....</i>	2613
• <i>Projet de loi de finances pour 2021 - Mission « outre-mer » - Examen du rapport pour avis</i>	2613
• <i>Projet de loi de finances pour 2021 - Mission « Transformation et fonction publiques » - Examen du rapport pour avis.....</i>	2616
• <i>Projet de loi de finances pour 2021 - Audition de Mme Jacqueline Gourault, ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales.....</i>	2622
• <i>Mission « Sécurités » - Programmes « Police nationale », « Gendarmerie nationale » et « Sécurité et éducation routières » - Examen du rapport pour avis</i>	2636
• <i>Projet de loi de finances pour 2021 - Mission « Immigration, asile et intégration » - Examen du rapport pour avis.....</i>	2642
• <i>Projet de loi de finances pour 2021 - Mission « Justice » - Programmes « Justice judiciaire » et « Accès au droit et à la justice » - Examen du rapport pour avis</i>	2650
• <i>Projet de loi de finances pour 2021 - Mission « Sécurités » - Programme « Sécurité civile » - Examen du rapport pour avis</i>	2655

• <i>Projet de loi de finances pour 2021 - Mission « Relations avec les collectivités territoriales »</i>	2658
- <i>Examen du rapport pour avis</i>	
• <i>Projet de loi de finances pour 2021 - Audition de M. Gérald Darmanin, ministre de l'intérieur</i>	2666
• <i>Projet de loi de finances pour 2021 - Vote sur les crédits de missions réservées</i>	2692
PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE DU 30 NOVEMBRE ET À VENIR	2693

COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES

Mardi 10 novembre 2020

- Présidence de Mme Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques, et de M. Jean-François Longeot, président de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable -

La réunion est ouverte à 15 h 30.

Audition, en commun avec la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, de M. Antoine Frérot, président-directeur général de Veolia

Mme Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques. – Nous accueillons M. Antoine Frérot, président-directeur général de Veolia, pour cette troisième audition plénière de nos commissions, consacrée au rapprochement entre Veolia et Suez.

Monsieur le PDG, nous sommes impatients de vous entendre, car les auditions précédentes et les nombreuses révélations par voie de presse qui ont rythmé ces dernières semaines ont suscité un grand nombre d'interrogations.

Les travaux de nos deux commissions ne relèvent pas du simple suivi de l'actualité économique, ni d'une simple curiosité pour la vie de nos grandes entreprises : notre intérêt est plus profond et plus sérieux. Maintes fois, les Français – et la représentation nationale avec eux – ont constaté, quelques années plus tard, les lourdes conséquences de cessions conclues à la hâte, ou décidées à l'occasion de crises économiques soudaines. Après que ces opérations ont révélé leurs conséquences, les pouvoirs publics ont dû chaque fois en gérer les conséquences économiques et sociales, parfois reconstruire la capacité économique du pays, voire financer la relocalisation...

La loi du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises, dite loi Pacte a consacré le rôle du Parlement en matière de protection des intérêts économiques de la Nation – c'est là un symbole fort, et nous entendons bien nous saisir pleinement de cette compétence.

L'opération d'acquisition que vous avez dévoilée fin août concerne deux groupes français qui sont déjà, séparément, regardés comme des champions mondiaux des services à l'environnement. Ils totalisent plus de 80 000 salariés en France, 45 milliards d'euros de chiffre d'affaires, et ils consacrent, dans une lutte concurrentielle acharnée, environ 170 millions d'euros chaque année à la recherche et développement (R&D) dans des technologies qui seront cruciales pour notre transition écologique. Vous serez d'accord pour considérer que l'avenir de votre groupe, Monsieur le PDG, et celui de Suez, relèvent de la protection des intérêts économiques de notre nation... Ce n'est d'ailleurs pas étranger à votre projet puisque vous ne visez rien de moins que de créer un champion mondial de la transformation écologique.

Il est donc de notre responsabilité de vous entendre et de vous interroger aujourd'hui, pour comprendre l'ensemble des implications de votre projet. En auditionnant les

dirigeants de Suez, nous avons constaté que ce projet fait l'objet d'une franche opposition du groupe Suez ; vos intentions déclarées « amicales » n'ont pas su convaincre à ce jour. Le Gouvernement non plus n'a pas souhaité soutenir votre offre – du moins officiellement – et s'y est opposé au sein du conseil d'administration d'Engie, sans succès.

Nos commissions viennent de créer un comité de suivi, qui étudie les circonstances dans lesquelles votre offre d'acquisition s'est construite et se réalisera peut-être : nous recherchons à en évaluer les conséquences pour l'économie française et pour les collectivités territoriales que nous représentons.

Votre opération a pour mot d'ordre la constitution d'un « champion français ». Comment un groupe fusionné, mais délesté de près de 70 % des activités de Suez conformément aux obligations du droit de la concurrence, donc un groupe bien moins divers sur le plan technologique que ne le sont les deux entreprises actuelles – comment un tel groupe serait-il un champion plus efficace et prometteur, plus innovant que nos deux champions d'aujourd'hui ? Cette constitution d'un « champion » ne ressemble-t-elle pas plutôt à un démantèlement de votre principal concurrent, au moment où un grand nombre de contrats de délégation de service public doivent être renouvelés ?

Notre commission sait défendre, lorsque les circonstances sont réunies, la création de champions français ou européens à la force de frappe supérieure, si l'intensité concurrentielle du marché le justifie – je pense à la pression chinoise dans le secteur ferroviaire, par exemple. Or, cette pression concurrentielle n'existe pas sur votre marché, vos deux groupes occupant une large part des segments de l'eau et des déchets en France. Quelle est alors la menace qui justifierait la fusion des deux principaux acteurs mondiaux ? Quels autres opérateurs seraient-ils à même de concurrencer la nouvelle entité fusionnée ? Que devons-nous penser d'une opération dans laquelle un acteur choisit l'identité, la force de frappe financière et l'expérience de son futur concurrent direct ?

Vous vous défendez de vouloir augmenter les prix acquittés par vos clients – notamment les collectivités territoriales – dans les années à venir. Comment allez-vous alors faire mentir la théorie économique, qui nous dicte qu'un marché plus concentré conduit à des prix supérieurs et réduit le pouvoir de marché des clients ?

Monsieur le PDG, je pense que ces questions directes mais centrales pour les intérêts économiques de notre Nation méritent une réponse franche et précise, à la mesure des enjeux.

M. Jean-François Longeot, président de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable. – Le projet de fusion entre Veolia et Suez pose beaucoup de questions, tant sur la manière dont le processus de rachat se déroule que sur les conséquences économiques, sociales et environnementales qu'il pourrait avoir.

Sur la forme, nous sommes nombreux à avoir le sentiment que ce projet de rachat de Suez est mené « tambour battant » et que le rôle des parties prenantes est opaque, à commencer par celui de l'État. M. Jean-Pierre Clamadieu, le président du conseil d'administration d'Engie, a évoqué lors de son audition la semaine dernière la rapidité avec laquelle celui-ci avait dû se prononcer sur l'offre de Veolia, par crainte de ne pas pouvoir bénéficier d'une proposition aussi favorable si celle-ci venait à être retirée. Vous avez tiré parti d'un « effet de surprise », puisqu'à peine plus d'un mois s'est écoulé entre votre offre

d'achat sur le bloc de 29,9 % d'actions de Suez et le vote du conseil d'administration d'Engie approuvant cette vente, ce qui n'a pas permis à des offres alternatives de voir le jour.

Cette impression de précipitation, pour ne pas dire de « passage en force », est renforcée par les propos que vous avez tenus dans la presse la semaine dernière, qui appellent les autres actionnaires de Suez à débarquer l'actuel conseil d'administration, lequel empêcherait, selon vous, la conclusion d'un accord amiable.

Les dirigeants de Suez nous ont indiqué qu'ils n'avaient toujours pas reçu d'offre formalisée de la part de Veolia présentant de manière détaillée votre projet industriel – vous nous donnerez tout à l'heure votre version des faits.

Les questions sont nombreuses, également, sur les conséquences de ce projet de rachat. Nous comprenons que son impact soit incertain et difficile à évaluer, mais comment se fait-il que vos déclarations et celles des dirigeants de Suez soient aussi opposées ? Vous vous êtes engagé à garantir les emplois et les avantages sociaux de l'ensemble des salariés de Suez en France ; est-ce à dire que l'absorption des activités de Suez ne créera aucune synergie, ni aucun doublon ?

Nous sommes également très inquiets pour la viabilité des activités Eau de Suez en France en cas de rachat par le fonds Meridiam. Comment un acteur qui n'a pas d'expérience dans le domaine de l'eau pourra-t-il assurer la continuité et le développement de cette activité, et continuer à innover alors qu'il agira sur un marché de taille réduite ? Les collectivités territoriales ne risquent-elles pas d'être confrontées à une baisse de la qualité des offres lors du renouvellement de leurs délégations de service public ?

Que deviendront les autres actifs qui devront être cédés dans le secteur des déchets, et qui seront leurs repreneurs ?

Vous l'aurez compris, Monsieur le Président, ce projet de rachat nous préoccupe, compte tenu de l'importance stratégique des services qu'exploitent Veolia et Suez.

M. Antoine Frérot, président-directeur général de Veolia – merci de me donner l'occasion de vous présenter ce projet de rapprochement.

Quelle est son origine ? Elle est dans l'annonce faite par Engie de son intention de vendre sa participation dans Suez, qui s'élève à 32 %. Cela impliquait donc nécessairement que Suez allait changer d'actionnaire principal. À une telle hauteur de participation, vous pensez bien que tout acquéreur doit avancer un projet précis et d'envergure. Cette annonce faite, fin juillet, la question a donc été de savoir qui allait acheter et pour faire quoi – et, en conséquence, de savoir si Suez allait rester française. Ces questions ne sont pas anodines, ni pour Suez ni pour Veolia. Il s'entend que Veolia ne peut se désintéresser de l'avenir de son principal concurrent. Ces questions concernent aussi le pays tout entier. C'est la raison pour laquelle lorsque j'ai présenté mon projet, fin août, je l'ai présenté globalement, et j'ai d'emblée posé l'objectif, en toute transparence, de constituer un champion français. Ce n'est pas un simple rachat des actions d'Engie, mais bien un rapprochement complet de Veolia et Suez.

Une autre société française était-elle en mesure de proposer ce rachat ? Aucune, à part Veolia. Beaucoup se sont interrogées, mais une seule avait un projet industriel : c'est Veolia. En revanche, je vous confirme que des sociétés étrangères avaient déjà déclaré leur

intérêt au cours des mois précédents, je pense à notre grand concurrent chinois, *Beijing Capital Group*, qui s'était manifesté auprès d'Engie, ou encore à des fonds d'investissement. Vous connaissez le métier de ces fonds : ils achètent pour optimiser dans le cadre de montages financiers, puis revendre. C'est alors qu'un démantèlement aurait eu lieu. Après dix ans tout au plus, Suez aurait été à nouveau vendue, et la question se serait alors à nouveau posée de savoir si ses unités resteraient françaises ou pas. Le seul projet pour que Suez reste française – y compris les actifs qu'il faudrait céder au titre du droit de la concurrence – c'est celui de Veolia.

Je ne suis donc pas d'accord avec l'idée que notre offre serait précipitée ou opaque : nous avons répondu à une sollicitation, dès lors qu'Engie vendait et nous avons proposé la seule solution industrielle franco-française pour Suez, les autres propositions venant de l'étranger ou répondant à une logique financière. Lorsque notre principal concurrent est en vente et qu'il risque de passer entre les mains de l'un de nos principaux concurrents de demain, à l'étranger, et alors que notre secteur, la transformation écologique, est en plein développement, la question posée est bien celle de notre maîtrise industrielle, en France, des compétences dont nous aurons besoin pour réussir cette transformation. Le marché se développe très rapidement, la demande sociale est forte, nos métiers se transforment, nous sommes des champions et nous entendons le rester, avec des compétences sur notre territoire national – ceci alors que la concentration du secteur a commencé et que les choses évoluent très vite.

Vous avez cité le transport ferroviaire : savez-vous qu'il y a 25 ans, le principal constructeur ferroviaire chinois était cinq fois plus petit qu'Alstom et qu'aujourd'hui, il est cinq fois plus gros ? C'est pourquoi l'on recherche une alliance pour Alstom, d'abord avec Siemens et maintenant avec Bombardier. Il en ira de même pour la transformation écologique et l'environnement : les Chinois l'ont identifié comme facteur limitant de leur développement économique et investissent fortement, c'est d'ailleurs pourquoi nous travaillons beaucoup en Chine. Ils disposent d'un marché et de ressources financières très importantes – savez-vous que les numéros deux des déchets en Allemagne et en Espagne sont détenus par des Chinois ? C'est du reste ce numéro deux espagnol qui a remporté, il y a quelques mois, contre Veolia et Suez, l'appel d'offres pour l'exploitation de l'usine d'incinération d'Issy-les-Moulineaux...

La vente de Suez par Engie offre donc l'occasion de rapprocher nos deux champions nationaux du secteur, plutôt que l'un soit racheté par un concurrent étranger qui en sera renforcé. Je suis persuadé que si nous ne le faisons pas, nous le regretterons amèrement et que dans quelques années ni Veolia ni Suez ne pourront tenir leurs places de champions et que nous n'aurons plus les moyens de nous défendre. Il en va de notre autonomie économique dans le monde de demain, c'est là le véritable enjeu : c'est pourquoi je n'ai pas voulu laisser passer cette occasion de rapprochement. Je ne vois pas d'autre projet pour que Suez reste durablement française.

Notre projet est donc de construire le grand champion français de la transformation écologique. Ceci dans nos métiers traditionnels : les métiers de l'eau, l'assainissement, la collecte, le traitement et le recyclage des déchets ; mais aussi de nouveaux métiers, qui sont essentiels pour tenir notre rang. On ne sait pas bien recycler les plastiques, par exemple : nous devons inventer des techniques pour les recycler tous, de même que les batteries électriques, les déchets électroniques, ou les panneaux solaires en fin de vie. Nous connaissons déjà des solutions, par exemple pour les déchets toxiques ou le PET, qui ont été mises au point chez Suez et chez Veolia. Certaines techniques doivent être généralisées : cela

suppose des investissements importants. Le rassemblement de nos forces, de nos capacités d'investissement permettra d'aller plus loin, plus vite et plus fort dans cette direction.

Mais il faudra aussi inventer l'autre moitié des solutions nécessaires à la transition écologique. En nous regroupant, nous avons plus de chance de trouver des solutions avant nos concurrents, et ce sera décisif – si nous ne le faisons pas, nul doute que d'autres le feront à notre place. Quelques exemples : nous ne savons pas recycler le polypropylène, les plastiques thermodynamiques ou bromés, les batteries de véhicules électriques, qui sont des déchets dangereux, avec des métaux rares comme le lithium ou le cobalt. Ceux qui arriveront les premiers à les recycler, maîtriseront ces métaux rares. Alors qu'on a perdu la bataille de la fabrication des batteries électriques, nous pouvons, en mettant nos forces en commun, placer Veolia et Suez en position de devenir le champion du recyclage des batteries électriques pour l'ensemble du continent européen. Cela vaut aussi pour la qualité de l'air, domaine essentiel, en particulier pour le lien entre l'environnement et la santé. Comment traiter l'air des bâtiments recevant du public ? Veolia a fait des expériences dans une école en Île-de-France, Suez expérimente une solution dans les cours de récréation : ensemble, nous parviendrions plus vite à proposer une solution, nous serions les premiers et nous ferions la course en tête. Autre innovation : la capture du carbone, qui me paraît indispensable pour tenir nos engagements pour le climat. Nous avons les techniques pour capturer le carbone, mais c'est encore trop coûteux et nous devons en diviser le prix par trois ou quatre. Des entreprises étrangères y travaillent, je suis convaincu que nous irons plus vite qu'elles si nous groupons nos forces et que nous saurons alors conserver notre avance. Je pourrais multiplier les exemples de solutions essentielles pour l'avenir, où nous avons commencé à travailler et où nous irons plus vite et plus loin si nous coordonnons nos efforts. Nos concurrents seront toujours là, mais nous aurons plus de chance d'être encore un leader dans vingt ans.

Nos deux entreprises sont en très bonne position et ont chacune des points forts. Veolia est un pionnier du traitement et du recyclage des déchets toxiques, et nous pourrions proposer nos solutions aux clients de Suez – de même que nous pourrions proposer aux clients de Veolia les solutions de Suez pour la méthanisation des déchets domestiques, un domaine où cette entreprise est championne : nous gagnerions ainsi des parts de marché. Même chose pour la digitalisation de nos métiers : Veolia a développé, dans 33 pays, des centres de pilotages automatisés de toutes ses installations. En acquérant l'entreprise australienne Optimatics, Suez a mis au point des logiciels à base d'intelligence artificielle, qui rendraient plus performants nos propres centres de pilotage. Voilà des synergies concrètes, qui créent de nouvelles solutions et élargissent nos clientèles, que nous n'aurions pas séparément.

Qu'est-ce que cela apportera à nos territoires ? Les territoires français bénéficieront en premier de ces innovations. Quand Veolia invente, l'an passé, la première usine de recyclage des panneaux photovoltaïques usagés au monde, c'est à Rousset, en Provence, que nous la construisons ; quand Veolia invente la première usine de recyclage de batteries électriques, c'est à Dieuze, en Moselle, que nous l'installons ; quand nous allons tripler sa taille l'an prochain, c'est sur le même site que nous allons le faire. Nous connaissons bien le territoire français, c'est pourquoi nous y implantons nos innovations, avant de les exporter, même s'il y a des exceptions. Les territoires français seront aux premières loges, parce que nos entreprises sont françaises et qu'elles le resteront. Si Suez allait ailleurs, ce ne serait plus le cas, au moins pour les projets engagés par cette entreprise.

Le regroupement est donc, en réalité, le contraire du démantèlement : il est plus prometteur, plus innovant et plus efficace que de laisser partir Suez dans d'autres mains. Nous accélérerons même le projet de faire de notre entreprise la référence de la transformation

écologique. Nous avions ce projet à Veolia avant la vente de Suez, le regroupement nous fera aller plus vite et plus loin dans cette direction, et nous embarquerons Suez dans ce projet. Suez et Veolia sont les deux premières entreprises au monde dans leur secteur, nous pouvons le rester longtemps à condition de ne pas nous disperser et que l'une des deux entreprises ne tombe pas entre de mauvaises mains.

Ce projet a néanmoins des contraintes, notamment en matière de concurrence, surtout en France – à l'étranger, nos deux entreprises se chevauchent peu, mis à part en Australie et en Grande-Bretagne, et ces problèmes peuvent facilement être résolus. Les chevauchements concernent surtout l'activité eau, c'est donc là qu'il nous faut trouver des solutions de désinvestissement, conformément à ce que nous demandera l'Autorité de la concurrence et dans l'intérêt des clients, les collectivités territoriales – c'est-à-dire de sorte à constituer un acteur véritablement concurrentiel, avec une vraie capacité de développement.

Nous avons proposé la solution Meridiam. C'est une entreprise française qui s'engage à long terme – elle s'est engagée à conserver cette activité pendant 25 ans. Comment évaluer cet engagement ? En regardant ce que cette société fait déjà : en une quinzaine d'années d'existence, elle a déjà réalisé une centaine d'investissements et n'en a pas revendu un seul. C'est atypique mais cela correspond au profil de ses investissements, qui sont tous à long terme. Ensuite, Meridiam est spécialisée dans les projets auprès des collectivités publiques, notamment en matière d'infrastructures, en France et à l'étranger, y compris dans des services d'eau aux États-Unis. Elle a donc l'habitude de travailler avec les collectivités au niveau régional et local. L'entreprise affirme vouloir consacrer deux fois plus d'investissements annuels à l'activité eau en France que ne le fait Suez aujourd'hui, s'engage à maintenir l'emploi et à créer 1 000 postes d'apprentis dès la première année. Je pense donc que Meridiam est capable de donner un avenir solide à Suez Eau en France et à l'étranger, de développer ses activités, et de lui apporter davantage de moyens. Les salariés de Suez Eau France, la direction, l'ingénierie, l'opérationnel, les centres de recherche, tous rejoindront Meridiam : ce seront les mêmes, avec un actionnaire qui leur donnera plus de moyens.

Est-ce que nous choisissons notre concurrent ? Non, nous faisons une proposition : l'Autorité de la concurrence disposera, elle nous dira si nous remplissons les conditions ou bien s'il faut corriger notre proposition. Lorsque j'ai proposé mon projet aux équipes de Veolia, leur première réaction a été de me dire qu'on allait créer une concurrence plus sévère que celle d'aujourd'hui. Il y aura donc autant d'acteurs, avec les mêmes capacités d'innovation et les mêmes personnels, avec davantage de moyens : la concurrence sera au moins de même niveau.

Nous avons également des chevauchements dans le domaine de la propreté et des déchets, mais moins importants car Suez et Veolia pèsent moins dans ce secteur et on y trouve d'autres acteurs français importants. L'Autorité de la concurrence exigera les remèdes qu'elle jugera utiles au maintien des conditions de concurrence, notamment des désinvestissements par paquets pour renforcer des concurrents français, dont certains ont déjà exprimé leur intérêt.

Une autre interrogation est l'emploi, car les rapprochements se traduisent souvent par des suppressions d'emploi. Il en ira différemment dans notre cas, d'abord parce que nos métiers ne sont pas industriels mais de service et territoriaux. Le personnel opérationnel et son encadrement seront nécessairement maintenus sur les territoires. D'ailleurs, chaque année, lorsque nous perdons ou gagnons des contrats, les personnels restent les mêmes que le contrat bénéfice à Veolia ou à Suez, sans qu'il y ait le moindre problème social. Les conditions de

travail sont très proches. Si nous pouvions faire des progrès de productivité sur la gestion d'une station d'épuration, cela se saurait et ce serait déjà fait. Il n'y aura donc pas de réduction de personnel opérationnel. Ce sera le cas pour ceux qui rejoindront Veolia, je l'ai garanti et je vous remettrai aujourd'hui les engagements que j'ai signés pour le maintien de tous les emplois en France et de tous les avantages sociaux. Je vous ai apporté également les engagements de Meridiam, car Engie nous a demandé des engagements écrits quand elle nous a cédé ses actions. Nous demanderons les mêmes engagements aux repreneurs de nos activités dans le secteur des déchets.

Pour aller plus loin, je vais vous faire une proposition, puisqu'il y a tant d'exemples d'engagements non tenus en matière d'emplois. Regardons d'abord ce que Veolia a fait dans le passé : en juillet, Suez a vendu l'entreprise Osis, 3 000 salariés, spécialisée dans la maintenance et l'entretien des réseaux d'assainissement ; Veolia l'a achetée, notamment pour éviter qu'elle ne soit rachetée par un acteur étranger. Les salariés d'Osis ont demandé une garantie de l'emploi et des avantages sociaux : nous les avons donnés. À deux reprises, les salariés d'Osis, voyant Suez devenir hésitant à réaliser la cession, ont demandé à être cédés à Veolia, parce qu'ils savaient que l'engagement social serait tenu. La gestion sociale chez Veolia est reconnue comme étant de qualité. Je vous propose donc que le Parlement mette en place un dispositif de suivi, de contrôle et de sanction – y compris financière – des engagements sociaux pris, et ce sur plusieurs années. Cela n'existe pas, pourquoi ne pas l'imaginer ? Je propose que le rapprochement Veolia-Suez soit le premier « cobaye » d'un tel dispositif.

Les prix de l'eau vont-ils monter ? Il y aura toujours autant d'acteurs sur le marché de l'eau, et la concurrence sera tout aussi musclée. Les collectivités continueront de choisir entre ces entreprises ou la régie – et continueront à fixer le prix de l'eau, dont il n'y a aucune raison qu'il augmente. Les équipes dirigeantes, la recherche, les opérationnels resteront les mêmes : il n'y a aucune raison que l'offre perde en qualité, il est même vraisemblable qu'elle augmente, puisque les investissements seront plus importants. Il en ira de même dans le domaine des déchets, car la concurrence sera ravivée par les cessions que nous ferons à nos concurrents.

Mme Sophie Primas, présidente. – En ce qui concerne votre suggestion de suivre le regroupement entre Suez et Veolia, c'est précisément l'objet de notre comité de suivi, que nous avons bien l'intention de faire perdurer au moins pour les trois années qui viennent.

Mme Florence Blatrix Contat. – Vous vous engagez à garantir l'emploi et les avantages sociaux, mais jusqu'en 2023 – c'est demain, juste après les élections présidentielles. Irez-vous plus loin ? Quelle est l'opposabilité juridique de tels engagements ? Qu'en est-il des engagements de Meridiam ?

Nombre de regroupements d'entreprises ont échoué par le passé, alors qu'ils étaient prometteurs, car les cultures et les managements des entreprises rapprochées étaient différents. Comment développer une culture d'entreprise commune qui valorise le capital humain ?

Vous indiquez que l'Autorité de la concurrence vous obligera à céder une partie de l'activité eau de Suez. Suez estime que les cessions représenteront les trois-quarts de ses activités en France et la moitié à l'international : est-ce le cas ? Quelle part des activités de Veolia devrait-être cédée en France et en Europe ? La logique des concentrations dans le

secteur ferroviaire repose sur des économies d'échelles : est-ce le cas dans votre secteur ? N'allez-vous pas, en fait, vers un recentrage sur l'un de vos métiers ?

Mme Nadine Bellurot. – Je vous prie d'excuser M. Alain Cadec, qui m'a chargée de vous poser ces questions. Avant l'annonce à la presse faite par Engie, avez-vous rencontré les dirigeants de Suez pour leur présenter votre projet ? À quelle date ? Avez-vous informé l'Élysée, Matignon, l'administration de votre projet ? Quelles ont été les réactions ?

Pourquoi avoir fixé un délai si court à Engie pour sa réponse ? Est-ce pour écarter la possibilité d'une offre alternative ?

Enfin, M. Philippe Varin nous a dit que le conseil d'administration de Suez n'avait pas reçu d'offre formelle et complète de Veolia, pourquoi ?

Quel est le calendrier envisagé pour la suite de l'opération, quelles en seront les procédures et quelles consultations allez-vous mener ? Pourquoi avoir limité à six mois la période pré-OPA ? Avez-vous informé les autorités européennes ?

Pourquoi faire confiance à Meridiam, sachant que cette entreprise ne connaît pas bien le secteur ?

Vous engagez-vous à poursuivre la R&D sur les mêmes solutions technologiques que Suez, sachant que Veolia a fait d'autre choix de R&D ?

M. Hervé Gillé. – En première instance, le juge a donné raison aux comités sociaux et économiques (CSE) de Suez qui contestaient le fait de ne pas avoir été informés ni consultés sur le projet de Veolia : comprenez-vous cette décision ? Pourquoi ne pas avoir procédé à l'information des salariés sur un sujet aussi important pour leur avenir ?

Quels sont vos projets pour les autres activités que l'eau, notamment dans le secteur des déchets : avez-vous connaissance de candidats au rachat de ces activités ? Avez-vous eu des contacts à ce sujet avec des sociétés telles que Paprec ou Derichebourg ? Envisagez-vous de vendre ces activités séparément ou existe-t-il un acteur à même d'éviter une telle vente séparée des actifs de Suez ? Quelles sont les garanties que ces repreneurs disposent d'un ancrage français ?

Au lieu de constituer un champion, n'êtes-vous pas en train de faire disparaître votre principal concurrent en France, alors que près d'un tiers des concessions d'eau potable française, représentant 1,6 milliard d'euros de chiffre d'affaires d'ici 2024, seront prochainement renouvelées ? Qui pourra concurrencer le nouveau Veolia lors de ces renouvellements ?

Mme Catherine Fournier. – Je suis quelque peu sceptique sur la méthode : le 30 septembre, vous annonciez votre souhait d'une OPA amicale, mais la semaine dernière, vous appellez les actionnaires à « débarquer » le conseil d'administration qui, d'après vous, refuserait tout dialogue : est-ce là votre définition de l'amicalité ? Pensez-vous que Veolia puisse obtenir l'accord du conseil d'administration de Suez ?

Pourquoi avoir retenu Meridiam comme acquéreur de Suez Eau, alors que ce fonds n'a guère d'expérience dans ce secteur, étant plutôt spécialisé dans celui de la mobilité et des autoroutes ? Cette entreprise a-t-elle les capacités financières et opérationnelles à très long terme ?

Mme Évelyne Perrot. – Veolia ayant engagé quatre plans sociaux depuis 2013 dans sa branche Eau, concernant quelques 3 000 emplois, pensez-vous que, dans son périmètre actuel, votre entreprise soit préservée de suppressions d'emplois ? Seriez-vous prêt à prolonger votre engagement à ne pas supprimer d'emplois au-delà de 2023, échéance particulièrement proche si la fusion des deux groupes n'était effective qu'en 2022 ? Meridiam et les entreprises qui reprendront des activités de Suez sont-elles prêtes à s'engager aussi dans ce sens ?

M. Antoine Frérot – Les métiers de la transformation écologique sont créateurs d'emplois. Chaque solution nouvelle est créatrice d'emplois. Je vous ai parlé de la première entreprise de recyclage de batteries électriques en Moselle, c'est une petite usine, avec trente emplois, nous les doublerons l'an prochain : les emplois seront locaux. Les métiers du déchet et du recyclage créent de l'emploi, notre difficulté est même plutôt de recruter les sujets : il y a 1 097 postes non pourvus au sein du groupe Veolia, sur des profils très divers, du peu au très qualifié. Nous recherchons du personnel dans les territoires, nous ne parvenons pas toujours à recruter – n'hésitez pas à faire connaître nos métiers. En regroupant nos forces, nous allons donc vers plus d'emploi, et nous rencontrons plutôt des problèmes de formation : Veolia a construit des centres de formation, en France, nous allons les multiplier. Il y a quarante ans, la France a créé l'école française de l'eau : nous voulons créer l'école française de la transformation écologique, avec de nouvelles compétences. Quant aux métiers traditionnels, le nombre d'emplois ne peut pas y diminuer : la collecte des poubelles ne peut se passer de salariés sur les territoires, comme une concentration industrielle peut le faire – il en va de même pour les stations d'épuration d'eau ou de traitement. Cet épouvantail de la destruction d'emploi ne tient pas debout : il n'y a pas de risque sur l'emploi.

Est-il vrai que nous aurons à désinvestir la moitié de l'activité de Suez à l'international et les trois quarts en France ? Si c'était le cas, je n'achèterais pas Suez, cela n'aurait pas de sens, sauf si mon projet était financier et consistait à vendre à la découpe. Or mon projet, c'est d'ajouter nos forces. À l'international, il y aura très peu de raisons de désinvestir et en France, seules les règles de la concurrence guideront nos désinvestissements – ils porteront sur l'activité Eau de Suez et sur une partie de l'activité Déchets, l'Autorité de la concurrence nous le dira.

Comment réalisera-t-on des synergies sans supprimer d'emplois ? Notre projet prévoit 500 millions d'euros par an de synergies, dont 200 millions sur les achats, soit 1 % de notre capacité d'achat, qui sera comprise entre 20 et 25 milliards d'euros. Le fait de grouper nos achats – de véhicules, de canalisations... – peut faire effet d'échelle. Nous calculons 1 % sur quatre ans, c'est peu. Nous économiserons aussi 300 millions d'euros sur l'opérationnel, par l'application des meilleures pratiques. Par exemple, Veolia a développé une technique permettant d'optimiser la maintenance des incinérateurs de déchets, nous atteignons un taux de disponibilité de 94 % en Grande-Bretagne, contre 87 % en France car ces savoir-faire n'y sont pas encore diffusés. Dans les économies d'énergie des stations d'épuration, c'est Suez qui est en avance, on gagnera sur la consommation d'énergie de celles de Veolia. En réalité, 300 millions sur 35 milliards d'euros de dépenses, c'est peu. Nous voyons que 500 millions d'euros d'économies sont possibles sans toucher à l'emploi, je pense même que nous ferons mieux.

Pourrait-on se recentrer sur un seul métier ? Non, c'est exclu, nous souhaitons combiner les trois métiers Eau, Déchets, Services à l'énergie, car l'interface entre les trois sera décisive pour la transformation écologique.

Quand j'ai conçu mon projet, ai-je rencontré les responsables de Suez, d'Engie ou encore des membres de l'exécutif ? Vous avez appris que les dirigeants de Suez étaient au courant plusieurs mois avant l'annonce officielle du projet d'Engie de vendre. Je n'en ai été informé pour ma part que fin juillet – avant, il y avait bien sûr la rumeur, mais seulement la rumeur, dès lors qu'Isabelle Kocher, qui souhaitait conserver ces participations, avait quitté Engie. Je n'ai pas eu de discussion avec le président d'Engie avant l'annonce officielle à la fin du mois de juillet. Je lui ai parlé quelques jours plus tard, début août, et je l'ai revu fin août, pour lui remettre mon offre. J'avais eu l'occasion de rencontrer les dirigeants de Suez par le passé, car des projets de rapprochement avaient déjà été étudiés, l'idée ne venait en effet pas de nulle part. J'ai eu des conversations avec M. Bertrand Camus au cours des mois précédents, afin de savoir s'il serait intéressé par un rapprochement, puis j'ai eu connaissance de l'annonce d'Engie. La réponse a été claire et franche : il n'était pas intéressé. Par la suite, j'ai construit mon offre et n'ai pas échangé avec M. Camus jusqu'au jour du dépôt de celle-ci. J'en ai informé les pouvoirs publics, sans rencontrer le personnel de l'Élysée. Je n'ai pas reçu de leur part de retour sur mon offre.

Pourquoi ce délai laissé à Engie, que vous estimez court ? Il n'est pas si court : Engie a fait part de son désir de vendre fin juillet. Mon offre courait jusqu'à fin septembre, soit deux mois – dans le monde des entreprises, c'est raisonnable, en tout cas suffisant pour savoir si l'offre est intéressante. Mon projet n'étant pas seulement d'acquérir 29,9 % mais l'intégralité de Suez via une OPA, sous condition de l'accord des autorités de la concurrence, cela demande du temps : toute prolongation pour la première partie prolongerait l'ensemble de l'opération, ce n'était pas satisfaisant.

M. Varin dit ne pas avoir reçu d'offre formelle ni de proposition sur l'emploi ; il considère pourtant notre offre irrecevable, hostile, avec des conséquences dramatiques sur l'emploi et la concurrence. Soit il connaît notre offre, et peut juger de ses conséquences, soit il ne la connaît pas – mais pas les deux... La direction de Suez a bien évidemment reçu les engagements que j'ai pris sur l'emploi, que je vous remettrai.

Concernant le calendrier de l'opération : une fois la première partie des actions achetée à Engie, j'ai annoncé notre intention de faire une OPA sur le reste du capital, sous condition des autorisations nécessaires. Les autorités de concurrence ont été saisies, nous avons engagé les travaux et les échanges d'information. Une vingtaine d'autorités dans le monde doivent être consultées. L'autorité européenne a commencé des travaux d'étude – des « *market tests* » – pour interroger les clients et les concurrents et mesurer les conséquences du rapprochement. Ces travaux vont se prolonger durant plusieurs mois. Nous avons l'intention de pré-notifier l'opération à l'autorité européenne d'ici la fin du mois de novembre. Les travaux dureront entre douze et dix-huit mois, nous ferons les efforts nécessaires pour qu'ils soient le plus court possible.

Est-ce que je m'engage à poursuivre l'innovation ? Vous me le demandez parce que les gens de Suez affirment suivre une stratégie technologique, sous-entendant que Veolia n'en aurait pas. Or nous en avons depuis longtemps, regardez la progression des chiffres d'affaires des deux entreprises : sans innovation, Veolia n'aurait pas pu augmenter son chiffre d'affaires, et ce beaucoup plus rapidement que celui de Suez. Les deux entreprises ont des centres de recherche, des stratégies technologiques, sinon elles n'en seraient pas là où elles sont. Donc oui, je veux poursuivre et même accélérer l'innovation technique, sociétale, institutionnelle, commerciale, académique, une innovation « tous azimuts » ! La transformation écologique passera par l'innovation, ou elle ne sera pas. La moitié des solutions que nous utiliserons dans vingt ans ne sont pas encore disponibles.

Quelle est notre position par rapport à la décision judiciaire du 9 octobre, qui nous a reproché que le CSE de Suez n'ait pas été saisi du projet par Veolia ? Cette décision nous a surpris, car nous pensions que c'était à Suez de saisir son propre CSE. Nous avons contesté cette décision, surtout qu'elle porte sur l'acquisition de 29,9 % du capital, qui n'est pas une prise de contrôle de l'entreprise. Nous attendons la position de la justice en appel. Nous avons envoyé à la direction de Suez le même ensemble de documents que nous avons utilisés pour conduire la consultation chez Veolia, et nous souhaitons que Suez consulte sur cette base les instances représentatives de son personnel.

Vous parlez de notre projet de cession de Suez Eau France à Meridiam, je rappelle que c'est seulement une proposition que nous présentons à l'Autorité de la concurrence. Si elle considère que c'est une bonne solution, nous la mettrons en œuvre, sinon nous la reverrons. Dans le domaine des déchets, l'autorité nous demandera, je suppose, des cessions sur des bases régionales, car le marché est régional, pour renforcer les autres acteurs français face à la concurrence. Ce qui est sûr, c'est que nous vendrons ces actifs à des sociétés qui s'engagent sur les aspects sociaux, comme nous l'avons fait.

La motivation de ce projet est-elle de faire disparaître mon premier concurrent ? Non, je veux m'associer, additionner les deux forces, pour que nous soyons plus forts demain, pour continuer à tenir le haut du pavé dans vingt ans. Si nous conservions deux champions français – dont l'un est à vendre aujourd'hui – il y a toutes les chances que, dans vingt ans, nous n'en n'ayons plus aucun, tant les marchés et les concurrents se développent vite, souvent à coups de moyens très importants. Ce qui s'est passé dans le monde industriel, nous le connaîtrons dans le monde du service : d'autres professions seront en concurrence avec de très grandes entreprises non européennes. La compétition économique entre les nations ne va pas se dissiper, l'appétence des peuples pour la prospérité non plus car l'exemple des dernières décennies montre que le développement est possible. Nous devons nous organiser pour faire face à cette compétition accrue, et dans notre secteur, nous en avons les moyens. Je ne veux donc pas faire disparaître mon concurrent, mais construire une grande entreprise mondiale.

Quelle est notre méthode et notre définition d'une OPA amicale ? La notion est définie en droit boursier : l'OPA est amicale lorsque l'entreprise cible voit son conseil d'administration recommander l'offre. C'est ce que j'ai souhaité ; je constate que le conseil d'administration de Suez, malgré mes nombreuses propositions – je vous ai apporté les courriers, puisque j'ai entendu dire que je ne voudrais pas dialoguer – m'a opposé une porte close. Cela m'a fait dire, la semaine dernière, que si le dialogue ne pouvait pas s'engager avec les dirigeants de Suez, je demanderais aux actionnaires de Suez de se prononcer, en faisant pression sur ce conseil administratif ou éventuellement, en le remplaçant.

Quelles sont mes raisons pour proposer Meridiam ? Je pense que c'est un opérateur de très long terme, qui connaît bien les collectivités locales, les investissements d'infrastructures, et qui est prêt à investir significativement.

Nos métiers créent de l'emploi, nous cherchons déjà des salariés, et plus nous développerons nos activités, plus nous créerons de l'emploi. Peut-on prolonger nos engagements au-delà de fin 2023, date qui viendra bien après l'élection présidentielle de 2022 ? Je suis certain que fin 2023, nous aurons créé de nouveaux emplois. Meridiam a pris le même engagement, à la demande d'Engie, et je demanderai aux repreneurs des activités dans le secteur des déchets de faire de même. Je renouvelle en outre ma suggestion :

il n'est pas impossible que le Parlement puisse suivre, contrôler et sanctionner des engagements sur l'emploi. La sanction financière peut être dissuasive.

M. Daniel Salmon. – Monsieur le Président-directeur général, je vous ai écouté avec attention, je ne suis pas convaincu par vos propos car beaucoup d'éléments me semblent contradictoires. À Rennes, nous avions le plus vieux contrat de délégation d'eau, qui courait depuis 120 ans ; en 2015, nous avons mis en place une société publique locale (SPL), qui a montré depuis sa très grande efficacité. Cependant, lorsque nous avons mis en place cette SPL, les débats ont été très vifs avec Veolia, qui mettait en avant tout l'intérêt de la concurrence, en particulier avec Suez, son principal concurrent. Je vois donc mal les raisons de ce revirement et j'ai du mal à comprendre comment, en rachetant ce concurrent, vous prétendez conforter la concurrence. Vous nous dites que la concurrence véritable se situe en Chine, mais, en ce cas, allez-vous parvenir à conserver l'emploi sur notre territoire ?

M. Guillaume Chevrollier. – Vous voulez créer un champion mondial de la transformation écologique – vaste programme, aurait dit le général de Gaulle –, je voudrais vous parler du secteur de l'eau, stratégique à l'heure du changement climatique. L'accès à une eau de qualité à un prix abordable est un sujet qui préoccupe particulièrement les Français quand les épisodes de sécheresse se multiplient : en quoi votre projet répond-il à cette préoccupation ?

Les Assises de l'eau ont démontré la nécessité de renouveler davantage le réseau : comment le faire en encourageant l'utilisation de produits français ? Il est choquant de voir installer des canalisations en acier turc, alors que Pont-à-Mousson en propose en fonte de très bonne qualité : en quoi votre projet soutiendra-t-il l'industrie française ?

M. Fabien Gay. – Monsieur le Président-directeur général, je dis « chiche ! » à votre suggestion de suivre par le Parlement de vos engagements en matière d'emploi, qui serait doté de pouvoirs de sanctions : il faut y réfléchir, c'est intéressant.

Quand on vous parle de risque de casse sociale, vous êtes habile en nous citant l'exemple des éboueurs car oui, là où il y a aujourd'hui dix éboueurs, il en faudra encore dix demain, encore que vous trouvez bien un moyen qu'il n'y en ait plus que huit, puis sept, puis six... Mais les synergies, nous en connaissons la musique : vous allez commencer par piocher dans les postes d'ingénieurs, de chercheurs, puis vous prendrez chez les ouvriers – on l'a vu à chaque fois, il n'y a pas un seul exemple au monde où la fusion ne se soit pas traduite par des pertes d'emplois. C'est bien pourquoi vous ne vous engagez pas après 2023...

Ensuite, nous n'avons pas les pouvoirs d'une commission d'enquête, aussi vous nous direz ce que vous voudrez bien nous dire, mais nous lisons aussi la presse et, pour ma part, je ne crois pas qu'Engie puisse envisager de vendre autant de parts de Suez à Veolia, sans que l'État ait son mot à dire – ou alors c'est très grave, car cela signifie qu'il n'y a plus de régulation, contrairement à ce que dit M. Bruno Le Maire et à la loi « Pacte ». Je n'accuse personne, mais je vois aussi, en lisant la presse, que M. Ismaël Emelien, qui a été conseiller à l'Élysée, vous conseille à travers la société qu'il a créée – et je n'oublie pas que vous avez conseillé M. Emmanuel Macron quand il était à Bercy – donc je ne crois pas que l'État n'ait pas son mot à dire alors même qu'il est actionnaire d'Engie. Nous avons besoin de transparence et c'est à vous de la faire : vous pouvez me dire que tout ce que raconte la presse est faux, mais la question est là et elle entache cette opération.

Mme Marta de Cidrac. – Vous avez partagé votre souhait de créer des synergies, en particulier pour l'innovation. Veolia et Suez assurent des services essentiels à nos collectivités territoriales et à l'ensemble des Français. Cependant, dans ce contexte difficile de crise sanitaire, ne pensez-vous pas qu'une opération de rapprochement – j'utilise votre sémantique – avec Suez risque de déstabiliser tous les opérateurs et les collectivités, alors que la régularité de ces services essentiels doit être assurée ?

Mme Évelyne Renaud-Garabedian. – Après l'audition, la semaine dernière, des dirigeants de Suez, j'ai aujourd'hui mieux compris quel était votre propre positionnement, face au risque que des groupes étrangers rachètent Suez, risque qui n'est pas négligeable et surtout pas acceptable. Vous contestez les dires des dirigeants de Suez lorsqu'ils affirment que le rachat par Veolia ferait disparaître 10 000 emplois, dont la moitié en France : votre engagement de conserver l'intégralité des emplois concerne-t-il aussi les emplois à l'étranger ? Si la fusion se réalise, quelle est votre vision sur le développement à l'international, des activités de Veolia et de Suez, et notamment sur les synergies qu'il est possible d'envisager ?

M. Jean-Claude Tissot. – Monsieur le Président-directeur général, vous nous inondez de chiffres et vous êtes certain de votre fait ; mais cette opération financière ne concerne pas seulement les actionnaires et la démocratie actionnariale, comme vous le dites, il concerne aussi les nombreux salariés des deux groupes qui s'inquiètent pour leur avenir. Votre communication est offensive, vous présentez votre projet d'acquisition comme protecteur pour les salariés, mais vous ne parlez pas de la disparition d'un siège social, ni de la réduction de certaines branches, ni encore des doublons. Comment envisagez-vous concrètement la gestion des salariés si cette fusion devait aboutir ? Nous garantissez-vous que la recherche d'économies ne se fera pas au détriment des salariés et de leurs droits ?

Mme Sophie Primas, présidente. – Comment voyez-vous la période de transition pour vos clients que sont les collectivités territoriales ? Des appels d'offres sont en cours, on nous demande ce qu'il va en devenir, car Suez est en position d'incertitude, difficile pour s'engager à long terme.

Vous nous dites ne pas avoir eu de contact avec l'Élysée mais avec les « pouvoirs publics » : de qui s'agit-il ? Si c'est avec le ministre de l'économie, des finances et de la relance, ce qui ferait sens, comment expliquez-vous la position pour le moins réservée de M. Bruno Le Maire et le vote de l'État actionnaire d'Engie lors de la vente des 29,9 % de Suez ? Enfin, vous avez déjà engagé beaucoup d'argent pour acheter les 29,9 % de Suez, vous allez continuer avec l'OPA : quel en est l'impact sur la dette de Veolia ?

M. Antoine Frérot – Je n'ai pas eu de conversation avec l'Élysée ni les pouvoirs publics, mais j'ai informé les pouvoirs publics, c'est-à-dire Matignon et Bercy, avant de rendre public notre projet le 30 août. L'État a-t-il été prévenu qu'Engie voulait vendre ? Vous avez interrogé M. Clamadieu, Engie a voté la cession de Suez, je ne sais pas quelle a été alors la position de l'État ; en revanche, une fois cette décision rendue publique, elle signifiait qu'une grande entreprise française était en vente – quelqu'un allait donc l'acheter. Je persiste : le meilleur projet, pour les salariés, pour les actionnaires, les clients, les fournisseurs des deux groupes, et la France, c'est notre projet.

Concernant les synergies et l'avenir des sièges, d'abord, il n'y aura pas de suppression de postes opérationnels à cause du rapprochement. Au siège de Suez, ensuite, il y a 750 personnes : 150 dirigent l'activité eau en France, elles rejoindront Meridiam ; la moitié

des quelque 600 autres salariés est affectée à la recherche, l'innovation, la construction de projet et la direction juridique : j'en ai besoin pour le rapprochement, pour développer des projets de transformation écologique, je vais même embaucher. Restent les autres fonctions « supports » – la finance, les ressources humaines, achat, comptabilité –, une partie, je dirais les deux-tiers, donc 200 salariés, pourront continuer d'exercer leurs fonctions, je peux en prendre l'engagement au nom d'un groupe qui fera 40 milliards d'euros de chiffre d'affaires et qui est présent dans le monde entier – je pourrai revenir chaque année devant vous pour en rendre compte. J'ajoute que Veolia a l'habitude d'acquérir des sociétés et de gérer des engagements sociaux sans difficulté, je vous ai parlé d'Osis et ses 3 000 salariés.

Il n'y a guère de revirement, Monsieur Salmon, entre ce que vous avez vécu à Rennes et ce que je propose aujourd'hui. En créant une SPL, vous avez décidé de revenir à une forme de régie, donc à moins de concurrence, je maintiens mon point de vue : vous avez eu tort de vous passer de concurrence ; et mon projet, c'est bien de maintenir la concurrence, probablement davantage encore demain qu'aujourd'hui, pour que cette concurrence serve d'émulation dans la gestion déléguée.

La gestion de l'eau, ressource rare, l'accès à une eau de qualité sont des enjeux croissants : ce thème fait partie intégrante de la transformation écologique, au sens large, en particulier la question de nourrir plus d'êtres humains en utilisant moins d'eau, moins d'énergie et moins de sol. La réutilisation des eaux usées est une solution clé, encore faut-il en avoir la technique : nous savons garantir l'innocuité de l'eau, il faut aussi stocker l'eau l'hiver pour son utilisation l'été sans polluer les nappes. De même, pour utiliser moins d'eau dans l'agriculture, dans l'extraction minière, dans l'aquaculture, nous avons des problèmes à résoudre et nous le ferons mieux en étant regroupés.

Quel financement pour renouveler nos réseaux ? Je crois que les prélevements des agences de l'eau pourraient être davantage utilisés pour investir qu'ils ne le sont aujourd'hui – c'est une première piste. Sur le choix des canalisations, ensuite, vous faites référence aux difficultés de Pont-à-Mousson, l'entreprise française qui fabrique les meilleures canalisations du monde. Veolia achète pour 40 millions d'euros de produits par an, et si Pont-à-Mousson a des difficultés, ce n'est pas le fait des entreprises françaises. Le problème, c'est qu'en dehors de l'Europe, la situation est beaucoup plus difficile car des fabricants asiatiques ont pris la place, avec des produits moins bons, mais moins chers. Une entreprise rassemblant Veolia et Suez sera plus forte pour diffuser plus largement les canalisations en fonte que fabrique Pont-à-Mousson et qui sont les meilleures du monde. Un champion français pourrait renforcer sa solidarité vis-à-vis des autres entreprises françaises.

Comment envisageons-nous la période de transition ? Tant que l'OPA n'est pas conclue, les deux entreprises sont concurrentes, il n'y aura donc aucun changement. Elles resteront concurrentes puisqu'elles conserveront chacune son portefeuille de clients, elles auront à cœur d'accroître ce portefeuille, pour l'eau comme pour les déchets.

La dette de Veolia est soutenable, notre entreprise a suffisamment éprouvé les problèmes d'une dette trop importante, que j'ai réglés il y a dix ans, pour que je sois tenté de recommencer, et nous avons conçu le projet de rachat pour que la dette soit soutenable. Nos activités sont de long terme, nous pouvons supporter une dette représentant peu ou prou le triple du *cash flow*. À fin 2019, nous n'atteignons pas ce chiffre. Nous ferons une augmentation de capital, nous l'avons annoncée à deux reprises, et nous nous emploierons à rester à ce niveau d'endettement pour conserver notre notation sur les marchés.

En conclusion, je reviens à mon propos initial : l'entreprise Suez est à vendre, notre projet est le meilleur pour nos deux grandes entreprises, pour tous leurs salariés, pour leurs créatifs, parce que nous innoverons et que nous resterons français. Les salariés des deux groupes seront traités avec équité, chacun participera de manière équitable à cette formidable aventure consistant à créer ce grand champion français, utile d'abord aux territoires français, et capable de tenir son rang dans vingt ans, dans un secteur en pleine expansion et dans lequel nous devons encore inventer la moitié des solutions techniques que nous utiliserons alors – des solutions que nous pourrons proposer en premier aux territoires français parce que nous les aurons trouvées en premier.

Mme Sophie Primas, présidente. – Merci pour ces précisions, nous aurons d'autres occasions de vous interroger, après avoir avancé dans nos travaux.

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 17h45.

- Présidence de Mme Sophie Primas, présidente -

La réunion est ouverte à 17 h 50.

Projet de loi de finances pour 2021 - Audition de Mme Barbara Pompili, ministre de la transition écologique

Mme Sophie Primas, présidente. – Nous avons le plaisir d'accueillir aujourd'hui Mme Barbara Pompili, ministre de la transition écologique, pour échanger notamment sur l'évolution des crédits de la mission « Énergie, Développement et Mobilité durables » prévue dans le cadre du projet de loi de finances (PLF) pour 2021. Nous aurons certainement d'autres questions sur d'autres sujets.

Le 7 avril dernier, notre commission appelait le Gouvernement – en la personne de votre prédécesseur Élisabeth Borne – à faire de la « neutralité carbone » l'aiguillon du plan de relance, pour sortir de la crise économique sans dévier de nos engagements climatiques.

Quelques semaines plus tard, notre commission publiait son plan de relance, constituant la déclinaison concrète de cette obligation.

Depuis lors, certaines priorités ont été inscrites à l'agenda gouvernemental : je pense notamment à la rénovation énergétique, à la mobilité propre ou encore à l'hydrogène, pour lesquels des annonces ont été faites.

Ces annonces méritent d'être saluées et doivent être suivies d'effet. Nous y serons vigilants.

Pour autant, il est regrettable qu'il ait fallu attendre la crise économique, puis le PLF pour 2021, pour que le Gouvernement concrétise cette volonté ; depuis l'adoption de la loi « Énergie-Climat », notre commission a plaidé sans relâche pour que le Gouvernement alloue des moyens budgétaires et fiscaux à la hauteur des objectifs énergétiques et climatiques fixés par le législateur. Vous avez d'ailleurs été partie prenante de l'adoption de ces objectifs.

Il y a aujourd'hui des avancées mais elles nous semblent limitées puisque le Gouvernement use bien souvent de redéploiements de crédits.

Dans ce contexte, je souhaite vous faire part de trois motifs de préoccupation.

Le premier a trait au financement des énergies renouvelables (EnR).

Actuellement, celui-ci est largement assuré par le compte d'affectation spéciale Transition énergétique (CAS TE), qui est alimenté par les taxes intérieures de consommation sur l'énergie, à hauteur 6,3 milliards d'euros pour 2020.

Or, ce compte sera clôturé à compter du 1^{er} janvier prochain.

Vous savez, depuis la crise des « gilets jaunes » et compte tenu de la crise de défiance grandissante, que le consentement à l'impôt nécessite de la transparence dans la bonne utilisation des recettes de ces impôts.

Pourquoi ne pas envisager la prorogation du CAS TE au moins jusqu'à la sortie de crise ?

Dans le même temps, le Gouvernement a déposé un amendement à l'Assemblée nationale visant à réviser les contrats d'achat conclus au premier semestre 2010 pour les installations photovoltaïques de plus de 250 kilowatts (kW).

S'il est légitime de veiller à la bonne utilisation des deniers publics et de lutter contre les effets d'aubaine, une telle modification – *a fortiori* rétroactive – remet en cause la parole de l'Etat.

Entendez-vous poursuivre cette réforme ? Et quel serait son impact ?

Plus largement, les dispositifs de soutien aux EnR sont entrés dans une zone de turbulences, puisque la baisse des prix des énergies renchérit les charges de service public de l'énergie (CSPE) qui les sous-tendent.

Quel impact global anticipiez-vous ? N'est-on pas à l'aube d'une rupture dans le modèle de financement des EnR ?

Le deuxième motif d'inquiétude concerne la fiscalité énergétique.

Alors que le Gouvernement s'était engagé à un « gel » de la fiscalité en 2018, on observe cette année encore une hausse des taxes intérieures de consommation sur l'énergie : 15,1 % pour les produits énergétiques, 4,5 % pour le gaz naturel, 8,3 % pour l'électricité.

Cette hausse est largement captée par l'Etat puisque les recettes qu'il perçoit à ce titre doublent compte tenu de la suppression du CAS TE.

Par ailleurs, l'adaptation des taxes communales et départementales sur la consommation finale d'électricité (TLCE et TDCE) présente deux risques : un risque de hausse de la taxation de l'électricité dans une partie des départements et des communes – je comprends bien qu'il est plus facile cette année de faire porter cette responsabilité sur les collectivités territoriales ! – ; un risque d'érosion de l'autonomie fiscale de ces collectivités.

Quels seront les départements et les communes concernés par cette hausse ? Et quel en sera le niveau ?

Parallèlement à la hausse des taxes intérieures de consommation sur l'énergie, les incitations fiscales du secteur diminuent de 24,23 %. Les professionnels sont ainsi confrontés à une hausse pérenne de la fiscalité d'un milliard d'euros. Elle s'explique par la révision, l'an passé, de certains tarifs réduits ou exonérations. Or la situation économique a quelque peu évolué. Ces mesures ne devraient-elles pas être reportées ?

Le dernier sujet de vigilance porte sur l'énergie nucléaire.

Sur les 100 milliards d'euros du plan de relance, seuls 200 millions d'euros sont alloués à l'énergie nucléaire ; ils visent à renforcer les compétences, moderniser les entreprises et développer la recherche dans cette filière.

Ces crédits sont bien modestes car l'énergie nucléaire représente encore les trois quarts de notre mix électrique.

Ils sont inadaptés au contexte sanitaire, qui a fait entrer le marché de l'électricité dans une véritable crise un peu passée sous silence avec : une baisse des recettes des fournisseurs et des gestionnaires de réseau, évaluée à 1 milliard d'euros par EDF au premier semestre 2020 ; une fragilisation de l'accès régulé à l'énergie nucléaire historique (ARENH), un contentieux opposant EDF aux fournisseurs alternatifs ; un décalage des grands investissements dans le parc nucléaire, à commencer par le programme d'« arrêt de tranches ».

Au total, EDF se trouve face à des échéances difficiles à gérer, liées à l'arrêt des réacteurs de Fessenheim, au retard dans la mise en service de l'EPR de Flamanville et au recalibrage du « Grand Carénage ».

Ma question est donc double.

À court terme, le Gouvernement a-t-il pris toutes les mesures pour garantir la sécurité d'approvisionnement cet hiver ? Sur ce point, je rappelle que le président de Réseau de transport d'électricité (RTE) anticipe une « situation de vigilance particulière ».

Il serait regrettable que, faute d'un soutien suffisant à la filière nucléaire, des importations de carburants d'origine fossile soient nécessaires pour surmonter la « pointe » de consommation à venir !

À plus long terme, où en sont les négociations entre le Gouvernement et la Commission européenne sur la réforme du marché de l'électricité ?

Un accord est-il en vue pour remplacer l'ARENH par un « corridor de prix » ? Si oui, le relèvement du prix plancher, de 42 à 48 euros le mégawattheure (MWh) selon la presse, est-il prévu ? Ce relèvement permettrait-il de compenser la fermeture de 14 réacteurs prévue par la loi « Énergie-Climat » avec la construction de 6 nouveaux réacteurs ? Soutenez-vous ce programme de construction ?

Dans le même ordre d'idées, le projet de réorganisation « Hercule » est-il en passe d'aboutir ? Si oui, quelles seraient les garanties envisagées pour maintenir le « caractère intégré » du groupe ?

Qu'en est-il du renouvellement des concessions hydroélectriques ? La mise en place d'une « quasi-régie » est-elle prévue ?

Je vous remercie des éléments de réponse que vous voudrez bien nous donner sur ce dossier de première importance.

Enfin, au-delà de l'énergie, je veux vous poser une dernière question : comment envisagez-vous la traduction législative de la Convention citoyenne sur le climat ?

Ce sera notre collègue Daniel Laurent qui vous interrogera au nom de notre collègue Daniel Gremillet, rapporteur pour avis sur les crédits « Énergie », dont je prie de bien vouloir l'absence liée à des contraintes personnelles.

Mme Barbara Pompili, ministre de la transition écologique. – Je vous remercie de votre invitation à venir vous présenter dans les grandes lignes le budget de mon ministère.

Le projet de loi de finances est un moment important, essentiel, au cœur même de la vie parlementaire et démocratique. J'y suis profondément et personnellement attachée, notamment comme ancienne parlementaire. Je crois que nous avons d'autant plus besoin de ce moment que notre pays traverse une situation d'une exceptionnelle gravité.

Comme vous, je vois l'inquiétude de nos concitoyens, la peur pour soi, pour ses proches, pour sa santé, pour son emploi et pour son avenir. Dans ces temps troublés, nous avons – vous comme moi – la charge accrue de tenir le cap, de continuer à préparer l'avenir.

Un illustre de vos prédécesseurs, Victor Hugo, l'a écrit : « l'avenir a plusieurs noms » : impossible pour les peureux, inconnu pour les timides, idéal pour les courageux... Ces mots résonnent alors que nous sommes à la croisée des chemins.

Oui, nous pouvons encore choisir l'avenir que nous voulons. Nous pouvons choisir d'éviter la catastrophe écologique. Nous pouvons choisir de relever le pays de la crise, de faire ce que nous propose Victor Hugo : avancer, avec courage, vers l'idéal.

Alors, je suis heureuse de vous présenter un budget qui regarde vers l'avenir, taillé à la hauteur des crises de notre époque. Un budget avec l'écologie au cœur, au-delà du seul périmètre de mon ministère.

Avec le budget vert, notre pays connaît une petite révolution. Mesurer l'impact écologique des recettes et des dépenses, ce n'est pas simplement regarder le budget de l'État à l'aune du développement durable. C'est bel et bien transformer notre conception même de ce qu'il est. C'est reconnaître qu'il y a un déficit écologique et que nous devons le réduire.

L'écologie au cœur du budget de l'État, c'est aussi bien sûr le plan de relance. Ce plan inédit et massif de 100 milliards d'euros consacre un tiers de ce montant à l'écologie. C'est sans précédent ! Jamais aucun Gouvernement n'avait fait le pari de l'écologie comme sortie de crise. Jamais aucun Gouvernement n'avait choisi de redémarrer le pays en préparant autant l'avenir. Avec ce plan, nous plaçons enfin la France dans la trajectoire vers la neutralité carbone. Et la ministre de la transition écologique que je suis s'en réjouit.

Mais, maintenant, ce plan doit vivre et se déployer le plus vite possible dans les territoires. Je ne crois pas aux stratégies de papiers, aux grandes déclarations dont on ne voit jamais la réalité sur le terrain. L'ambition du Gouvernement, c'est donc de faire vite et de faire bien en étant aux côtés des élus de terrain – je vois ici de nombreux élus de terrain ! –, de celles et ceux qui savent comment ça se passe, où ça se passe, et ce qu'il faut faire pour répondre à l'urgence écologique, sociale et économique et reconstruire un autre avenir.

Ce plan, vous le connaissez et je ne vais pas vous en refaire le détail. Seulement, vous prendre un exemple. Depuis des années, les élus prêchaient dans le désert en demandant aux gouvernements successifs de rouvrir de petites lignes, des trains de nuits. Avec le plan de relance, nous mettons 650 millions d'euros sur la table rien que pour ces lignes et trains.

Alors bientôt, on verra un Paris-Nice, un Paris-Tarbes en train de nuit, reliant les villes, leurs habitants, à moindre coût, financier et écologique ; c'est le sens de l'histoire et c'est l'engagement de l'État.

Dans cette bataille de l'écologie, mon ministère est évidemment en première ligne. Et ses moyens augmentent pour l'année prochaine. Ils sont en hausse de 1,3 milliard d'euros pour s'élever l'année prochaine à 48,6 milliards. C'est historique et c'est nécessaire pour être collectivement à la hauteur de nos ambitions.

Transformer la France pour atteindre la « neutralité carbone », protéger nos concitoyens et la biodiversité, rendre notre pays résilient, plus indépendant, mieux préparé aux défis du siècle : ce dont je vous parle, c'est bien d'une course contre la montre car chaque minute compte.

Alors, avec ces moyens, nous allons agir encore plus vite, pour développer les énergies renouvelables, dont le budget est en hausse de 25 %.

Nous allons aussi agir encore plus vite pour préparer notre pays aux conséquences du dérèglement climatique. Vous le savez pour être des élus des territoires : ces conséquences sont déjà là. Je parle de ces inondations, de ces sécheresses, des incendies dont la période s'étend. Tous ces phénomènes extrêmes sont de plus en plus intenses, de plus en plus fréquents.

Fermer les yeux, attendre que cela passe, ce serait une faute historique. Nous ne pouvons pas nous contenter de réagir ; nous devons construire dès aujourd'hui notre résilience de demain !

C'est pourquoi je vous présente aujourd'hui un budget pour la prévention des risques naturels majeurs en très forte hausse, de plus de 55 %. Avec ces crédits, nous allons renforcer la protection des populations et des territoires.

Mais je crois que protéger nos concitoyens, c'est aussi agir dans leur quotidien, pour leur assurer un air de qualité. La pollution de l'air, c'est 48 000 décès prématurés chaque année dans notre pays. C'est 22 % de risques de développer une forme grave de la Covid-19.

Alors oui, là aussi nous faisons face à une urgence sanitaire, sociale et environnementale. Et là aussi, nous avons la responsabilité de tout faire pour protéger les Françaises et les Français.

Avec le budget que je vous présente, nous allons pouvoir agir encore plus vite, pour renforcer le contrôle de la qualité de l'air, pour soutenir les associations de surveillance.

Protéger nos concitoyens, c'est aussi, bien sûr, prendre sa part de la solidarité nationale. C'est un principe de notre République et je sais que nous le partageons toutes et tous. Mais les principes doivent vivre, s'incarner, dans des dispositifs, des politiques publiques et des budgets. Et mon ministère une fois encore est au rendez-vous avec 200 millions d'euros budgétisés pour l'hébergement d'urgence et le retour au logement.

Vous le voyez, c'est un budget large, qui dépasse le périmètre de votre commission, pour préparer l'avenir, protéger nos concitoyens dans tous les territoires, en métropole comme dans les Outre-mer, pour tenir le cap.

Et avec les moyens alloués à mon ministère l'année prochaine, nous allons pouvoir amplifier notre deuxième ligne de front : la protection de la biodiversité.

Vous le savez sans doute, notre pays est particulièrement riche de cette biodiversité. Avec les Outre-mer, la France abrite 10 % de toutes les espèces connues dans le monde. C'est considérable.

Ce patrimoine vivant nous confère une responsabilité particulière. Celle de tout faire pour le protéger. Et, là aussi, il y a urgence. Les récifs coralliens pourraient ne pas passer la fin du siècle. Toutes les espèces sont en déclin : insectes comme oiseaux disparaissent.

Je refuse que nous nous résignions à cette extinction de masse. C'est notre responsabilité, à moi comme à vous, de tout faire pour enrayer et renverser le déclin, de tout faire pour léguer à nos enfants une planète riche de vie, animale ou végétale, en mer comme sur terre.

Alors, avec ce budget que je vous présente, nous allons un cran plus loin, par exemple en renforçant les moyens de l'Office français de la biodiversité (OFB), de l'Office national des forêts (ONF), mais aussi en nous dotant des outils nécessaires pour que la protection de la biodiversité se fasse là où elle se trouve : dans les territoires.

Alors, nous renforçons le soutien aux parcs nationaux, nous augmentons comme jamais le budget des réserves, des parcs naturels régionaux, des conservatoires d'espaces naturels. Ce sont des sentinelles de la biodiversité, au cœur des territoires, au plus près de nos concitoyens pour protéger, éduquer, sensibiliser tous les acteurs – agricoles, industriels –, en somme agir.

Cette transition écologique que je porte, touche à tous les pans de nos existences, et, notamment aux transports.

Ils sont le lien qui relie entre eux nos territoires et nos concitoyens, une colonne vertébrale. Et avec ce budget 2021, notre ambition est bien de la consolider en lui ouvrant l'avenir.

Je vous ai déjà parlé des petites lignes et des trains de nuit.

Je souhaite maintenant vous parler plus largement des mobilités de demain, plus vertes, plus douces, plus connectées aussi : métro, tramways, bus, vélo, train, c'est l'avenir.

C'est bien pourquoi, avec ce budget, nous augmentons le soutien de l'État aux collectivités pour construire des aménagements cyclables sécurisés. Nous soutenons les ménages dans l'achat de véhicules propres. Nous développons massivement le fret pour les marchandises. Nous sommes au rendez-vous de la crise du secteur aérien, en préservant les investissements nécessaires tant pour la sécurité que pour la préparation d'un avenir plus vert.

Bref, avec ce budget nous construisons l'avenir de nos transports.

Ce budget 2021 est le reflet de notre époque, chamboulée, en basculement. C'est un budget qui fait le choix de l'écologie, à tous les niveaux. Et je crois que c'est bien le seul choix à faire pour notre pays, pour sa jeunesse, pour ses aînés, pour sa biodiversité et pour ses territoires.

L'écologie transforme la vie des Françaises et des Français. Elle revitalise les territoires, leur ouvre un avenir, ramène des emplois, de la croissance verte, de l'activité.

Alors, ce budget est ambitieux et il le faut pour faire face aux défis de notre temps, pour réaliser pleinement toutes les promesses de la transition écologique, pour apporter, dans chaque territoire, un monde nouveau que nos concitoyens attendent plus juste, plus solidaire, plus écologique. J'y suis déterminée.

Enfin, la Convention citoyenne sur le climat est un exercice démocratique inédit, porté par le Président de la République. Face à la crise des « gilets jaunes », aux effets de la taxe carbone, au désarroi d'un certain nombre de nos concitoyens, au sentiment d'être mis de côté par rapport à la transition écologique, le Président de la République a souhaité, à travers cette convention, solliciter des personnes qui ne sont pas des politiques et que nous croisons au quotidien, tirées au sort, afin de travailler sur ces sujets et de nous indiquer ce qu'ils estiment acceptable pour la transition écologique et pour notre avenir. Ils y ont passé beaucoup de temps, y compris en prenant des jours de congés et sur leur temps personnel. Ils nous ont fait des propositions et ils comptent maintenant sur le Gouvernement et sur le Parlement pour que ces propositions soient traduites en actes. Un certain nombre de ces propositions sont audacieuses et peuvent susciter des interrogations. C'est tout l'intérêt du débat parlementaire qui aura lieu dans les mois qui viennent. Il est prévu qu'un projet de loi arrive au Parlement, certainement à l'Assemblée nationale, en mars prochain pour être adopté définitivement avant l'été 2021. Ce serait une erreur de penser que ces citoyens sont déconnectés de la réalité. Au contraire, ils vivent comme tout le monde. Il ne faut pas laisser penser qu'ils n'ont pas pris la mesure de la dimension sociale et économique des mesures qu'ils proposent. Regardons ces mesures et travaillons ; je crois que nous pouvons aboutir à une belle loi et à un bel exercice démocratique si nous prenons le temps d'écouter ce qu'ils ont à nous dire.

Je suis à votre disposition pour répondre à vos questions.

M. Daniel Laurent. – Comme l'a indiqué la Présidente, j'ai le plaisir de m'exprimer au nom de notre collègue Daniel Gremillet, rapporteur pour avis sur les crédits « Énergie », retenu par des contraintes personnelles.

Nous célébrons aujourd'hui, jour pour jour, une année d'application de la loi « Énergie-Climat » ; le prochain exercice budgétaire sera donc déterminant pour atteindre les objectifs énergétiques et climatiques de cette loi.

Or les crédits « Énergie » sur lesquels nous nous penchons soulèvent plusieurs difficultés.

S'agissant la rénovation énergétique, le constat est ambivalent.

Certes, nous nous réjouissons de la réintégration des propriétaires bailleurs et des ménages des 9e et 10e déciles dans Ma Prime Renov' qui a succédé au crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE) ; nous l'avons constamment et ardemment défendu à chaque examen budgétaire !

En effet, la réforme du CITE engagée l'an passé a conduit à la chute des deux tiers des bénéficiaires et du montant de ce crédit d'impôt.

Si le Gouvernement entend faire de la rénovation énergétique un levier de la reprise économique, il importe cependant d'aller plus loin.

D'une part, l'éligibilité des ménages des 9e et 10e déciles est actuellement limitée aux travaux de rénovation globale : ne pourrait-on pas leur ouvrir les travaux réalisés isolément ?

D'autre part, certaines équipements, tels que les chaudières à très haute performance énergétique (THPE) hors fioul, les pompes à chaleur géothermique ou les appareils de régulation ou de programmation, sont moins bien pris en charge qu'auparavant : ne pourrait-on pas envisager une revalorisation ?

Au-delà des critères d'éligibilité à ce dispositif, je crois qu'il est crucial de se pencher sur son application.

En effet, le Gouvernement a fixé un objectif de 170 000 primes délivrées pour 2020 l'automne dernier, cet objectif ayant été relevé à 200 000 primes par le ministre du logement en janvier dernier ; or, depuis avril, ce sont seulement 65 000 primes qui ont effectivement été attribuées !

C'est insuffisant pour atteindre la cible de 500 000 rénovations par an, issue de la loi de « Transition énergétique ». C'est dramatique car le CITE et les crédits d'impôt qui l'ont précédé ont soutenu pas moins de 16 millions de rénovations de 2005 à 2019 !

Disposez-vous d'éléments actualisés sur l'application de Ma Prime Renov' ? Ne faudrait-il pas urgemment revaloriser les moyens de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) pour faciliter et accélérer l'instruction des dossiers ?

Dans le même ordre d'idées, le chèque énergie n'est quasiment pas utilisé comme un moyen de financement des opérations de rénovation énergétique.

Son faible montant, qui s'établit entre 48 et 277 euros, ne devrait-il pas être rehaussé pour permettre la prise en charge effective de ce type d'opérations ?

Pour ce qui concerne la mobilité propre, les dispositifs existants ne sont pas exempts de critiques.

À l'évidence, nous nous réjouissons de la revalorisation de la prime à la conversion et du bonus automobile que nous avons par le passé appelé de nos vœux.

En effet, il faut rappeler que le décret du 16 juillet 2019 a engendré une chute d'un tiers des ménages et des véhicules éligibles à la prime à la conversion.

Si les conditions d'éligibilité à cette prime ont été desserrées en juin dernier, ce n'est qu'à titre temporaire puisque l'ancien revenu fiscal de référence et l'ancien barème ont pour partie été rétablis.

Par ailleurs, sur l'objectif d'un million de primes à la conversion attribuées sur le quinquennat, seules 50 000 l'ont été au premier semestre 2020.

Ce constat appelle deux commentaires.

Tout d'abord, ne pensez-vous pas qu'il faut en finir avec l'instabilité normative entourant ces dispositifs ? Ne pourrait-on pas les maintenir après le 1er juillet prochain ? Ne devrait-on pas desserrer leurs conditions d'éligibilité ?

Plus encore, les primes à la conversion et les bonus automobile ne sont pas toujours effectivement mis en œuvre. Comment y remédier ?

Hormis les aides à l'acquisition, le soutien à la mobilité propre passe aussi par le déploiement d'infrastructures de recharge en carburants alternatifs.

À l'occasion du dernier collectif budgétaire, nous avions fait adopter un mécanisme de suramortissement sur les infrastructures de recharge en carburants alternatifs qui avait reçu l'avis favorable du Gouvernement !

Pouvons-nous compter sur votre soutien pour le faire aboutir ?

En matière d'énergies alternatives, plusieurs sujets sont à relever.

Tout d'abord, je déplore la suppression au 1er janvier prochain de l'exonération de la taxe intérieure de consommation sur le gaz naturel (TICGN) sur le bio-méthane injecté.

Je rappelle que la loi « Énergie-Climat » fixe un objectif d'au moins 10 % de gaz renouvelable d'ici 2030 : un cadre fiscal incitatif doit donc être préservé !

Aussi, le Gouvernement pourrait-il maintenir cette exonération ?

Pour ce qui est de l'hydrogène, je m'interroge sur les projets susceptibles d'être soutenus dans le cadre du plan de relance.

Nous le savons, une ordonnance est en cours d'élaboration pour cette filière, en application de l'article 52 de la loi « Énergie-Climat ».

Dans sa délibération sur ce projet d'ordonnance, rendue le 24 septembre dernier, la Commission de régulation de l'énergie (CRE) a indiqué qu'« il n'existe aucune raison de distinguer entre l'hydrogène renouvelable et l'hydrogène bas-carbone » dans le soutien public apporté à cette filière.

Le Gouvernement entend-il faire suite à cette recommandation ? Les deux milliards d'euros alloués à l'hydrogène en 2021 dans le cadre du plan de relance sont-ils bien destinés à financer toutes les formes d'hydrogène, y compris celui issu de l'électricité nucléaire ?

Je constate que la loi « Énergie-Climat » prévoit un objectif de 20 à 40 % d'hydrogène bas-carbone et renouvelable d'ici 2030 : aucune distinction n'a donc été faite entre les différentes sources d'hydrogène !

En ce qui concerne les biocarburants, nous nous félicitons que la Commission européenne ait activé, le 4 novembre dernier, le mécanisme de surveillance européen pour les importations d'éthanol ; dans le cadre de son plan de relance, notre commission avait relayé avec force cette demande !

Outre cette mesure bienvenue, ne pourrions-nous pas faire davantage en faveur des biocarburants ? Pourquoi ne pas leur allouer des crédits spécifiques en matière de recherche et de développement dans le cadre du plan de relance ?

Au-delà de ses aspects budgétaires et fiscaux, je voudrais pour finir évoquer l'actualité législative et réglementaire en matière d'énergie.

La crise du Covid-19 est venue perturber notre agenda en la matière.

Plusieurs textes d'application de la loi de la loi « Énergie-Climat » ont ainsi pris du retard ; quels sont ceux d'entre eux dont la publication est imminente ?

Un point mérite une attention particulière : le Gouvernement a lancé une consultation sur la cinquième période des certificats d'économies d'énergie (C2E), allant du 1er janvier 2022 au 31 décembre 2025.

Or l'article 2 de la loi « Énergie-Climat » dispose que les C2E seront fixés par une loi quinquennale à compter du 1er juillet 2023 et ne pourront donc pas être déterminés par décret au-delà du 31 décembre 2023.

Quelle serait la période visée par le décret ? Pouvez-vous nous assurer que l'intention du Gouvernement est bien de respecter la future loi quinquennale ?

Outre la loi « Énergie-Climat », je souhaiterais aussi évoquer les lois « d'urgence sanitaire » car les ordonnances reportant le paiement des factures d'énergie et la « trêve hivernale » ont un impact sur la trésorerie des énergéticiens.

Ne devrait-on pas instituer un mécanisme de solidarité nationale pour leur permettre de faire face aux impayés de facturation qui se multiplient ?

Enfin, les derniers points d'actualité que je voudrais aborder sont les projets de loi relatifs à la Convention Citoyenne pour le Climat et au code minier. Quels en sont le contenu et le calendrier ?

À titre personnel, je voudrais aussi relayer les inquiétudes des agriculteurs et des entrepreneurs sur la remise en cause des contrats d'achat d'électricité solaire pour les installations supérieures à 250 kW, conclus avant le moratoire décidé par le décret du 9 décembre 2010. Ces installations ont été financées par des prêts bancaires ; si cette disposition devait être définitivement adoptée, ils ne seront plus en mesure d'honorer leurs engagements, sans compter les incidences sur les entreprises de maintenance et d'entretien ainsi que sur l'emploi local.

Mme Barbara Pompili, ministre. – Je reviens tout d'abord sur la suppression du CAS TE. Ce compte était devenu artificiel. Il était alimenté par une fraction de taxe intérieure sur la consommation des produits énergétiques (TICPE) ajustée à l'euro des dépenses. La séparation entre le CAS TE et le programme 345 était au total virtuelle et peu lisible. Nous avons donc souhaité mettre plus de lisibilité en réintégrant le CAS TE dans le budget général. Cela n'a bien sûr aucune autre conséquence, notamment sur les contrats.

Sur la question des contrats photovoltaïques que Daniel Laurent et vous-même, madame la présidente, avez évoquée, c'est un sujet qui – je le sais – fait beaucoup parler. Je tiens d'abord à préciser sans aucune ambiguïté que l'objectif du Gouvernement est de soutenir le développement des énergies renouvelables. Nous mettons 110 milliards d'euros d'engagements sur plus de 20 ans et nous accroissons de 25 % sur la période 2020-2021 notre soutien financier aux énergies renouvelables. Nous ne sommes donc pas sur de petites

sommes. Nous avons également prévu les prochains appels d'offres avec plus de 10 gigawatts d'installations photovoltaïques au cours des cinq prochaines années.

On parle de contrats photovoltaïques, signés entre 2006 et 2010, qui ont créé une sorte de bulle. Ces installations sont pour la plupart totalement amorties, ont parfois bénéficié d'un rendement en capital supérieur de 20 % et sont payées au frais du contribuable – je tiens à le rappeler. Ces contrats bénéficient aujourd'hui d'un tarif de rachat autour de 450 à 480 euros par MWh, qui peut monter jusqu'à 600 euros par MWh. Nous sommes sur des chiffres très supérieurs à une rentabilité normale.

Si nous ne faisons rien, le contribuable va devoir débourser plus de 20 milliards d'euros d'ici 2030 pour rémunérer tous ces contrats. Moins de subventions permettraient de maintenir la même production d'énergie renouvelable en rémunérant normalement les producteurs. C'est donc une rente qui constitue autant de ressources en moins pour développer de nouvelles installations d'énergies renouvelables. Mais nous avons voulu prendre une mesure de révision ciblée. On ne va pas s'attaquer à tous les contrats, on revient sur une petite minorité de contrats, de l'ordre de 800 contrats sur les 235 000 existants. Ces contrats concernent des installations dont la puissance est supérieure à 250 kW, ce qui protège *de facto* tous les contrats conclus par les particuliers et la quasi-totalité de ceux conclus par des agriculteurs.

Nous avons bien entendu négocié avec la filière pour trouver la meilleure solution sur cette renégociation des contrats. Nous avons mis en place avec la filière une clause de sauvegarde qui nous permet de regarder au cas par cas la situation des exploitants, à leur demande, afin d'éviter toute situation où la révision du contrat pourrait mettre en péril l'exploitation. L'idée n'est pas de mettre tout le monde dans la difficulté mais de retrouver une situation normale en supprimant ces rentes de situation injustifiées et inutiles sans déstabiliser l'équilibre financier de la filière. Nous continuerons de soutenir le développement de la filière photovoltaïque.

Nous avons évoqué cette question ce jour avec la Fédération bancaire française (FBF). Nous avons un précédent de révision de contrats concernant l'éolien *offshore*. Nous avons pu constater qu'il n'y avait pas eu de baisse d'investissements dans cette filière car ce sont des filières d'avenir, prometteuses, avec une volonté d'investir. Les banques ne se sont pas désengagées et je compte sur elles pour qu'elles continuent de s'engager ainsi. J'ai peu d'inquiétudes sur le sujet. Je rappelle que c'est une mesure extrêmement ciblée dans le temps et sur un petit nombre de contrats qui seront revus.

Sur les autres points soulevés, nous avons souhaité, dans le cadre du plan de relance, donner un coup d'accélérateur sur la rénovation des bâtiments avec Ma Prim Renov' car les bâtiments représentent environ un quart des émissions de gaz effets de serre. Nous avions beaucoup de dispositifs d'aide, et beaucoup d'argent public investi, pour une efficacité dont tout le monde reconnaît qu'elle était assez limitée. Nous avons voulu simplifier les démarches et mettre les fonds, les investissements là où l'on pense réussir à obtenir un meilleur rendement énergétique. Nous voulons faire passer les bâtiments à un niveau supérieur de qualité, d'isolation, de classe énergétique.

Il a ainsi été décidé de privilégier les travaux de rénovation globale et performante plutôt que des aides trop ciblées – par exemple sur une isolation de fenêtre ou un changement de toiture – qui n'amélioreraient pas suffisamment la performance énergétique des bâtiments concernés. C'est un vrai choix politique. On a donc voulu réorienter ces aides mais aussi les

simplifier en mettant une seule prime et un contact téléphonique ; par ailleurs, nous sommes en train de conventionner avec les régions le réseau FAIRE, qui regroupe des conseillers pour orienter les citoyens. C'est un point très important.

Sur le nombre de primes, je constate que Ma Prime Rénov' a été créée en janvier 2020, qu'elle est très dynamique et que nous nous avons de très bons retours. Effectivement, l'extension de la prime au 9^e et 10^e déciles constitue une réponse à de très nombreuses demandes, notamment formulées ici par les Sénateurs, car ces déciles sont aussi ceux qui font des travaux et que notre objectif est que le maximum de bâtiments changent de classe énergétique.

Nous avons également mis en place un certain nombre de dispositifs permettant aux ménages les plus en difficulté de financer ces travaux de rénovation. Nous voulons qu'ils puissent cumuler les aides pour qu'ils réalisent cette démarche. Le service public de l'efficacité énergétique est quelque chose que nous connaissons bien en région Hauts-de-France et que nous souhaitons développer ailleurs.

Sur le chèque énergie, je partage avec vous le constat que son montant ne permet pas de financer des travaux. Il s'agit plus ici d'une aide au paiement de la facture. Bénéficier du chèque énergie n'est pas incompatible avec certaines autres primes, et notamment Ma Prim Renov' et tout l'encadrement de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH). Je vous rappelle que les ménages les plus en difficulté ont bénéficié cette année d'aides leur permettant de faire face à leur facture de chauffage.

Sur les mobilités propres, la prime à la conversion et le bonus automobile apportent une nouvelle dynamique et soutiennent le développement des véhicules à basses émissions, donc essentiellement des véhicules électriques et hybrides. Nous avons bien conscience qu'il faut – y compris pour les constructeurs – une visibilité dans le temps de ces dispositifs.

Nous avons décidé de prolonger les bonus à leur barème actuel pour les véhicules électriques et hybrides jusqu'à cet été pour tenir compte des difficultés rencontrées par la filière en raison de la crise de la Covid-19. En effet, les fermetures des concessions ne permettent pas aux professionnels de vendre des véhicules et de faire bénéficier nos concitoyens de ces aides. On essaye de se donner des perspectives et d'établir avec la filière une stratégie à 2030 pour augmenter la production de véhicules moins polluants – il n'existe pas de véhicules 100 % propres ! –. D'ailleurs, des mesures, avec des jalons de la Convention citoyenne pour le climat vont dans ce sens. Je rappelle que la loi d'« orientation des mobilités » prévoit qu'il n'y aura plus de ventes de véhicules thermiques en 2040. L'idée de tracer un chemin et de poser des jalons est une bonne idée de la Convention citoyenne pour le climat car lorsqu'objectif est très lointain, si l'on ne dit pas comment arriver à cet objectif, des difficultés peuvent survenir.

Sur les infrastructures de recharge et le suramortissement, je vous apporterai une réponse plus tard.

Sur le plan hydrogène et la distinction entre l'hydrogène renouvelable et l'hydrogène bas-carbone, il existe des discussions au niveau européen sur cette question. L'Union européenne s'oriente vers un soutien à l'hydrogène à base d'énergies renouvelables. Or la France dispose d'une électricité fondée à 75 % sur l'énergie nucléaire ; si cette source d'énergie fait débat, elle est objectivement totalement bas-carbone – il n'y a aucun sujet de

discussion là-dessus. Il serait absolument contre-productif de ne pas tenir compte de cet aspect. C'est pourquoi nous allons aujourd'hui déployer un plan hydrogène sur toutes les solutions bas-carbone, à base d'énergie nucléaire et à base d'énergies renouvelables. Nous avons une programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) qui va faire augmenter la part des énergies renouvelables dans notre mix électrique et donc l'hydrogène renouvelable à due proportion. Nous avons une stratégie qui nous permettra d'investir sept milliards d'euros d'ici 10 ans et deux milliards dans le cadre du plan de relance afin de devenir un pays avec des infrastructures de production d'hydrogène. Nous avons beaucoup de demandes d'utilisation d'hydrogène de la part des élus locaux. Mais avant de l'utiliser, il faut le produire. C'est une des priorités du plan de relance que de soutenir les projets de production d'hydrogène, notamment la construction d'électrolyseurs dont nous manquons en France. Nous avons des entreprises déjà positionnées sur plusieurs territoires pour en fabriquer. Voilà l'un des aspects du plan hydrogène. Les usines d'électrolyseurs pilotes et les projets d'hydrogène mutualisés à travers divers usages nous nous permettront de passer une étape pour être pilote dans le cadre de la stratégie hydrogène. En ce qui concerne le code minier, nous avons commencé les consultations sur ce texte de loi sans attendre de disposer du véhicule législatif. Nous sommes un certain nombre à pousser très fort pour que cette réforme soit mise en œuvre avant la fin du quinquennat, peut-être dans le cadre du projet de loi issu de la Convention citoyenne pour le climat. Cela aurait aussi pu être intégré au projet de loi « 3D ». Je le dis ici clairement : soit on arrive à faire entrer cette réforme dans un projet de loi déjà prévu à l'agenda, soit elle n'aboutira pas. Il s'avère que la Convention citoyenne pour le climat propose quelques mesures concernant les mines, ce qui permet d'avoir une accroche pour y faire entrer cette réforme. Toutefois, rien n'est décidé à ce jour et je ne fais aucune annonce. Cela fait partie des hypothèses de travail.

Mme Sophie Primas, présidente. – C'est une réforme d'ampleur !

Mme Barbara Pompili, ministre de la transition écologique. – J'essaye d'être pragmatique. J'ai été élevée dans le bassin minier du Pas-de-Calais et je connais l'après-mines. Des situations existent et nous avons besoin de légiférer ; je le souhaite. C'est pourquoi il y a déjà des consultations sur l'intégralité des mesures proposées afin que le travail de préparation puisse se faire correctement et qu'un vrai débat puisse se tenir – nous prendrons le temps de ce débat.

Sur les C2E, disposer d'une période dépassant 2023 est nécessaire pour avoir une meilleure lisibilité. Ce n'est pas incompatible avec le fait que le Parlement fixera le cap pour 2024-2028 et pourra apporter des ajustements sur cette période.

Sur l'énergie nucléaire, il y a 200 millions d'euros dans le plan de relance, qui sont doublés par 200 millions prévus dans le cadre du plan d'investissements d'avenir (PIA 4). Nous avons voulu les axer sur un certain nombre de priorités. Il y a un fort besoin dans la filière nucléaire de répondre à certaines exigences et de retrouver des compétences. On l'a vu malheureusement avec l'EPR de Flamanville. On constate aujourd'hui une baisse, un manque de compétences sur des points essentiels, tels que la soudure. On a besoin de redévelopper des compétences sur le nucléaire. Vous connaissez mon opinion personnelle sur le sujet. Même avec cette opinion, je considère qu'il faut investir car nous avons besoin de personnels compétents pour cette industrie qui – quoi que l'on décide à l'avenir – restera sur notre sol pendant des décennies et pour laquelle on ne peut pas se permettre d'avoir une baisse de compétences sur un sujet qui demande autant de technicité et pose des questions de sûreté et de sécurité.

Nous investissons aussi dans les recherches d'alternatives à l'enfouissement en profondeur. C'est une demande qui a été faite suite au débat public sur le Plan national de gestion des matières et déchets radioactifs (PNGMDR).

Nous effectuons également des travaux de recherche sur de nouveaux réacteurs, sur les petits réacteurs modulaires – *small modular reactors* (SMR) – et sur des aspects de sûreté nucléaire et de sécurité.

Voilà globalement les investissements prioritaires qui ont été choisis car il nous semble que nous avons aujourd'hui, sur le nucléaire, un besoin qui n'était pas rempli.

La crise de la Covid-19 a retardé la mise en œuvre de la loi « Énergie-Climat », en raison de la surcharge des services, de la difficulté de concertation avec les acteurs et de la perturbation des travaux du Conseil d'État, lui-même très chargé par les travaux liés à l'état d'urgence sanitaire. Toutefois, les travaux d'élaboration des textes se sont poursuivis avec des échanges dématérialisés entre les acteurs.

Sur les 18 habilitations à légiférer par ordonnance, une ordonnance est devenue sans objet, six ont été publiées, dont la transposition des directives efficacité énergétique, performance énergétique des bâtiments, EnR, et le remboursement de la contribution au service public de l'énergie (CSPE).

Sur les 48 renvois à des mesures recensés, 10 mesures ont été publiées, trois se sont révélées non nécessaires, deux ont été différées à long terme – les décrets sur la PPE et la stratégie nationale bas-carbone (SNBC) de 2023 –, quatre sont en cours d'examen par le Conseil d'État ou de transmission à ce dernier, plusieurs ont fait l'objet d'une consultation des acteurs, ce qui permettra une finalisation rapide de ces projets.

M. Daniel Salmon. – Sur le photovoltaïque, l'effet de seuil est très important et des ruptures ont amené des faillites en cascade. Il faut vraiment être très vigilant. Nous avons également eu une rupture sur l'éolien où, au bout de 15 ans, le tarif bonifié cesse, ce qui entraîne le démantèlement des éoliennes pour en construire de nouvelles ; c'est une aberration écologique ! Il faut vraiment se pencher sur ces seuils qui peuvent être très contreproductifs !

M. Pierre Louault. – Ma question porte sur les biocarburants avancés. Je souhaite souligner la difficulté de l'utilisation des biocarburants produits à partir de graisses de flottation, c'est-à-dire les déchets de l'industrie agroalimentaire ou des stations d'épuration. Pour être utilisés, ils doivent être mélangés avec d'autres carburants mais dès lors, ils ne bénéficient plus d'une TICPE allégée. Or sans TICPE allégée, ces biocarburants coûtent trop cher à produire et ne sont pas concurrentiels. Est-il envisageable de mettre des mesures d'exonération partielle, notamment de TICPE, pour permettre la production de ces biocarburants qui utilisent des déchets nocifs pour l'environnement ?

Mme Viviane Artigalas. – L'hydroélectricité, outre la production d'une énergie vertueuse et décarbonée, participe au soutien d'étiage des cours d'eau, ce qui permet une gestion équilibrée de la ressource en eau entre tous les usages et à lutter contre les crues. Elle garantit également notre souveraineté énergétique et permet à EDF d'ajuster l'offre et la demande de la consommation électrique de manière efficiente. Enfin, elle est source d'emplois non délocalisables et de revenus dans nos territoires.

L'enjeu principal de ce projet de loi de finances est sans conteste la mise en œuvre du plan de relance.

Pouvez-vous nous préciser les apports de projet de loi de finances sur le développement des énergies renouvelables, et en particulier l'hydroélectricité ? Et quelles sont les mesures pour encourager le développement de la petite hydroélectricité ?

Au-delà de ces éléments, je souhaiterais connaître votre avis sur deux points adjacents : les frais qui subsistent sur le développement de cette petite hydroélectricité, notamment une réglementation sévère et contraignante dont s'emparent quelquefois les agents de l'État de façon intempestive ; le projet « Hercule » dans le cadre du renouvellement des concessions hydroélectriques et ses conséquences économiques, sociales et environnementales sur les territoires et sur la pérennité de notre opérateur historique.

Mme Catherine Fournier. – Votre pari ambitieux de faire émerger une filière française de l'hydrogène décarboné et d'en faire une priorité nationale appelle de ma part quelques réflexions.

Actuellement, l'hydrogène produit à bas coût est issu de sources fossiles à 95 % – d'hydrocarbures, de gaz, de pétrole, de charbon – des ressources que nous n'avons pas et qui sont toutes des énergies fossiles. Le passage au tout décarboné nous conduit vers une production d'hydrogène par électrolyse de l'eau sans émanation de carbone.

Ma question porte sur le besoin de production d'électricité propre. Vous avez fait état du nucléaire, du photovoltaïque et de l'éolien. Envisagez-vous toujours d'abandonner le nucléaire ? Dans quel délai ?

Nous aurons un fort besoin en eau pour cette mutation industrielle. Envisagez-vous de mettre en place une nouvelle politique de gestion de l'eau ? La fourniture de l'eau à l'industrie s'avère être un enjeu d'avenir très important.

Je reviens sur la révision des 800 contrats photovoltaïques dont vous avez parlé. Quel budget cela représente-t-il ? Vous avez parlé de révisions ciblées. J'attire votre attention sur le fait que je connais, sur mon territoire comme dans d'autres, nombre d'agriculteurs qui ont fait construire, par le biais de baux emphytéotiques ou à construction, de grandes toitures photovoltaïques sur leurs bâtiments. Allez-vous tenir compte de ces situations ? Lorsque ces agriculteurs ont investi dans de telles installations, c'était bien évidemment parce qu'ils espéraient une rentabilité sur l'électricité revendue à EDF.

M. Pierre Cuypers. – Alors que la transition énergétique s'est imposée comme un ressort incontournable de la reprise économique, la révision unilatérale par le Gouvernement des contrats d'achat de certaines installations photovoltaïques est très problématique.

En premier lieu, toute remise en cause de la signature de l'État n'est jamais bonne ! Et dans ce cas précis, rien ne semble la justifier !

Sur la méthode, l'introduction de cette révision par la voie d'un amendement parlementaire laisse songeur ; en effet, une telle procédure ne permet pas de mesurer pleinement les effets juridiques et financiers de cette révision, ni de mener à bien l'ensemble des consultations nécessaires.

Sur le fond, cette révision pose de lourdes difficultés.

D'une part, elle remet en cause les hypothèses sur lesquelles les porteurs de projets – bien souvent des PME et des TPE – se sont fondés pour développer leurs activités, bien souvent en contractant de lourds emprunts auprès des banques. Je précise que l'amortissement va jusqu'à 20 ans sur ce type de projets.

D'autre part, elle érode la confiance placée par les acteurs économiques en la parole de l'État, qui est pourtant l'un des tout premiers acteurs de la transition énergétique et de la reprise économique dans nos territoires.

Enfin, elle induit une différence de traitement tout à la fois entre les différentes puissances d'installations photovoltaïques et entre les différentes filières d'énergies renouvelables.

Dans ce contexte, ne faudrait-il pas étudier plus en amont cette révision avant de l'envisager ? Quelle urgence y a-t-il à légiférer dans le cadre du présent projet de loi de finances initiale ?

Il me semble que l'orientation choisie par le Gouvernement est tout à fait contraire à la transition énergétique – en fustigeant l'énergie solaire qui en est un des principaux piliers –, à l'esprit de l'Accord de Paris ainsi qu'aux conclusions de la Convention citoyenne pour le climat ! Il me semble plus approprié de trouver, après une vraie concertation avec les professionnels, un accord acceptable par l'ensemble des parties.

M. Sébastien Pla – Élu depuis 20 ans dans le département de l'Aude, j'ai connu cinq inondations majeures ayant causé des dégâts considérables – 41 morts, des dizaines de milliers de sinistrés, plus d'1 milliard d'euros de dégâts. La récurrence et l'amplification du phénomène lié au réchauffement climatique entraînent chaque année à l'approche de l'automne un climat anxiogène pour les élus et la population des départements, comme le mien, du pourtour méditerranéen. Aujourd'hui, il n'est plus question de savoir quand, ni avec quelle force la pluie et les inondations vont nous frapper, mais sur qui et quel secteur cela va tomber. Comment mieux anticiper les risques alors que, dans le même temps, les subventions pour charge de service public de Météo France ou du Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA) diminuent de façon continue ?

Par ailleurs, je suis inquiet pour le Fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM) qui n'est plus lié à une taxe affectée dans la maquette budgétaire. Ses moyens annuels se trouvent, par conséquent, fragilisés face aux grands arbitrages de l'État. Dès lors, comment garantir pluri-annuellement les moyens de ce fonds et faire face, dans la durée, à l'ensemble des besoins d'investissement ? Comment va s'exercer le contrôle de la coordination de l'utilisation du fonds, aujourd'hui porté par la Direction générale de la prévention des risques (DGPR), si les crédits sont transférés au préfet ? Pouvez-vous nous garantir l'égalité entre les territoires dans l'attribution de ces aides ? Étendre le champ d'intervention de ce fonds à d'autres risques, comme le risque sismique, revient de plus à diminuer les actions entreprises dans le périmètre initial de ce fonds.

Je ne suis pas d'accord avec vous sur le fait que le budget sur la prévention des risques est en hausse. Il accuse même une baisse de 22 millions d'euros si on exclut le FPRNM, qui était géré jusqu'à présent de manière extra-budgétaire, alors même que les

besoins augmentent d'année en année compte tenu de l'accumulation des risques liés au changement climatique – les crues sont décennales et plus centennales. Comment garantir l'affectation de la totalité du produit de la taxe sur les primes d'assurance afin de donner un signal plus fort ?

Au-delà des conséquences psychologiques, les sinistrés sont frappés d'une double peine, l'obligation de paiement des franchises d'assurance – malgré les annonces contradictoires du Président de la République et du président de la Fédération française des assurances (FFA) – et le paiement d'impôts fonciers sur des biens qui ne valent plus rien. Comment contraindre les assureurs à supprimer ces franchises mais aussi permettre d'exonérer du foncier les biens sinistrés ?

M. Franck Montaugé. – Je souhaite vous interroger sur l'énergie nucléaire car nous nous sommes dotés d'un objectif très ambitieux en matière de production de cette énergie décarbonée dans la PPE et la SNBC.

Cela n'a pas empêché la fermeture de 14 réacteurs nucléaires, les premiers étant ceux de la centrale de Fessenheim. Pensez-vous que notre pays est prêt à démanteler ces installations ? A-t-on le savoir-faire, la compétence ? Je considère qu'il y a toute une filière à construire. Quelle est la feuille de route du Gouvernement ? Je souhaite que l'on évite de s'adresser à des compétences extérieures à notre pays.

Enfin, êtes-vous favorable à l'hypothèse de construction de six nouveaux réacteurs nucléaires et considérez-vous qu'EDF a les moyens de mener cette politique ?

M. Bernard Buis. – Vous avez montré, avec le Président de la République, votre attachement aux petites lignes SNCF et à la remise en place des trains de nuit. Votre prédécesseur Élisabeth Borne s'est engagée sur la rénovation du train de nuit Paris-Briançon et la remise en état de la ligne Livron-Veynes avec un investissement de plus de 50 millions d'euros. 36 millions d'euros sont également investis sur la ligne Grenoble-Veynes. Les travaux vont débuter au printemps prochain sur cette ligne non électrifiée, où des machines à fuel tirent actuellement les wagons. Vous avez annoncé un grand programme sur l'hydrogène, de plus de 7 milliards d'euros : à quel horizon pourrait être menée une expérimentation sur des trains à hydrogène concernant ces lignes ? Je souligne qu'une telle initiative a reçu le soutien des élus locaux des communes traversées par la ligne Livron-Veynes.

Par ailleurs, la rénovation de ces lignes implique un engagement financier important de l'État, du département et de la région. Aussi, il serait intéressant que les trains puissent prendre des voyageurs sur l'ensemble du parcours. Par exemple, sur la ligne Paris-Briançon, il est possible de prendre le train à Paris et descendre à Die, mais personne ne peut monter de Die pour aller à Gap ou à Briançon. Cela semble un peu aberrant et je pense qu'un travail doit être conduit avec la SNCF pour que les trains soient mieux utilisés... et puissent être utilisables.

Je voudrais enfin citer l'exemple de l'entreprise McPhy installée dans la Drôme, qui travaille sur l'hydrogène. Si vous aviez l'occasion de venir la visiter, nous serions ravis de vous accueillir.

Mme Sophie Primas, présidente. – Même si toutes les questions sont légitimes, j'attire votre attention sur le fait que c'est bien la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable qui est compétente en matière de transport.

Mme Anne-Catherine Loisier. – Je souhaiterais poser trois questions complémentaires à celles de mes collègues, car beaucoup de sujets ont déjà été couverts. Je m’interroge d’abord sur les modalités d’application des propositions de la Convention citoyenne pour le climat. Dans quelques jours, nous allons examiner au Sénat une proposition de loi sur l’empreinte environnementale du numérique : pensez-vous vous servir de ce véhicule législatif pour aborder un certain nombre de sujets comme la 5G, les forfaits limités, la responsabilité sociétale des entreprises (RSE) ?

Sur l’hydroélectricité, déjà largement évoquée par mes collègues, le projet de loi de finances pour 2021 ne prévoit aucune disposition sur le sujet, alors que l’on sait que le potentiel est équivalent à plusieurs térawattheures. Qu’est-ce qui explique ce choix ?

Enfin vous avez parlé, à juste titre, du fret ferroviaire et du transport multimodal, mais pas du tout des voies d’eau. Qu’en est-il de l’avenir et du développement des voies d’eau ?

M. Fabien Gay. – Je ne vais pas revenir sur le sujet du train – car, si je me lance, nous allons avoir un vrai débat politique !, mais je relève au passage que votre collègue Jean-Baptiste Djebbari annonçait hier que le Gouvernement était le premier à investir autant dans le ferroviaire. Je pense qu’il faut faire preuve d’humilité en la matière, car vous êtes en réalité en train de démanteler l’entreprise SNCF petit bout par petit bout, après avoir mis en place le nouveau pacte ferroviaire.

Je souhaite évoquer deux points. En ce qui concerne la Convention citoyenne pour le climat, j’en suis partisan et le résultat de ses travaux contient beaucoup d’éléments intéressants. J’y vois toutefois le risque d’un projet de loi fourre-tout quand il s’agira de traduire les 149 propositions en actes, tout en voulant mener dans le même temps la réforme du code minier, qui est attendue depuis des années et mérite à elle seule un vrai débat politique. Si ce n’est pas pour ce quinquennat, peut-être qu’un autre Gouvernement portera la réforme de ce code.

Par ailleurs, s’agissant de la Convention citoyenne pour le climat, je trouve anormal qu’elle ne rende des comptes qu’au seul Président de la République. Il serait bon à mon sens qu’elle soit aussi connectée au Parlement, avec lequel pourrait s’instaurer un dialogue.

Je voudrais également vous interroger sur EDF car je suis opposé au projet « Hercule » et au démantèlement de cette entreprise publique. Si ce projet va à son terme, allez-vous passer devant le Parlement ? Nous n’aurons pas la même politique énergétique si nous disposons d’une entreprise publique sur laquelle on peut agir ou si tout le secteur de l’énergie est désormais privatisé. La restructuration d’Engie le montre ; vous allez vendre petit bout par petit bout, notamment au groupe Total. Comment envisager une politique énergétique ambitieuse sans le levier d’une entreprise publique ?

Quel sera l’avenir des concessions des 150 barrages hydroélectriques ? Que fera-t-on à propos de l’ARENH – car je rappelle que beaucoup d’entreprises privées se sont retirées du système à la faveur de la crise après en avoir bénéficié pendant dix ans au détriment d’EDF ?

Mme Marie-Noëlle Lienemann. – Ma première question concerne les risques technologiques. À la suite de l’incendie de l’usine Lubrizol à Rouen, votre prédécesseur

Élisabeth Borne avait indiqué qu'elle voulait doubler le nombre de contrôles des installations classées. Or je constate que le budget des risques technologiques est en baisse et que vous annoncez seulement 50 postes d'inspecteurs supplémentaires, ce qui, même en améliorant la productivité des contrôles, me semble très insuffisant pour pouvoir les doubler – je rappelle qu'il existe actuellement 1 600 postes. Au motif de la simplification, il y a de moins en moins de rigueur dans toute une série de documents transmis par les entreprises.

L'État a besoin d'expertise de haut niveau afin d'assurer la transition écologique dans l'ensemble de ses agences. Il est cependant prévu des suppressions d'emplois, ce qui conduit soit à une diminution des missions, soit à un recours à la sous-traitance. Ne croyez-vous pas qu'il faille au contraire renforcer ou au moins stabiliser les postes dans ces agences ?

Mme Micheline Jacques. – En ce moment précis, la Guadeloupe est victime de très fortes inondations. Bien qu'il ne s'agisse pas d'un sujet purement budgétaire, pouvez-vous nous indiquer où en est le projet de loi relatif aux risques naturels majeurs outre-mer qui avait été annoncé ? Fort heureusement, la saison cyclonique caribéenne s'achève sans phénomène majeur mais il convient d'anticiper.

Je partage l'idée que l'environnement est un vecteur de relance économique. Aussi, comment pensez-vous encourager et accompagner les entreprises de valorisation des déchets ? Je pense notamment à la problématique des véhicules hors d'usage (VHU) et celle du traitement des batteries de stockage électrique.

Mme Patricia Schillinger. – Je voudrais d'abord revenir sur la fermeture de la centrale nucléaire de Fessenheim. Un amendement a été adopté à l'Assemblée nationale qui prévoit une compensation d'un tiers du fonds national de garantie individuelle des ressources FNGIR : c'est un pas intéressant mais qui reste très insuffisant. Sur le terrain, il existe une grande inquiétude de la part des élus. Un soutien supplémentaire en matière fiscale serait nécessaire à destination des collectivités, afin d'apaiser leurs relations avec l'État et de leur permettre de jouer pleinement leur rôle dans la reconversion sur ce territoire, faute de quoi elles ne seraient pas en mesure d'accompagner efficacement l'après-Fessenheim. Il serait intéressant aussi de revenir sur le terrain, car nous avons l'impression d'un vide avec un besoin de gens formés pour le démantèlement, ce qui suppose peut-être un travail de formation en lien avec les universités.

En ce qui concerne la question des risques chimiques et de la dépollution, qui relèvent du programme 181, notre pays possède d'énormes friches et des charges orphelines héritées de l'activité d'entreprises de la chimie aujourd'hui disparues qui polluent l'environnement et particulièrement la nappe phréatique. Nous avons, dans le Haut-Rhin, la plus grande nappe phréatique d'Europe et des communes, telles que Wintzenheim, qui sont très touchées par la problématique du déstockage lié à la pollution au lindane. Qu'est-il envisagé dans ce domaine ? Des crédits au titre de 2021 sont-ils prévus afin de renforcer les mesures de protection et mener des dépollutions de sites par déstockage du lindane ?

Mme Évelyne Renaud-Garabedian. – Le plan de relance semble très prometteur pour le développement de la filière hydrogène française et annonce un investissement de 2 milliards d'euros. Il témoigne d'une meilleure appréhension du lien entre cette source d'énergie et l'urgence écologique. Aujourd'hui en France, tous les maillons de la chaîne de production d'hydrogène sont présents sur le territoire, mais la filière déplore un manque d'adhésion, notamment dans le domaine de l'automobile. Ceci est d'autant plus vrai que le

gouvernement s'est fixé l'an dernier l'objectif de compter un million de véhicules électriques et hybrides rechargeables en France d'ici 2022, soit cinq fois plus qu'actuellement. Alors que la Chine a décidé de tout miser sur l'hydrogène, comment envisagez-vous de concilier la promotion de l'hydrogène avec la promotion de l'énergie électrique ?

Mme Barbara Pompili, ministre de la Transition écologique. – Merci pour vos nombreuses et pertinentes questions.

Sur les graisses de flottation, j'ai très peu d'éléments et reviendrai vers vous afin de vous apporter une réponse plus précise. Je vous confirme néanmoins que lorsqu'il y a des mélanges entre différents carburants, on ne peut pas appliquer d'allégement de la TICPE, lequel est vraiment fléché vers les biocarburants. La définition des biocarburants a d'ailleurs été revue par des amendements à l'Assemblée nationale, portant notamment sur l'huile de palme et le soja. Le sujet que vous évoquez m'intéresse moi-même car il présente un intérêt en termes d'économie circulaire : autant récupérer et utiliser ces ressources que de les gaspiller !

Si le projet « Hercule », consistant en la réorganisation d'EDF, aboutit, je vous confirme que, bien évidemment, il nécessitera une loi et donnera donc lieu à un débat au Parlement. Pour mettre en œuvre la PPE, le gouvernement a demandé à EDF de continuer à jouer un rôle central dans la transition écologique du pays avec, d'une part, la poursuite de l'exploitation du parc nucléaire existant au niveau prévu par la PPE et, d'autre part, un développement massif des énergies renouvelables, du stockage et des réseaux intelligents. Ces moyens nous permettront de produire une électricité qui est déjà aujourd'hui décarbonée et qui le sera totalement d'ici 2050.

La priorité du Gouvernement, c'est que l'entreprise dispose de capacités d'investissement accrues pour participer à la transition énergétique dans ses différentes composantes. Dans cette perspective, le Gouvernement a demandé au Président-directeur général d'EDF de lui formuler des propositions relatives à l'organisation du groupe afin de permettre à ce dernier de dégager les ressources nécessaires pour répondre au défi des investissements massifs qui s'annoncent. Quel que soit le choix fait, qu'il s'agisse donc de la continuité avec de nouveaux réacteurs nucléaires ou d'une stratégie de baisse progressive de la part du nucléaire pour arriver à une énergie totalement renouvelable en 2050, des investissements lourds seront dans tous les cas nécessaires.

Le projet d'EDF devra maintenir une entreprise intégrée et publique. La direction prépare ses propositions en associant le corps social de l'entreprise. Les effets de la crise renforcent le besoin pour EDF de dégager des ressources pour répondre au défi de la transition. La réorganisation du groupe permettra aussi de donner à l'entreprise les moyens de jouer un rôle central dans la transition énergétique du pays.

Par ailleurs, le Gouvernement travaille en parallèle sur une nouvelle régulation du parc existant pour protéger le consommateur des hausses de prix sur les marchés de l'électricité – c'est le sujet de la réforme de l'ARENH – et pour assurer le financement du parc nucléaire existant en cohérence avec les objectifs de la PPE. Des échanges ont été engagés sur une nouvelle régulation du nucléaire, en même temps que la question de l'ARENH. La proposition de réorganisation du groupe EDF devra prendre en compte les éléments de la négociation, qui est aujourd'hui encore en cours. Les sujets de l'ARENH – mais aussi des concessions hydroélectriques – sont totalement corrélés à cette réorganisation.

Sur le dispositif de l'ARENH, en l'absence d'une régulation adéquate, le consommateur français est directement exposé à un prix de marché essentiellement déterminé par le prix des énergies fossiles. Cela ne reflète pas la spécificité de l'approvisionnement en électricité de la France. Pour réussir les politiques de transition énergétique, le consommateur français doit pouvoir, sans renoncer au libre choix de son offre de fourniture, compter sur des prix stables et maîtrisés. À cet effet, le Gouvernement envisage de mettre en place une nouvelle régulation du parc nucléaire existant, qui permette de garantir une protection des consommateurs contre les hausses de prix dans la durée, en les faisant bénéficier de l'avantage compétitif lié à l'investissement sur le parc nucléaire existant, qui a coûté cher au contribuable français. Il s'agit aussi de garantir la capacité financière d'EDF pour assurer la pérennité économique de l'outil de production et répondre aux besoins de la PPE. Les négociations se poursuivent avec l'objectif d'aboutir le plus rapidement possible ; il faut aller vite puisqu'une loi sera nécessaire dans cette hypothèse.

La question du relèvement du plafond de l'ARENH se posera en fonction de l'issue des négociations. Un accord de la Commission européenne est nécessaire. En effet, il existe un risque de mettre en péril l'ensemble du dispositif ARENH en cas de décision unilatérale de la France de modifier le volume d'ARENH contre l'avis de la Commission. L'ARENH protège les consommateurs et continue de couvrir une part substantielle de leur approvisionnement à un prix maintenu à 42 euros par mégawattheure, très inférieur au prix de marché actuel. Je ne peux pas en dire plus pour l'instant car nous sommes en train d'achever les négociations.

Pour répondre à la question qui portait sur la construction des réacteurs EPR et l'arrêt du nucléaire, le Gouvernement n'a pas pris de décision sur le sujet. Ce qui se passera après 2035 appartient aux citoyens de ce pays soit par le biais de leurs représentants, soit par d'autres biais, mais il ne s'agira pas d'une décision unilatérale. La PPE fixe aujourd'hui un objectif de 50 % de nucléaire en 2035 dans le mix électrique. Pour ce qui se passe après 2035, le rôle du Gouvernement et le mien en tant que ministre chargée de l'énergie, consiste à faire en sorte qu'il puisse y avoir plusieurs options – renseignées et réalisables – sur la table, dont la faisabilité technique et le coût soient connus. Le choix lui-même de la poursuite ou de l'arrêt du nucléaire appartiendra aux citoyens français. C'est en tout cas ma vision des choses, et celle partagée par le Gouvernement. Cette décision se prendra lors du prochain quinquennat. Ce qui m'importe, c'est que les citoyens français disposent de tous les éléments. Voilà ce sur quoi je me suis engagée, avec l'accord du Président de la République.

Nous pensons que la PPE est un élément absolument majeur. La présidente a soulevé tout à l'heure l'hypothèse d'avoir recours à du charbon importé cet hiver. Si nous en sommes là, c'est bien évidemment à cause de la crise du Covid-19 qui a empêché que les opérations de maintenance sur les réacteurs nucléaires aient pu être menées à l'époque où elles étaient prévues, c'est-à-dire à des moments où le besoin d'électricité est moins important. Ce décalage des opérations de maintenance a conduit à l'arrêt d'une vingtaine de réacteurs, soit bien plus que d'habitude. Avec les visites décennales, ce décalage explique l'inquiétude sur le passage de l'hiver.

Je constate que 75 % de notre électricité est produite à partir du nucléaire : quand il y a un raté sur le nucléaire, on en subit les conséquences. C'est la raison pour laquelle il faut diversifier notre mix électrique, afin d'être moins à la merci de ce genre d'aléas en pouvant faire appel à d'autres types de production d'énergie. C'est pour cela que la PPE est responsable pour l'avenir.

Le passage de l'hiver est également marqué par des « pointes » de consommation électrique. Pourquoi ? Car, pendant des années, nous avons négligé un aspect essentiel de notre politique énergétique : la baisse de la consommation d'énergie. Nous avons trop longtemps gaspillé et profité d'une électricité décarbonée peu chère, ce qui nous a conduits à ne pas faire suffisamment attention à réduire nos besoins en énergie. Au moment de la « pointe », nous rencontrons une très forte consommation d'électricité, d'où une obligation d'effectuer une régulation. Le Gouvernement tient compte de cette question dans le cadre du plan de relance, en investissant fortement dans le bâtiment afin d'éviter ces « pointes » qui résultent d'un gaspillage d'électricité.

Il s'agit d'une politique pensée et rationnelle qui vise à avoir moins besoin d'électricité et à diversifier sa production, car nous savons que la demande peut avoir tendance à augmenter – avec, par exemple, une électrification des usages dans la mobilité. C'est un travail de fond, essentiel, que nous menons sur ce point.

Pour poursuivre ma réponse sur le projet « Hercule » et les négociations en cours, la volonté politique que nous avons vise à conserver et valoriser notre parc hydroélectrique, avec des concessions qui soient gérées par la France. Vous pouvez compter sur ma pugnacité et celle du Gouvernement pour essayer de sortir par le haut sur ces questions.

J'en viens à une question un peu moins technique. Les membres de la Convention citoyenne pour le climat n'ont en aucun cas de comptes à rendre uniquement au Président de la République. Ils ont été auditionnés à l'Assemblée nationale et également au Sénat il me semble. Cela dit, le Parlement n'a pas missionné la Convention citoyenne pour le climat et l'initiative revient bien au Président de la République. Si le Parlement l'avait souhaité, rien ne l'empêchait d'ailleurs de le faire.

Sur la question de l'hydrogène et des ressources en eau, notamment de l'industrie, c'est une question absolument essentielle. Nos besoins en eau vont se multiplier ; l'hydrogène par électrolyse demande effectivement de l'eau qui sera ensuite réémise lors de la consommation d'hydrogène. Nous avons des projets de pré-déploiement qui ont été soutenus par l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe). La ressource en eau va devoir être partagée entre les citoyens, l'industrie, l'agriculture – qui est une forte consommatrice – et tous les projets d'avenir. Malheureusement, la ressource en eau risque d'être de plus en plus rare, notamment dans certaines régions de la France, le réchauffement climatique entraînant des phases de sécheresse et de canicule.

Face à cela, l'anticipation est nécessaire et un travail est réalisé dans le cadre des agences de l'eau autour des projets de territoire pour la gestion de l'eau (PTGE), qui constituent les meilleures manières de résoudre ces questions, en réunissant tous les acteurs des territoires autour de la table pour essayer de trouver des solutions au cas par cas. Les problématiques n'étant pas les mêmes d'un département à l'autre, la mise en place des PTGE doit permettre d'éviter de rencontrer des tensions très fortes sur l'approvisionnement. Dans certains territoires, nous observons déjà des conflits qui se multiplient, notamment s'agissant des bassines. Cette question existe et doit être résolue, ensemble et par le bas.

Concernant le photovoltaïque, l'assiette s'élève à 750 millions d'euros. *A priori* la révision à la baisse du soutien à certains parcs solaires rapportera de l'ordre de 300 à 400 millions d'euros. En l'absence de cette mesure, le coût serait chiffré à 2 milliards d'euros par an et donc 20 milliards d'euros sur dix ans. Pour répondre à une observation faite sur une remise en cause de la parole de l'État, je rappelle que les contrats qui sont visés aujourd'hui

sont illégaux au regard du droit européen, puisqu'ils n'ont pas été validés par la Commission européenne au titre des aides d'État. Les gros porteurs de projets visés par la mesure du Gouvernement, à savoir des professionnels et des investisseurs avertis, ne pouvaient pas ignorer cette situation lorsqu'ils ont signé des contrats. Ils ont donc accepté de financer des projets risqués en connaissance de cause, au regard d'une rémunération qui était très attractive. Le Conseil d'État a par ailleurs confirmé, lors de l'examen de la disposition, que les rémunérations excessives étaient contraires à l'intérêt général et que l'État pouvait modifier les contrats en conséquence. Je souhaitais vous apporter cette précision.

Le FPRNM, aussi appelé fonds Barnier, a été réintégré dans le budget de l'État, de la même manière que le CAS Transition énergétique. C'est une évolution qui permettra au Parlement de se prononcer sur les dépenses effectuées par le fond. En effet, à l'heure actuelle l'autorisation porte seulement sur les recettes qui sont affectées, le regard sur leur utilisation effective étant jusqu'à présent permis par le jaune budgétaire FPRNM. Alors que les ressources affectées au fonds étaient plafonnées à 131 millions d'euros par an, le Gouvernement porte les moyens du fonds à 205 millions d'euros par an, soit une augmentation de 56 % conformément aux engagements pris lors du Conseil de défense écologique de février dernier. Cette évolution préserve la gouvernance, en particulier avec les collectivités bénéficiaires, et le respect des engagements financiers antérieurs de l'État.

Sur l'ensemble du territoire, on dénombre 500 000 installations classées et 1 300 sites Seveso ; 26 900 installations classées sont soumises à autorisation et 16 200 à enregistrement. L'inspection des installations classées comporte 1 290 agents en équivalent temps plein (ETP) sur le budget du ministère, au sein des directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (Dreal), ainsi que 200 ETP portés par le ministère de l'agriculture dans les directions départementales de la protection des populations (DDPP). Au regard de la charge croissante de ces missions, le nombre de contrôles annuels a été divisé par deux en une dizaine d'années.

Un plan stratégique a été mis en place pour reconquérir la moitié de cette baisse d'ici 2022 – pas la totalité car il faut un peu de temps. Il s'appuie sur plusieurs outils : la transformation numérique, l'adaptation des postures et des organisations et des simplifications administratives. En 2019, le premier volet de ce plan stratégique a permis d'atteindre le chiffre de 19 700 inspections réalisées, soit une hausse de 8 % par rapport à 2018. L'accident de Lubrizol a confirmé la nécessité de ces contrôles accrus sur le terrain, y compris pour lancer une campagne complémentaire de recherche de sites industriels non connus de l'administration dans le voisinage de sites Seveso qui pourraient être à l'origine d'un effet domino. C'est l'un des grands enseignements de cet accident.

Comme vous l'avez indiqué, j'ai décidé de renforcer l'inspection des installations classées en dégageant 30 postes d'inspecteurs supplémentaires en 2021 et 20 en 2022. Sur le modèle de ce qui existe en matière de nucléaire, un système de vigilance renforcée va être mis en place pour cibler des sites sur lesquels des problèmes ont été identifiés. Les industriels seront tenus de nous informer des efforts réalisés pour répondre aux carences relevées.

S'agissant des trains à hydrogène, l'État a lancé un appel à manifestation d'intérêt (AMI) sur la mobilité hydrogène dans le secteur ferroviaire pour développer une nouvelle offre via des expérimentations de l'ensemble du système hydrogène. 22 millions d'euros ont été alloués et 4 régions (Grand-Est, Bourgogne-Franche-Comté, Occitanie et Auvergne-Rhône-Alpes) ont été retenues. Par ailleurs, un soutien supplémentaire a été confirmé en octobre aux régions, avec 4 millions d'euros par région partie prenante pour aider

à la mise en place des infrastructures, soit 16 millions d'euros au total. Deux appels à projets ont été publiés le 15 octobre 2020 dans le cadre de la stratégie hydrogène, sur l'une des briques technologiques et des démonstrateurs. Ces appels à projets sont respectivement ouverts jusqu'au 31 décembre 2022 et 17 décembre 2020. Les projets de transports sont éligibles à ces deux appels à projets. J'ai retenu votre invitation sur McPhy – nous nourrissons de grands espoirs pour cette entreprise – et votre question sur les arrêts de train – nous devons regarder, territoire par territoire, là où des dessertes plus fines sont nécessaires.

Je voudrais revenir sur le cas particulier de la pollution au lindane à Wintzenheim. Depuis la liquidation judiciaire de la société de pesticides Produits Chimiques Ugine Kuhlmann (PCUK) en 1997, il y a eu des travaux nécessaires au confinement des déchets issus de l'activité, dont ceux stockés à Wintzenheim. Les derniers travaux ont été menés en 2010 pour apposer une couche de géotextile qui permet d'éviter toute pollution par l'infiltration des eaux de pluie. Par ailleurs, l'Ademe effectue une surveillance régulière de l'état des eaux souterraines autour de ce site. En prenant en compte les résultats de surveillance entre 2000 et 2016, le panache de pollution est aujourd'hui considéré comme stable. Toutefois, ce n'est évidemment pas satisfaisant. Le préfet a saisi mon ministère en 2018 pour la réalisation d'une nouvelle surveillance quadriennale, ainsi que le préconisait l'Ademe. Il s'agit d'une amélioration du réseau de surveillance des eaux souterraines en aval hydraulique immédiat du site afin de mieux cerner les origines possibles des contaminations. Mon ministère a donné son accord pour effectuer ces travaux, qui sont chiffrés à 208 000 euros.

Concernant le projet de loi sur les risques naturels majeurs dans les Outre-mer, le calendrier parlementaire est très chargé et nous essayons de trouver un véhicule législatif afin d'intégrer ces mesures pour qu'elles puissent s'appliquer le plus vite possible. Il est notamment envisagé de placer ces dispositions dans le projet de loi « 3D », mais à ce stade et comme pour la réforme du code minier rien n'est définitif.

Mme Sophie Primas, présidente. – Merci beaucoup, madame la ministre, d'avoir pris le temps de répondre à ces nombreuses questions, qui ont permis un tour d'horizon important pour notre commission. Nous aurons l'occasion d'avoir des débats en séance très prochainement à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances.

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

Mardi 17 novembre 2020

- Présidence de Mme Sophie Primas, présidente –

La réunion est ouverte à 17 h 30.

Projet de loi de finances pour 2021 - Audition de Mme Emmanuelle Wargon, ministre déléguée auprès de la ministre de la Transition écologique, chargée du Logement

Mme Sophie Primas, présidente. – Mes chers collègues, je vous propose de commencer cette audition. Ce soir, nous sommes heureux d'entendre Mme Emmanuelle

Wargon, ministre déléguée auprès de la ministre de la transition écologique, chargée du Logement, qui vient nous présenter le budget 2021 de son ministère.

Les crédits du projet de loi de finances pour 2021 concernant les deux programmes relatifs au logement augmentent pour la première fois depuis quelques années de 5,76 % en crédits de paiement pour atteindre 15,2 milliards d'euros. Toutefois, cette augmentation est relative au regard de la ponction de 1,3 milliard d'euros opérée sur Action Logement.

Par ailleurs, un volet important de la mission relance est consacré à hauteur de 7 milliards d'euros à la rénovation thermique des bâtiments et à la reconversion des friches. Je dois dire qu'il s'agit d'une satisfaction pour notre commission, puisque nous avions exprimé ces recommandations dans le cadre de notre plan de relance. Enfin, les moyens précédemment dévolus au crédit d'impôt transition énergétique (CITE) y sont réemployés au profit de « Ma Prime Rénov » distribuée par l'ANAH.

Madame la Ministre, je vous laisserai détailler ces différents points de votre budget. Je voudrais également vous inviter à éclairer notre commission sur quatre sujets particuliers qui nous tiennent à cœur : la construction neuve, Action Logement, la lutte contre l'habitat indigne et l'appel des 101 maires.

Concernant la construction neuve, comme vous le savez, les professionnels du secteur du bâtiment ont salué l'accent mis sur la rénovation. Toutefois, ils ont également déploré que la construction neuve soit l'angle mort du plan de relance. Malheureusement, comme notre commission l'annonçait dans le volet « logement et urbanisme » de notre rapport sur la relance de l'économie française, la crise sanitaire se double aujourd'hui d'une crise du logement. Les permis de construire devraient fortement chuter en 2020, peut-être autour de 350 000 permis, ce qui serait un chiffre historiquement bas. Or nous savons que 100 000 logements correspondent à 200 000 emplois.

Au regard de ces enjeux économiques et sociaux, j'ai l'impression que les seules prolongations du prêt à taux zéro (PTZ) pour l'accession à la propriété et du dispositif « Pinel » d'investissement locatif aidé en faveur du logement intermédiaire, qui ont été votées à l'Assemblée, ne sont peut-être pas à la hauteur de l'enjeu. Nous aurons bien sûr votre appréciation de la situation, Madame la Ministre.

Concernant Action Logement, vous savez que notre commission a souhaité exprimer des contre-propositions en créant une « mission flash » conduite par Mme Valérie Létard avec l'accompagnement de nos collègues Dominique Estrosi Sassone, Viviane Artigalas et Marie-Noëlle Lienemann. Elles nous ont présenté leurs orientations avant votre audition et vont constituer un groupe de contact pour anticiper et suivre la réforme.

Madame la Ministre, vous avez indiqué à l'Assemblée nationale que le Gouvernement ne déposerait finalement pas d'amendement d'habilitation à légiférer par ordonnances dans le cadre du projet de loi de finances afin de donner sa place à la concertation. Nous vous en remercions. Il s'agit d'un geste indispensable pour décrisper la situation. Pouvez-vous nous préciser quel est aujourd'hui le calendrier du Gouvernement ? Pouvez-vous indiquer si un processus et une méthode ont été formalisés pour aboutir aux articles d'un futur projet de loi d'ici mars-avril ?

Je souhaiterais ensuite que vous fassiez un point sur la lutte contre l'habitat indigne. Notre commission s'est beaucoup impliquée sur ce sujet. Deux ans après le drame de la rue d'Aubagne à Marseille, nous pourrions avoir l'impression que trop peu de choses bougent sur place. Toute une collection d'outils a été créée, depuis la stratégie métropolitaine en passant par le projet partenarial d'aménagement (PPA), la grande opération d'urbanisme (GOU) jusqu'à la société publique locale d'aménagement d'intérêt national (SPLA-IN). Toutefois, le premier comité de pilotage du PPA ne se réunirait que le 25 novembre prochain. Le recrutement du directeur de la SPLA-IN viendrait juste d'être lancé. Concrètement, nous en serions au point mort, ou presque. Pouvez-vous nous dire comment passer aux travaux pratiques après la mise en place de ces outils ?

Enfin, je voudrais vous demander de réagir à l'appel des 101 maires de quartiers prioritaires. Nous sommes tous ici concernés. Comment pensez-vous répondre à cet appel au travers du portefeuille qui est le vôtre, qu'il s'agisse des logements ou de l'aide d'urgence liée au logement ?

Madame la Ministre, je vous laisse maintenant nous présenter votre budget pour 2021 et répondre à ces premières questions. Je donnerai ensuite la parole au rapporteur de la commission, Mme Dominique Estrosi Sassone et s'il le souhaite, à M. Philippe Dallier, rapporteur spécial de la commission des finances, puis aux collègues qui le souhaiteront.

Mme Emmanuelle Wargon, ministre déléguée auprès de la ministre de la transition écologique, chargée du logement. – Madame la Présidente, Madame le rapporteur, Monsieur le rapporteur spécial, Mesdames et Messieurs les sénateurs.

Je suis très heureuse d'être présente auprès de vous pour pouvoir débattre du budget du Ministère du Logement dans le cadre du projet de loi de finances pour 2021. Le logement est traditionnellement au cœur des préoccupations de nos concitoyens en période calme, et particulièrement durant cette période de crise sanitaire, économique et potentiellement sociale. Il est donc absolument indispensable d'accompagner et de soutenir ce secteur avec l'objectif d'offrir à chacun un lieu de vie décent.

Le secteur du logement a été affecté par la crise. L'État souhaite être à ses côtés. Ce budget illustre cet engagement et cet investissement public. Comme vous l'avez noté, l'effort budgétaire dans le cadre de la mission « Cohésion des territoires » est important. Les moyens alloués au ministère du logement représentent 16,1 milliards d'euros, en augmentation de 2,2 % par rapport à 2020, ce qui est cohérent avec le chiffre que vous avez cité, Madame la Présidente, et intègre les crédits budgétaires et les évolutions de taxes affectées. Le ministère bénéficie également de crédits dans le cadre du plan de relance.

Je vais centrer mon propos sur trois priorités qui animent mon action ministérielle. La première priorité consiste à mettre en œuvre une politique d'accès au logement plus juste et plus solidaire. En cette période de crise, le budget consacré aux aides personnelles au logement sera doté de 500 millions d'euros supplémentaires pour atteindre un montant total de 15,7 milliards d'euros. Nous allons mettre en place la réforme des APL en temps réel à compter du 1^{er} janvier 2021. Cette réforme, qui prévoit de calculer le montant des APL sur la base des derniers revenus connus, permettra de mieux accompagner les Français dont les revenus ont diminué en raison de la crise. Il s'agit d'une réforme à contre-cycle, axée sur la justice sociale, dont la mise en œuvre est importante dans la période actuelle.

Par ailleurs, le Gouvernement et mon budget mobilisent des moyens extrêmement importants pour favoriser l'accès au logement des personnes sans domicile fixe, qu'elles soient à la rue ou hébergées. Depuis le mois de mars, nous consacrons des moyens exceptionnels pour permettre cette mise à l'abri. Nous avons poursuivi nos efforts dans le contexte du deuxième confinement et de la trêve hivernale. Cette année, le programme 177 sera doté d'une enveloppe de 2,2 milliards d'euros, soit plus de 200 millions d'euros supplémentaires par rapport à 2020. Cela nous permettra de pérenniser 14 000 nouvelles places d'hébergement, de recruter 150 équivalents temps plein au sein des services intégrés d'accueil et d'orientation et de continuer l'ouverture de places supplémentaires avec l'objectif de ne laisser aucune demande non satisfaite durant cette période particulière du confinement et de trêve hivernale.

Dans le cadre de l'acte II de la stratégie de lutte contre la pauvreté, le programme « Logement d'abord » bénéficie également de moyens supplémentaires permettant d'ouvrir 1 500 places d'hébergement pour les femmes sortant de maternité et de financer 250 équipes mobiles de prévention des expulsions locatives. Enfin, nous mobilisons 100 millions d'euros dans le cadre du plan de relance pour construire et rénover des centres d'hébergement, des résidences sociales et des foyers de travailleurs migrants, créer des tiers-lieux alimentaires et rénover les aires d'accueil des gens du voyage. Je voudrais en profiter pour confirmer une nouvelle fois l'engagement du Gouvernement dans le déploiement du plan « Logement d'abord ». La loi de finances donne au ministère les moyens d'une véritable accélération en la matière, notamment par le financement de nouveaux territoires de la mise en œuvre accélérée du plan « Logement d'abord » mais aussi par le renforcement du financement des pensions de famille. Le forfait journalier va évoluer de 16 à 18 euros. Cette revalorisation répond à une demande ancienne et très attendue.

En ce qui concerne le logement social, les objectifs de production sont maintenus cette année ainsi que l'année prochaine à hauteur de 110 000 logements sociaux. Cette année, l'objectif est extrêmement ambitieux. Je ne pense pas que nous atteindrons le chiffre de 110 000, mais l'objectif est de dépasser celui de 100 000 logements sociaux. Pour l'exercice 2021, l'objectif de 110 000 logements sociaux, dont 40 000 PLAI, est atteignable. Nous nous appuyons notamment sur les moyens mis en œuvre dans le pacte d'investissement entre l'État et le secteur HLM entre 2020 et 2022. Bien évidemment, je travaille avec toutes les parties prenantes, les bailleurs sociaux, les collectivités territoriales ainsi que les services instructeurs de l'État pour atteindre cet objectif.

Le deuxième axe d'action du ministère concerne la rénovation des logements. Comme vous l'avez souligné, le plan « France Relance » prévoit de consacrer 6,7 milliards d'euros à la rénovation énergétique et 2 milliards d'euros à la rénovation thermique à destination des ménages, ce qui vient compléter la partie budgétaire classique dédiée au financement de « MaPrimeRénov' » à hauteur de 4 milliards d'euros pour les bâtiments publics de l'État et des collectivités territoriales et de 500 millions d'euros pour la réhabilitation du parc social ainsi que 200 millions d'euros pour les travaux effectués par les PME-TPE. Le ministère maintiendra également un haut niveau de dotation de l'ANAH à hauteur de 650 millions d'euros afin de financer ses interventions en faveur de la lutte contre la précarité énergétique et l'habitat indigne et de soutenir les copropriétés dégradées avec des moyens supplémentaires, notamment pour le déploiement de nouvelles opérations de requalification des copropriétés dégradées d'intérêt national.

Enfin, je suis mobilisée en faveur de la construction neuve et durable, ce qui me permettra, Madame la Présidente, de répondre à votre première question. En effet, nous avons

devant nous un risque conséquent de « trou d'air » de la construction. Le rythme annuel de mise sur le marché de logements neufs que nous observions avant la crise avoisinait 450 000 logements. Cette année, la mise à disposition de logements neufs sur douze mois glissants sera probablement inférieure à 390 000 ou 400 000 logements. Nous sommes confrontés au risque de rester à ce niveau si nous ne nous mobilisons pas. La mobilisation est celle de l'État, et j'y reviendrai, mais également celle des collectivités territoriales et notamment le bloc communal.

J'ai signé la semaine dernière avec l'Association des Maires de France, France urbaine et l'Assemblée des communautés de France ainsi qu'avec tous les professionnels de la construction et du logement un pacte pour la relance de la construction durable. Celui-ci comprend un axe de simplification des procédures ainsi qu'un axe de soutien à l'émergence de projets durables de construction. Je crois qu'il est extrêmement important de relancer une politique de la construction. La mobilisation des acteurs est une condition nécessaire, même si elle n'est pas forcément suffisante. Dans ce cadre, les actions et les ressources des établissements publics fonciers et des établissements publics d'aménagement seront confortés. Il faut faire en sorte que ces opérateurs soient un véritable soutien de cette politique et permettent de développer des projets d'envergure.

À travers le plan « France Relance », deux aides sont dédiées à ces enjeux. Les collectivités territoriales vont bénéficier d'une enveloppe de 350 millions d'euros pour une aide à la densification. Par ailleurs, le financement du recyclage des friches fait l'objet d'un fonds de 300 millions d'euros. Bien évidemment, la question des dispositifs fiscaux s'est posée. Les discussions avec les différentes parties prenantes ont été longues et nourries. La position du Gouvernement a été précisée à l'Assemblée Nationale la semaine dernière. Les députés ont voté en première lecture la prorogation du prêt à taux zéro à l'identique jusqu'à fin 2022 ainsi que la prorogation du dispositif Pinel à l'identique jusqu'à fin 2022, puis une réduction progressive du taux en 2023-2024 à l'exception des opérations exemplaires, qui resteront à définir, mais qui le seront sur le plan écologique ainsi qu'au regard de la qualité des logements. Je pense par exemple à la nécessité de disposer d'un espace extérieur et à un travail sur la taille des pièces et l'organisation des logements. Enfin, nous avons annoncé l'ambition de soutenir davantage et mieux le logement intermédiaire qui constitue un segment important et permet de mettre sur le marché des logements neufs locatifs à prix maîtrisés. Nous nous sommes engagés à revenir devant la représentation nationale dans le courant de l'année prochaine pour définir les modalités de ce soutien accru.

Enfin, comme vous le savez, nous avons ouvert une discussion sur les moyens, l'organisation et le fonctionnement d'Action Logement. L'article 47 du projet de loi de finances, que vous avez cité, contient un prélèvement exceptionnel d'un milliard d'euros. Au-delà de ce prélèvement exceptionnel, j'estime nécessaire de réengager avec Action Logement une discussion sur deux points. Le premier point concerne le fonctionnement et la gouvernance, avec l'objectif d'aller au bout de la réforme de 2016 et de trouver un fonctionnement satisfaisant ainsi qu'une efficacité plus grande. Le deuxième point concerne les principes d'intervention ainsi que la clarification des rôles et des interventions entre le soutien aux grandes politiques publiques qu'effectue Action Logement – je pense par exemple au financement du Nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU) ou d'autres actions de l'ANAH – et les démarches qui font partie du cœur de métier d'Action Logement en matière de soutien à la mobilité et au logement des salariés. Les deux volets forment en réalité un tout. Nous avons envisagé un article d'habilitation à légiférer par ordonnance, mais cet amendement n'a pas été déposé. Je vous confirme qu'il ne le sera pas. Nous donnons une chance à la discussion et à la concertation avec les partenaires sociaux, qui

sera engagée avant la fin d'année, ceci durant quelques semaines. J'espère qu'elle sera relativement courte. Elle nous permettra de revenir avant la fin du premier semestre 2021 devant les parlementaires, soit à l'occasion d'une loi de finances rectificative, soit à une autre occasion, pour proposer des aménagements législatifs s'il apparaît que la réforme souhaitée est de niveau législatif.

En attendant, je souhaite conclure avec Action Logement un avenant au plan d'investissement volontaire. Il s'agit de tirer les conséquences de la crise et de l'adoption du plan de relance par l'État et par le Parlement et de mieux coordonner les actions durant les exercices 2021-2022. C'est d'ailleurs à ce titre que je répondrai à votre question sur l'appel des 101 maires. En effet, il me semble que cet avenant au plan d'investissement volontaire d'Action Logement pourrait poser la question d'un soutien renforcé ou d'une visibilité accrue donnée à l'ANRU. Cela fait partie des questions qui ont été soulevées par les maires de banlieue, parmi toutes les questions qui dépassent la politique du logement et qui concernent aussi la santé, l'éducation et la vie associative. En ce qui concerne le logement, je pense que l'une des réponses est de poursuivre cet investissement au travers d'une action volontaire partagée entre l'État et Action Logement.

Je reviens également sur la lutte contre l'habitat indigne, en particulier à Marseille. Je partage assez largement les constats que vous avez exprimés. J'ai l'intention de me rendre à Marseille le 25 novembre pour présider le comité de pilotage du PPA. Je m'y étais rendue quelques temps après ma prise de fonction. Je pense qu'il faut dissocier deux aspects, la prise en charge des familles qui ont été frappées par le drame de la rue d'Aubagne et leur relogement, qui est assez largement en cours, et le fait qu'à la suite de ce drame, la Ville, l'État et la Métropole ont augmenté de manière significative le volume d'arrêtés de péril et d'arrêtés d'insalubrité. Ces acteurs ont commencé à identifier plus précisément les immeubles en difficulté, ce qui a généré un nouveau flux de relogements. Celui-ci est en cours. La plupart des familles de la rue d'Aubagne ont été réinstallées dans de vrais logements, mais cela n'est pas le cas de toutes celles qui ont été confrontées à des situations découvertes après l'effondrement dans la rue d'Aubagne et qui logent encore souvent dans des structures transitoires. L'État agit d'ailleurs plus largement que son rôle théorique, puisqu'il apporte son financement à la mission d'urgence et de relogement au-delà des ambitions initiales, qui portaient sur une durée plus courte.

Au-delà de la réponse apportée à la situation d'urgence, les opérations de requalification mettent du temps à se mettre en place, qu'il s'agisse de la création de la SPLA-IN, du recrutement de son directeur, de la formalisation du contenu du partenariat ou du lancement des premières actions. Cela résulte également de la coexistence assez forte de programmes d'aménagement sur le territoire marseillais, notamment la requalification du centre-ville, les grands programmes d'aménagement classiques et la reprise des grandes copropriétés dégradées, qui se situent plutôt dans les quartiers nord ou en périphérie. Je crois qu'effectivement, nous devons imaginer un pilotage plus resserré. Ce pilotage est forcément tripartite et associe la ville, la métropole et l'État.

La SPLA-IN a été capitalisée à hauteur de 3 millions d'euros. Le plan « Initiative Copropriétés » se voit soutenu au travers d'une enveloppe supplémentaire de 50 millions d'euros dans le cadre du plan de relance.

Mme Sophie Primas, présidente. – Madame la Ministre, je vous remercie. Je vais laisser la parole à Dominique Estrosi Sassone. Nous reviendrons sur la lutte contre le logement indigne. Malheureusement, Marseille n'est pas la seule zone concernée. Je pense

aussi à l'Outre-mer ou à la ruralité. Pour avoir conduit cette mission avec Dominique Estrosi Sassone, nous en avons été particulièrement frappées par ces difficultés.

Mme Dominique Estrosi Sassone, rapporteur pour avis sur les crédits « Logement » de la mission « Cohésion des territoires. – Madame la Présidente, je vous remercie. Madame la Ministre, je vous poserai cinq questions.

Ma première question concerne le champ des bénéficiaires du dispositif « MaPrimeRénov' », qui a été étendu à tous les ménages, y compris les ménages les plus aisés, aux propriétaires-bailleurs ainsi qu'aux copropriétés. Cela permet à tous les propriétaires d'une copropriété qui s'engagent dans une rénovation globale de bénéficier du soutien de l'ANAH. Le fait que vous ayez pu obtenir ces avancées, Madame la Ministre, me paraît très positif. Néanmoins, il me semble qu'il y a un « trou dans la raquette ». Tous en bénéficient à l'exception des bailleurs de locaux commerciaux en pied d'immeuble. J'avoue que je n'en comprends pas la raison. Si le plan de relance prévoit des aides pour les locaux des TPE-PME, les bailleurs n'y auront pas accès pour leur part. Il serait dommageable que leur voix puisse manquer lors de l'Assemblée générale de copropriétés qui déciderait des travaux, au risque de faire échouer ces travaux puisqu'ils seraient les seuls dans l'immeuble à devoir les payer, ceci sans pouvoir bénéficier d'aides. Accueillerez-vous de manière favorable, Madame la Ministre, un amendement qui irait en ce sens ?

Ma deuxième question porte également sur les bailleurs, et plus précisément sur la possibilité d'aboutir au statut du bailleur privé, dont il est très souvent question. Le bailleur privé ne devrait pas être vu comme un rentier, mais comme un entrepreneur de logement. Le rapport du Comité Action Publique 2022 plaiddait en ce sens et invitait à élargir le débat traditionnel sur tel avantage fiscal ou telle prime pour adopter une démarche globale ayant un impact durable sur la construction de logements. Pensez-vous que nous pourrions lancer une réflexion dans les prochains mois ?

Ma troisième question porte sur le sujet d'actualité plus prégnant de la situation des impayés de loyer. L'Union sociale pour l'habitat fait part d'une hausse structurelle de l'ordre de 10 % du stock d'impayés en raison de la crise sanitaire et de la crise économique. Les inquiétudes gagnent non seulement le parc social, mais également le parc privé. Vous avez réuni hier un observatoire des impayés de loyer. Pouvez-vous nous indiquer quels ont été les premiers échanges ? Concernant les aides, pouvez-vous nous faire un état des moyens déployés ?

Vous avez également parlé dans votre intervention des territoires d'accélération de la politique du « Logement d'abord ». Nous considérons qu'il s'agit d'un point très positif. Deux territoires ont été retenus au titre de l'expérimentation de la politique du « Logement d'abord » dans le département des Alpes-Maritimes, la Métropole Nice Côte d'Azur et la communauté d'agglomération de Sophia Antipolis. Pourriez-vous nous donner une évaluation ?

Enfin, seriez-vous en mesure de nous apporter des précisions sur les montants et les modalités d'attribution de l'aide aux maires bâtisseurs, que vous avez annoncée ? Je vous remercie.

Mme Emmanuelle Wargon, ministre déléguée auprès de la ministre de la transition écologique, chargée du logement. – Je vous remercie pour ces questions. En premier lieu, j'aurais tendance à dire que je serais favorable au principe d'un amendement.

Cependant, je crois que cette demande est satisfaite, ce que nous allons vérifier. En effet, je pense que l'accès des copropriétés au dispositif « MaPrimeRénov' » est un vrai progrès. Il est clair que la rénovation dans une copropriété est déjà suffisamment compliquée. Si chaque copropriétaire a besoin de monter un dossier de demande d'aide et si l'aide varie en fonction des situations personnelles, le dispositif devient totalement illisible. Nous avons donc décidé que la copropriété elle-même pourra demander l'aide « MaPrimeRénov' » par le biais du syndic.

Prenons l'exemple de travaux d'un coût brut d'un million d'euros donnant lieu à une aide de 400 000 euros. Le syndic va réaliser son plan de travaux et l'envoyer à l'ANAH. Il va demander l'éligibilité à l'aide et recevoir cette enveloppe de 400 000 euros, ce qui va donc ramener le prix des travaux à 600 000 euros. Ensuite, le syndic répartira ce montant de 600 000 euros entre les copropriétaires sur la base des tantièmes. Quelle que soit l'identité du copropriétaire et qu'il s'agisse d'un individu ou d'une société commerciale, d'un occupant ou d'un bailleur, la situation est neutre. C'est l'immeuble qui est éligible. Le syndic perçoit l'aide au nom de l'immeuble. Le fait que l'occupant se situe au rez-de-chaussée de l'immeuble et que celui-ci soit un commerce ne crée pas d'exclusion. C'est ce que j'ai compris du dispositif et la réponse formelle que je peux vous apporter aujourd'hui. Je vais néanmoins vérifier ce point, qui m'est indiqué par les services. S'il y avait un blocage sur ce sujet, je serais tout à fait favorable à ce qu'il soit levé, mais je crois que nous n'en avons pas besoin.

Votre deuxième question concerne le statut du bailleur privé. Nous avons fait le choix de proroger les aides à l'investissement locatif sous leur forme actuelle, à savoir le dispositif Pinel, avec une visibilité intacte en 2021-2022 ainsi qu'une visibilité plutôt en régression à partir de 2023, à l'exception des opérations dites exemplaires. Je vous accorde que cela ne répond pas à la totalité de la question posée. Celle-ci me semble comprendre un élément relatif à la valorisation de l'action utile de fourniture de logement qu'est la mise en location par un propriétaire. Elle porte également sur la question de l'amortissement du bien en dehors de tous les dispositifs spécifiques liés à des niches plus petites (Pinel, Denormandie, etc.). Je trouverais intéressant de pouvoir conduire une réflexion sur ce sujet, mais je pense qu'elle n'aboutira pas dans le cadre du PLF 2022. En revanche, il me paraît utile qu'elle puisse être mise en œuvre afin de préparer une éventuelle réforme plus ambitieuse. Ce sujet revient régulièrement. Nous pourrions l'instruire de façon plus précise. Je rappelle qu'il mobilise des masses financières importantes. Soit les amortissements sont très faibles, soit la dépense fiscale sera plus élevée que la somme des dépenses fiscales spécifiques actuellement intégrées au budget. Pour autant, cela n'empêche pas d'approfondir cette réflexion.

Concernant les impayés de loyer, je partage vos inquiétudes. Toutefois, je vous avoue une forme de frustration au sujet de l'absence de données plus solides. J'ai donc souhaité créer un observatoire des impayés de loyer, que j'ai réuni hier. J'y ai convié la totalité des acteurs susceptibles d'être intéressés et de partager des données, tels que l'ANIL, les associations du contrôle de l'exclusion, le monde du logement social au travers de l'USH ainsi que les propriétaires privés au travers de l'Union nationale des propriétaires immobiliers, Action Logement ainsi que les collectivités territoriales. Chacun de ces acteurs perçoit des signaux.

Le tour de table que nous avons organisé hier nous a permis de partager des inquiétudes, mais nous n'avons pas beaucoup de signaux tangibles à ce stade. L'ANIL constate une augmentation des demandes des consultations. L'USH ne constate pas de hausse des montants d'impayés, mais exprime des interrogations. Les propriétaires privés n'enregistrent aucun signe pour l'instant. Les départements n'ont pas constaté d'augmentation

des dépenses liées au Fonds de solidarité pour le logement. Pour autant, rien ne dit que cela ne va pas se produire. Je prends donc ces observations avec précaution et affirme simplement qu'à ce stade, les inquiétudes exprimées de façon légitime n'ont pas encore produit de demandes massives de prise en charge au travers des aides départementales ou au travers de la relation avec les propriétaires. Les signaux intermédiaires de consultation, par exemple, sont plus importants.

Je rappelle qu'il existe des aides. L'aide proposée par Action Logement à hauteur de 150 euros par mois, durant deux mois maximum, a été portée à six mois maximum. De plus, certaines caisses de retraite proposent également des aides, notamment l'AGIRC-ARRCO et son dispositif d'aides nationales. S'y ajoutent les aides locales telles que les Fonds de solidarité pour le logement, les FSL.

Nous avons décidé de travailler dans trois directions. D'une part, il faut essayer de mieux colliger les données afin de construire un indicateur en avance de phase. D'autre part, il faut bien informer les locataires, notamment les locataires du secteur privé. Concernant les locataires du parc social, une charte a été rédigée durant le premier confinement. Les bailleurs sociaux se sont engagés à la republier et la partager. En revanche, l'information des locataires du secteur privé repose sur les grands réseaux qui assurent la gestion d'une partie significative du parc. Ils doivent être informés du fait qu'en cas de difficultés, il vaut mieux signaler celles-ci rapidement et mettre en avant le rôle des agences départementales pour l'information sur le logement (ADIL) en première intention, puis les travailleurs sociaux. Enfin, sur ma proposition, le Premier ministre a mandaté le député Nicolas Démoulin au sujet de la prévention des expulsions locatives. L'objectif est de faire en sorte que les mesures plus structurelles soient reprises dans son rapport et soient mises en œuvre.

Concernant l'accélération de la mise en place de la politique « Logement d'Abord » sur les territoires, le dispositif fonctionne de façon satisfaisante. Vingt-trois territoires avaient candidaté au premier appel à manifestation d'intérêt. Les résultats sont meilleurs dans ces territoires que dans le reste de la France. Le nombre d'attributions de véritables logements aux personnes en situation d'hébergement a augmenté de 14 % dans ces territoires en deux ans, contre 8 % sur l'ensemble du territoire national. Nous réalisons des efforts spécifiques qui produisent leurs effets. Nous avons lancé un nouvel appel à manifestation d'intérêt. Les retours sont prévus pour le 11 janvier. Nous avons déjà reçu une trentaine de lettres d'intention. Le PLF prévoit une enveloppe de 12 millions d'euros pour financer ces nouveaux territoires d'accélération. Il s'agit donc d'une politique prometteuse.

Enfin, je reviens sur l'aide à la relance de la construction durable, qui se traduit par une enveloppe de 350 millions d'euros sur deux ans. Il s'agit d'une aide au mètre carré quand le nombre de mètres carrés du permis de construire octroyé est supérieur à un seuil de densité fixé selon cinq niveaux différents en fonction de la densité de la zone. Cela permet de ne pas traiter de la même manière les zones rurales et les centres-villes. Cette aide calibrée à hauteur de 100 euros par mètres carrés au-delà du seuil de densité moyen sera versée automatiquement. Les permis de construire seront enregistrés dans la base de données de l'administration, intitulée Citadelle, qui rassemble tous ces permis. Le premier versement est prévu en octobre 2021. Le deuxième versement interviendra courant 2022 de façon automatique.

Mme Sophie Primas, présidente. – Je vous remercie pour ces réponses précises. Nous avons de nombreuses questions à vous poser, mais mes collègues ont l'habitude d'être concis. Je donnerai la parole à Mme Valérie Létard, puis à Marie-Noëlle Lienemann.

Mme Valérie Létard. – Je vous remercie, Madame la Ministre ainsi que Madame la Présidente.

Comme vous le savez, nous avons accueilli très favorablement la décision du Gouvernement de ne pas déposer l'habilitation à légiférer par ordonnances sur la réforme d'Action Logement. Cet engagement était un préalable indispensable. Nous espérons collectivement, puisque nous avons travaillé à quatre sur ce rapport, que cette décision permettra d'ouvrir un véritable temps de dialogue, sans menaces, où chacun pourra assumer les responsabilités qui sont les siennes. Vous nous avez donné des précisions sur le processus, ses différentes étapes ainsi que sur les idées directrices du Gouvernement. Nous soutenons pleinement la volonté que vous avez exprimée d'aboutir à un texte législatif en bonne et due forme, qui sera débattue au Parlement au printemps prochain, comme nous venons de l'entendre. Des auditions que nous avons menées dans le cadre de la mission « flash » et auxquelles vous avez bien voulu participer, nous retenons qu'Action Logement est à la fois un pilier du pacte social et un atout pour notre pays. C'est un groupe puissant, la première foncière d'Europe, et efficace. Il nous semble que des progrès significatifs ont été réalisés par rapport aux différents rapports d'inspection qui nous ont été transmis et qui portent pour l'essentiel sur la période 2016-2018. De nouveaux progrès sont bien évidemment attendus, ce qui est bien normal pour un acteur aussi important.

De notre point de vue, il y a trois éléments incontournables pour aboutir à un consensus sur la réforme. Le premier élément est la préservation de la Participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC) comme ressource dédiée au logement. C'est pourquoi nous nous opposerons aux nouveaux prélèvements budgétaires opérés sur Action Logement à l'occasion du projet de loi de finances. Vous comprenez bien Madame la Ministre, qu'un prélèvement d'un milliard d'euros susceptible d'être affecté à l'APL nous interroge beaucoup plus encore que nous aurait interpellé un milliard d'euros sur l'investissement pour accompagner l'effort de construction. De plus, le risque de récurrence de cette mesure est absolument énorme, ce qui nous interpelle au moment où nous allons entamer la concertation. Vous savez que cela remet en question la récupération de la participation des employeurs à l'effort de construction, la PEEC qui permettrait de poursuivre la dynamique.

Il est difficile de relancer un dialogue confiant en captant une grande partie des ressources du groupe cette année. En outre, nous estimons que la gestion paritaire doit être préservée et que le patrimoine immobilier, qui est un bien commun puisque l'héritage de 70 ans de cotisations, doit être sécurisé.

Nous devons également travailler sur plusieurs axes de progrès. Concernant une gouvernance plus fonctionnelle, nous partageons votre souhait d'évoluer vers une ligne hiérarchique plus assumée. Outre le lien emploi-logement à rénover pour répondre à la demande des entreprises comme des salariés, l'amplification de la territorialisation des politiques menées est un autre axe de travail auquel nous souhaitons que les élus locaux puissent être associés. Tel était d'ailleurs le but du Comité des partenaires, prévu par la loi ELAN, qui n'a pas été mis en œuvre. Madame la Ministre, sur ce dernier point, comment comptez-vous rendre possible cette participation des élus locaux à la réforme d'Action Logement ?

Mme Marie-Noëlle Lienemann. – Madame la Ministre, Mme Valérie Létard ayant fait le point sur Action Logement, je n'aborderai pas cette question, sur laquelle nous sommes d'accord. Concernant les APL, nous nous situons dans une période où la contemporanéité va se mettre en place. Il reste à savoir si vous disposez d'estimations sur le nombre de personnes qui ne vont plus recevoir les APL dans le cadre de ce mécanisme. D'après ce que j'ai compris, les économies prévues portent sur un montant d'environ 800 millions à un milliard d'euros, mais elles seront finalement réduites à la moitié au regard de la situation sociale.

Par ailleurs, ne pensez-vous pas qu'il faut tirer les leçons de cette crise ? Les APL sont non seulement un élément de solvabilité fondamental pour nos concitoyens modestes, mais également pour les propriétaires qui, dans les périodes difficiles comme celle que nous avons connue, touchent les loyers au travers du système de paiement direct. Cela produit un effet de stabilisation du système très important. Ne pensez-vous pas qu'il faut revenir sur la volonté de réduire le champ et l'ampleur des APL ? Nous avions déposé un projet de loi pour l'efficacité des APL qui a été voté par le Sénat. Pensez-vous y donner une suite ? Concernant la relance du logement social, il faut que les loyers de sortie correspondent aux revenus des Français, ce qui est de plus en plus difficile dans l'équilibre budgétaire actuel. Ne croyez-vous pas que l'un des éléments de la relance, à défaut d'une baisse générale de la TVA qui a donné lieu à un débat en Allemagne, mais pas en France, est qu'il serait urgent de fixer une TVA à 5,5 % pour le logement social ? Je vous rappelle que cette règle a été maintenue pendant très longtemps et ne s'oppose en rien aux règles européennes. Dans ce cadre, ne faut-il pas accélérer le bail réel solidaire (BRS) et aider au maximum les organismes pour le foncier solidaire ? Accepteriez-vous que les départements aient le droit de réaliser des garanties d'emprunt s'agissant des organismes de foncier solidaire (OFS) ? Évidemment, cela n'est pas une obligation, puisque les communes et les communautés y ont droit. En revanche, les départements n'ont pas le droit de garantir les prêts des OFS et les communes n'en ont pas les moyens. Même s'il y a d'autres débats techniques, il me semble important de souligner ce point. Par ailleurs, l'accession sociale à la propriété est en crise. Elle a plutôt augmenté dans notre pays, mais nous ne parvenons pas à solvabiliser la partie sociale qui concerne les foyers rémunérés à hauteur de deux fois le SMIC.

Nous entendons dire tous les ans que le prêt à taux zéro sera prolongé d'un an, mais ce *stop and go* est complètement délirant. Si la vente d'une maison ou d'un appartement intervient en milieu d'année, il n'est pas possible au regard du temps de financement de s'assurer d'un accès au PTZ l'année suivante. Ce système a donc un effet négatif sur la production de l'accession sociale. Ne croyez-vous pas qu'au regard des mesures prises par les banques qui restreignent l'accès au crédit, il faudrait expérimenter pour les catégories les plus modestes l'idée d'une prime d'accession sociale, quitte à la localiser pour éviter l'étalement urbain et permettre le renouvellement des centres-villes ? Je rappelle qu'aujourd'hui, le souhait de réaliser une opération d'accession sociale dans les centres-villes se heurte à de tels surcoûts qu'il n'est pas possible d'en rester à un prix raisonnable, à moins d'une perte de confort qui ne rend plus l'opération attractive. Nous assistons à une paupérisation de nos centres-villes.

Enfin, nous craignons un manque d'ambitions quant au bilan carbone. Il existe une grande différence entre le bilan carbone en valeur énergétique et le bilan global, qui englobe les matériaux, la nature des chantiers et les éléments de construction. La France entend réduire le niveau des gaz à effet de serre, mais il faut tenir compte des politiques d'importation. Par conséquent, je plaide pour que nous soyons très attentifs à la nécessité de renforcer la part du bois dans la construction et dans les travaux. Il s'agit d'un point important

dans le soutien à la mise en œuvre d'un bilan carbone offensif dans la construction, notamment dans le logement social.

Mme Viviane Artigalas, rapporteure pour avis sur les crédits « Politique de la ville » de la mission « Cohésion des territoires ». – Madame la Ministre, je ne reviendrai pas non plus sur Action Logement. J'aborderai trois points.

Le premier point concerne l'appel des 101 maires. Vous souhaitez apporter un soutien supplémentaire à l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), mais pour le moment, c'est plutôt Action Logement qui lui apporte ce soutien, tout particulièrement le déploiement du NPNRU. Toutefois, nous voyons bien que les projets ne sont pas mis en œuvre, ceci pour plusieurs raisons. Les bailleurs sociaux sont en difficulté. En conséquence du dispositif de réduction de loyer de solidarité (RLS), ces bailleurs sociaux ne peuvent pas vendre de logements et donc financer de nouveaux programmes de construction. Nous constatons également les difficultés des collectivités territoriales dans l'autofinancement de ces projets. Enfin, il existe un manque de visibilité sur le long terme. Action Logement finance une grande partie du NPNRU. Or les investisseurs sont en difficulté, puisqu'ils n'ont pas de visibilité sur le devenir des financements d'Action Logement.

Ma deuxième question concerne le prêt à taux zéro. Je rejoins le point de vue de Mme Marie-Noëlle Lienemann. Dans le cadre de la loi de finances pour 2018, la quotité susceptible d'être financée par le PTZ a été divisée par deux. Elle a évolué de 40 à 20 % pour 95 % du territoire français, à savoir dans les zones B2 et C. Cette différence de traitement a créé des inégalités territoriales et des ruptures d'égalité entre les Français. Paradoxalement, c'est dans les zones les moins tendues, où les prix sont encore accessibles aux ménages que le PTZ prend tout son sens, à l'instar de l'APL-Accession. En même temps, faisons confiance aux élus locaux. Nous disposons d'outils. Vous invoquez le problème de l'artificialisation des sols, mais toutes les communes et les intercommunalités sont engagées dans des Plan locaux d'urbanismes intercommunaux (PLUI). Dans chaque département, et tout particulièrement en milieu rural, il est possible de recourir aux commissions départementales de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF). Ces outils me semblent intéressants pour favoriser l'accession à la propriété dans les zones détendues.

Enfin, le dernier point concerne les jeunes, qui sont en grande difficulté au regard des APL et de la contemporanéité des aides. Il faudrait prévoir une compensation ou une dérogation à ce principe pour les jeunes étudiants qui accèdent à l'emploi. J'ai déjà exprimé cette demande.

M. Franck Menonville. – Madame la Ministre, vous avez une politique ambitieuse en matière de rénovation des logements et de rénovation énergétique. C'est aussi le cas des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), notamment dans le cadre des opérations programmées d'amélioration de l'habitat. Ma question est très simple et tient compte des remontées de terrain. Aujourd'hui, les opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH) sont programmées sur des périodes de trois ans. Il faut souvent un an au moins pour les mettre en place. Le temps nécessaire pour les organiser sur les territoires est ensuite très réduit. La demande qui m'est exprimée et que je relaye consiste à pouvoir augmenter leur durée jusqu'à environ cinq ans.

M. Joël Labbé. – Madame la Ministre, je souhaite vous interroger sur la question de l'habitat léger et du hameau léger. Nous connaissons les difficultés de logement d'une

partie de la population. Celles-ci s'accroissent. Nous savons également que les choix de logement d'une partie de la population, plutôt jeune, portent sur l'habitat réversible, écologique et socialement juste. Un certain nombre de maires souhaitent l'accueil de ce type de ménages avec enfants. Vous en connaissez tous sur vos territoires. Toutefois, ils ne disposent pas encore d'un cadre juridique suffisant pour que ce processus puisse être effectué en toute sécurité. Les maires et les personnes concernées souhaitent que ce cadre soit beaucoup plus sécurisé. Par ailleurs, la question du terrain de l'assiette de l'habitat peut être résolue. Celui-ci peut rester un bien communal mis à la disposition de ménages par bail emphytéotique. L'association « Hameaux légers et Habitat léger » a effectué un important travail sur ce sujet. Elle est en attente d'une réponse du Gouvernement.

Mme Sophie Primas, présidente. – Je donne la parole à M. Philippe Dallier, rapporteur spécial de la commission des finances.

M. Philippe Dallier. – Mes chers collègues, je vous prie de bien vouloir excuser mon absence en début de séance, puisque la commission des finances s'est réunie pour examiner les crédits de la mission. Comme vous l'imaginez, et même si ce sujet ne fait pas directement partie des crédits de la mission, nous avons évoqué l'avenir d'Action Logement, qui s'est trouvé au centre de nos interrogations. Pour en avoir discuté avec nos collègues, nous attendons que le Gouvernement explicite clairement ses intentions. Madame la Ministre, les chiffres du logement ne sont pas bons depuis trois ans. Il y a des raisons à cela. À mon avis, celles-ci se cumulent. Ces facteurs sont le RLS, la réduction du PTZ, le dispositif Pinel, les questions sur l'avenir d'Action Logement ainsi que les incertitudes sur le financement des collectivités territoriales, auxquelles s'ajoute la crise sanitaire. Cet ensemble crée un important problème de visibilité et de confiance. Si vous ne levez pas ces interrogations, le mouvement ne repartira pas, en tout cas il n'atteindra pas le niveau dont nous aurions besoin.

Concernant le plan de relance, j'ai l'impression que le logement n'est pas dans le viseur du Gouvernement. Certes, vous réalisez un effort en matière de rénovation énergétique, mais vous n'agissez pas vraiment sur le champ de la construction. Il a fallu arracher les dispositions relatives à la prolongation du dispositif Pinel. Dans les détails, l'aide aux maires qui agissent en faveur de la densification n'est guère importante. S'y ajoutent les incertitudes sur la disparition de la taxe d'habitation et l'absence de compensation des exonérations de la taxe foncière pour les communes. Ces éléments créent une grande incertitude, qui n'est pas favorable à la relance. Vous aviez l'opportunité de donner un grand coup d'accélérateur dans le cadre du plan de relance, mais cela n'est pas le cas pour la construction neuve. Concernant la rénovation énergétique, les crédits apportés au dispositif « MaPrimeRénov' » sont de même niveau que l'enveloppe allouée au CITE en 2019. Cela n'est pas le *booster* que nous pourrions attendre au travers du plan de relance. Pourtant, les entreprises de la construction ont repris leur activité malgré la crise sanitaire. Ces activités ne sont pas concernées par les délocalisations et la demande des Français nécessiterait de construire 500 000 logements par an. Cela n'est pas le cas, ce qui crée des déceptions.

M. Daniel Laurent. – Madame la Ministre, l'aménagement du territoire est le grand oublié de ces dernières décennies. Nous savons que le logement est l'élément clé sur nos territoires pour le développement local et l'installation des familles. Nous n'avons de cesse de le répéter. L'État doit être un facilitateur. Les contraintes réglementaires sont malheureusement pléthore. Dans le cadre de la dernière campagne sénatoriale que nous venons de vivre, de nombreux élus nous ont fait part des difficultés auxquelles ils sont confrontés. La question de l'habitat indigne ou des biens inoccupés est prégnante dans nos territoires ruraux. L'accès au logement et le renforcement des aides fiscales pour la

réhabilitation du bâti existant est un enjeu de développement des territoires ruraux et des centres des bourgs pauvres.

Les plans locaux d'urbanismes (PLU), les schémas de cohérence territoriales (SCOT), les schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) destinés à fixer les règles générales des projets à mener provoquent des incompréhensions chez les élus des territoires ruraux. Peu de foncier est mobilisable au détriment des communes. L'économie de la consommation du foncier s'entend, mais certaines communes n'ont quasiment plus aucune possibilité de réalisation. Aujourd'hui, la crise sanitaire nous montre que certaines populations souhaitent un retour vers nos territoires ruraux.

Mentionnons également la surinterprétation des textes de la loi « Littoral » par les services de l'État, qui génère également des incompréhensions de la part des élus du littoral. Vous avez indiqué, Madame la Ministre, que vous serez attentive à ce que les collectivités territoriales respectent les obligations de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU) et appliquent le droit dans toute sa rigueur. Or nous arrivons à l'échéance triennale et au début des procédures contradictoires dans une période de crise avec les contraintes afférentes. Il convient d'en tenir compte pour permettre aux communes d'avancer dans les projets. Vous savez notamment qu'au sein des territoires littoraux, les contraintes sont malheureusement nombreuses, et plus particulièrement d'ordre environnemental. Pour conclure, une politique favorable à la relance de la construction en milieu rural favorisera l'attractivité du monde rural et le dynamisme social et économique. Quelles réponses apportez-vous sur tous ces sujets ? Vous voulez développer la construction. Nous en avons besoin, mais les vœux pieux ne suffisent pas. Que fait-on sur les territoires ruraux ? Pour répondre à la problématique soulevée par M. Philippe Dallier, les contraintes sont trop importantes. Les maires sont démunis.

Mme Anne-Catherine Loisier. – Madame la Ministre, je souhaite poser quelques questions. Aujourd'hui, les enjeux de la sobriété foncière ou de la définition de l'artificialisation des sols sont au cœur des propositions de la Convention citoyenne pour le climat. Je voudrais connaître vos orientations en la matière. Comment devons-nous interpréter la suppression du versement pour sous-densité dans le PLF ? Par ailleurs, je souhaite revenir sur la RE 2020, qui tarde à être définie et inquiète les soutiens à la filière du bois et des produits biosourcés. Dans le cadre de cette RE 2020, nous attendions une décision et un acte fort permettant de remplir les objectifs de la Stratégie nationale bas-carbone. Nous souhaitions la prise en compte des matériaux biosourcés qui captent le carbone et le séquestrent pendant toute la durée de vie du produit, depuis le prélèvement de la matière première dans la forêt jusqu'à la destruction du bâtiment. De nombreuses interventions mettent l'accent sur l'approche la plus minimaliste possible. J'insiste donc sur l'intérêt du bois au regard des enjeux de la Stratégie nationale bas-carbone et des volumes de logements à construire dans des délais rapides. Madame la Ministre, pensez-vous maintenir un critère de carbone biogénique stocké dans le décret de la RE 2020 ? Pensez-vous que nous en disposerons rapidement ?

M. Patrick Chaize. – Madame la Ministre, je souhaite vous poser une question similaire à celle de Mme Anne-Catherine Loisier. Elle concerne le RE 2020 et plus particulièrement les engagements pris pour atteindre les objectifs ambitieux et nécessaires fixés à l'horizon 2030. Quels éléments de votre budget sont de nature à nous rassurer sur cette direction ? Je souhaite notamment que vous évoquiez l'utilisation des bois locaux.

M. Jean-Marc Boyer. – Madame la Ministre, la construction devient impossible en zone rurale. Il s'agit d'un véritable parcours du combattant. La crise sanitaire rebat les cartes de l'aménagement du territoire. Nous assistons aujourd'hui à la tendance de nombreux citadins à revenir vers le monde rural. La demande est relativement forte sur l'ensemble du territoire national. Or, les collectivités territoriales sont freinées dans la fourniture d'autorisations et de permis de construire pour plusieurs raisons, notamment l'artificialisation des sols, la nécessité de ne pas utiliser trop de surfaces agricoles, le fait de favoriser l'habitat urbain des métropoles et, pour conséquence, le fait de privilégier l'habitat vertical par rapport à l'habitat horizontal ainsi que la mobilité, puisqu'il faut réaliser des économies en termes d'émissions de CO₂. Les surfaces sont très limitées au sein d'un certain nombre de collectivités. Les avis des organismes, des schémas de cohérence territoriale, des CDPENAF ainsi que les avis administratifs sont divers.

Dans le cadre du plan de relance, quelles mesures pouvez-vous mettre en place pour libérer un peu l'étau administratif pour les communes des zones rurales qui désirent développer leur urbanisme ? Comment lever toutes ces contraintes et faire confiance aux élus ?

M. Michel Bonnus. – Madame la Ministre, les élus locaux dans les communes carencées en logements sociaux ont le sentiment que le calcul des pénalités n'est pas lié à des éléments objectifs. Ils ont besoin de davantage de visibilité au sujet du calcul de ces pénalités. Les élus ont également besoin de renforcer le dialogue avec les préfets. Ces derniers doivent prendre en compte la situation de chaque commune et les moyens qu'elles mettent en œuvre pour favoriser la production. Il est impératif de motiver systématiquement les arrêtés de pénalités afin que les décisions ne soient pas simplement verticales, mais découlent de véritables décisions.

Nous avons effectué un comparatif entre les départements. Nous constatons que les pénalités sont complètement différentes alors qu'il s'agit de la même taxe et des mêmes strates. Il faut rétablir le dialogue entre les communes et les exécutifs locaux et aider les municipalités à mieux orienter leurs futurs projets de production. Il ne faut pas de défiance, mais des relations de partenariat.

M. Daniel Salmon. – Madame la Ministre, ma question recoupe les interrogations qui ont déjà été exprimées, en particulier par Mme Marie-Noëlle Lienemann. Dans les métropoles, nous avons densifié depuis longtemps et reconstruit la ville sur la ville, ce qui est une bonne affaire au niveau de l'artificialisation des sols. Toutefois, ce phénomène n'est pas encore vraiment initié dans les petites villes et les villages, où l'on a tendance à construire en périphérie, puisqu'il est très coûteux d'engager des rénovations en centre-ville. Vous savez bien que, dans de nombreux villages, des maisons de centre-ville sont plus ou moins abandonnées, car elles sont indignes au regard de l'habitat d'aujourd'hui. Quelles propositions exprimez-vous pour qu'il devienne plus intéressant de rénover une maison de centre-ville que de construire en périphérie ? Nous avons parlé d'énergie grise. Lorsque l'on reconstruit la ville sur la ville, c'est bien souvent au prix de nombreuses démolitions. Chaque fois que nous démolissons dans une ville, nous émettons beaucoup de carbone, qui est gaspillé.

Mme Évelyne Renaud-Garabedian. – Madame la Ministre, je souhaite revenir sur le temps de carence lié au non-versement des APL durant le mois de la première demande. Nous avons voté il y a quelques mois un texte dont l'objectif était de supprimer ce mois de carence. L'Union sociale pour l'habitat a également exprimé cette demande dans le cadre du projet de loi de finances pour 2021. Malheureusement, à l'occasion de la crise actuelle, le

nombre de Français éligibles aux APL va fortement s'accroître. Les Français de l'étranger, que je représente, ont été des milliers à rentrer obligatoirement en France. Certains ont même dû déménager en quelques jours. Ils sont rentrés sans argent et ont perdu leur emploi. Ils se trouvent aujourd'hui dans une situation financière grave. Leurs besoins sont importants dès le premier jour de leur arrivée en France. Je souhaite connaître la position du Gouvernement à ce sujet.

M. Christian Redon-Sarrazzy. – Madame la Ministre, je souhaite attirer votre attention sur un sujet relatif à la construction neuve. Il s'agit du problème soulevé par la caducité prochaine des plans d'occupation des sols (POS) en raison de la situation particulière actuelle et passée. La loi du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique a reporté la caducité des POS au 31 décembre 2020 pour les communes faisant partie d'une intercommunalité n'ayant pas achevé l'élaboration d'un plan local d'urbanisme intercommunal. Ce délai supplémentaire avait été octroyé afin de ne pas pénaliser les communes concernées par une situation dont elles ne sont pas responsables, mais qui entraîne l'annulation de leurs documents d'urbanisme. Bien entendu, ce report devait également laisser le temps aux intercommunalités impliquées pour faire aboutir leur Plan local d'urbanisme intercommunal (PLUI).

La crise sanitaire et la période de confinement n'ont malheureusement pas permis aux collectivités qui avaient en charge ces procédures d'avancer de façon satisfaisante. Un certain nombre d'entre elles n'auront pas achevé leur PLUI avant le 31 décembre 2020, date butoir que j'ai rappelée tout à l'heure, entraînant de fait le retour à l'application du règlement national d'urbanisme (RNU), ce que redoutent les communes concernées. En effet, les décisions des services instructeurs en application du RNU sont souvent très restrictives en matière de constructions nouvelles. Durant cette période, le Gouvernement a pris plusieurs ordonnances, en accord avec les lois votées au Parlement pour permettre à notre pays de s'adapter à cette situation exceptionnelle. Certaines sont relatives à l'urbanisme et à la construction. Elles ont ainsi permis de proroger les délais échus ou impactés pendant la période d'urgence sanitaire et d'adapter certaines procédures administratives. Nous vous demandons qu'un report au 31 décembre 2021 soit acté le plus rapidement possible afin de rassurer les communes concernées et d'apporter souplesse et sérénité aux élus intercommunaux, notamment ceux qui sont issus du dernier renouvellement des exécutifs, vis-à-vis d'une procédure complexe dans laquelle leurs marges de manœuvre est souvent assez réduite.

Mme Sophie Primas, présidente. – Je vous remercie et vous signale qu'une proposition de loi de notre collègue Rémi Pointereau va dans ce sens.

Mme Sylviane Noël. – Madame la Ministre, comme j'ai déjà eu l'occasion de le faire à de multiples reprises avec votre prédécesseur, je souhaite profiter de cette audition pour vous sensibiliser sur l'absolue nécessité de territorialiser davantage les politiques dédiées au logement. Le zonage ABC affecté à de nombreuses communes se révèle inadapté. Ce zonage prend en considération la tension du marché immobilier local comme critère de classement. Or nombre de communes sont classées en zone B2 alors qu'elles mériteraient un classement en zone B1.

À titre d'exemple, à Chamonix, le coût moyen du mètre carré s'élève à 6 500 euros pour un appartement et 8 600 euros par mètre carré pour une maison. Pour un habitant de Chamonix consacrant l'intégralité de son salaire à l'achat de son bien immobilier d'une surface de 70 mètres carrés seulement, plus de vingt-quatre années seront nécessaires à

cette acquisition, contre six ans et demi en moyenne pour le reste du territoire national - des chiffres pratiquement sans équivalence en France. Bloquée en zone B2, la commune est ainsi privée de nombreuses aides à l'investissement locatif intermédiaire, notamment du dispositif fiscal de TVA à taux réduit qui s'applique aux logements intermédiaires portés par les investisseurs en zone A et B1. La mise en œuvre d'un zonage et de dispositifs adaptés aux particularités du territoire constitue un enjeu majeur pour le maintien des populations, le dynamisme économique et la vitalité des services publics.

J'avais eu connaissance d'une expérimentation intéressante menée en Bretagne. Contrairement au reste du territoire, ce sont les collectivités locales qui y déterminent les zones où la tension immobilière est forte et qui peuvent donc bénéficier du dispositif. L'objectif est de permettre une meilleure adéquation de la loi Pinel avec les enjeux territoriaux. La question est simple. Envisagez-vous un élargissement de ce dispositif à d'autres territoires ?

M. Jean-Claude Tissot. – Madame la Ministre, j'ai deux questions principales à vous poser. Tout d'abord, je souhaite revenir sur la prime à la transition énergétique « MaPrimeRénov' » et rappeler l'ampleur des travaux de rénovation thermique. Nous avions demandé il y a plusieurs années l'élargissement de cette aide aux ménages plus modestes. Elle constitue une décision de bon sens. Toutefois, il convient de continuer à réfléchir sur ce sujet. Les ménages en situation de précarité pourront-ils utiliser cette prime si le reste à charge en matière de travaux reste trop élevé ? Dans le cadre du projet de budget, le dispositif « MaPrimeRénov' » est doté d'une enveloppe de 740 millions d'euros à laquelle il convient d'ajouter l'enveloppe de 1,75 milliard d'euros résultant du plan de relance. Les crédits mobilisés sont-ils réellement à la hauteur de l'enjeu visant à mettre fin aux passoires thermiques le plus rapidement possible et atteindre les objectifs de neutralité carbone en 2050 ? Le déploiement plus ambitieux des crédits permettrait d'atteindre un niveau de 750 000 logements par an. Madame la Ministre, quels sont vos objectifs concrets en matière de rénovation thermique des logements pour l'année à venir ?

Je souhaite également vous alerter sur le sujet des aides au logement. Durant ces trois dernières années, les décisions successives du Gouvernement en matière d'aide au logement sont édifiantes : baisse de 5 euros des APL en 2017, gel du barème des APL et suppression de l'APL-Accession en 2018. Après de multiples reports, la mise en œuvre de la contemporanéité des aides au logement devrait avoir lieu le 1^{er} janvier 2021. Les économies générées par cette réforme sont bien inférieures aux estimations initiales du Gouvernement. Les prévisions portent sur 750 millions d'euros d'économies au lieu des 1,2 milliard d'euros annoncés. Alors que la précarité touche 25 % des jeunes de 18 à 24 ans, le Gouvernement persiste en refusant de réévaluer les aides au logement et en s'opposant à une indexation sur l'indice de référence des loyers. Ce projet de loi de finances ne prend pas la mesure de la gravité de la situation sociale et de l'augmentation du nombre de personnes qui sont en train de tomber dans la précarité.

En cette période de crise sanitaire, économique et sociale, il est grand temps de réagir. Madame la Ministre, ma question sera identique à celle qui avait été posée à vos prédécesseurs l'an dernier. Cependant, nous nous situons cette année dans un contexte bien plus grave. Envisagez-vous de revoir vos décisions sur les aides au logement afin qu'elles n'impactent pas aussi brutalement les jeunes de 18-24 ans qui doivent déjà lutter pour ne pas tomber dans une situation de grande précarité ?

M. Laurent Somon. – Madame la Ministre, je souhaite compléter les remarques sur la construction en milieu rural, qui est extrêmement difficile. Je rejoins les observations de Daniel Laurent au sujet de la réglementation. La multiplication des avis nécessaires pour obtenir les autorisations rend la situation très complexe. Ne pourrait-on pas regrouper les différentes commissions au lieu du morcellement actuel qui rend le processus d'autorisations encore plus complexe ?

Je rejoins le point de vue de M. Jean-Marc Boyer quant à la réutilisation des terres. Je pense que nous sommes bien conscients de ce problème, mais qu'il manque un certain nombre de définitions dans la réglementation. Les services de l'État se retranchent souvent derrière la définition de la « dent creuse » à l'intérieur du périmètre à urbaniser, considérant qu'elles sont soit trop petites, soit trop grandes et empêchent de pouvoir construire, même en zone urbanisée. Je ne suis pas tout à fait d'accord avec M. Daniel Salmon. Il n'y a pas forcément moins de facilités en zone très rurale pour pouvoir construire, même en milieu urbanisé.

Par ailleurs, je souhaite rappeler une proposition que nous avions exprimée auprès du Président de la République lors du Grand débat. Il s'agit de pouvoir créer une commission sur le logement au niveau rural. Je rejoins en effet les préoccupations exprimées par Mme Marie-Noëlle Lienemann sur la territorialisation en matière de construction. Cette commission réunirait la commune, les représentants de l'agriculture pour le contrôle de la consommation des terres agricoles ainsi que le département et la préfecture pour le contrôle de l'égalité. Cela permettre d'étudier de façon plus pragmatique la nécessité de la construction en milieu rural.

Enfin, rejoins les propos de M. Joël Labbé à propos de l'habitat léger. En zone rurale, il s'agit d'une opportunité pour le développement économique, notamment dans le cadre de la diversification agricole. Il faudrait se pencher sur les moyens de faciliter le développement de cet habitat léger. Enfin, quelles mesures d'accompagnement sont proposées en milieu rural ? Vous souhaitez faire évoluer les pratiques en matière de chauffage et d'efficacité énergétique en supprimant les aides à la rénovation pour les systèmes de chauffage à base de fuel. Envisagez-vous de soutenir le recours au bioliquide pour le milieu rural ? Quelles aides est-il possible d'y développer ?

Mme Sophie Primas, présidente. – Merci à tous. Je souhaite poser une dernière question à Madame la Ministre. Comme vous le savez, les années électorales sont souvent des années creuses pour la construction. Le renouvellement des assemblées départementales et régionales interviendra en 2021. Ces élections vont probablement être repoussées au mois de juin. Pensez-vous que ce processus peut constituer un frein dans l'avancée des grands projets ? J'ai cette inquiétude, même si j'espère que cela ne sera pas le cas.

Mme Emmanuelle Wargon, ministre déléguée auprès de la ministre de la transition écologique, chargée du logement. – Madame la Présidente, Mesdames les sénatrices et Messieurs les sénateurs, je vous remercie pour toutes ces questions. Je vais m'efforcer d'y répondre dans l'ordre.

Concernant Action Logement, je vous ai parlé de l'intention du Gouvernement. Les deux principaux objectifs sont l'amélioration du fonctionnement et de la gouvernance ainsi que la clarification des interventions d'Action Logement. En ce qui concerne les niveaux d'intervention et la place d'Action Logement dans le paysage du logement, la baisse de la PEEC n'est pas un objectif en soi de la réforme. Je voudrais le souligner de façon claire. Nous

allons travailler avec les partenaires sociaux. Vous savez que les organisations patronales et les organisations syndicales n'ont pas toutes les mêmes positions quant au bon niveau de la PEEC. Elles vont exprimer des propositions sur ce sujet. L'une des pistes qui avait été évoquée consistait à réaliser des économies sur les frais de fonctionnement et les frais de recouvrement afin qu'elles soient rendues aux entreprises pour leur donner davantage de marge de manœuvre. Il ne s'agit pas forcément d'agir sur les dépenses elles-mêmes. Le niveau des économies de fonctionnement est relativement bas. Elles ne vont pas être abaissées à zéro. En tout cas, l'objectif n'est pas la baisse de la PEEC en tant que telle, mais plutôt la meilleure efficacité.

S'agissant de la participation des élus locaux, je partage les préoccupations consistant à retrouver la territorialisation d'Action Logement au travers de cette réforme ainsi que le lien entre le cadre d'action national et les actions locales. L'intervention d'Action Logement, sa valeur ajoutée et les enjeux pour lesquels son rôle est important varient selon les territoires. Il me semble essentiel de donner une marge de manœuvre importante à la capacité d'Action Logement à répondre aux besoins des entreprises sur les territoires. J'ai pu apprécier la situation sur le terrain à de nombreuses reprises, notamment en Vendée.

Je souhaite également répondre à Mme Marie-Noëlle Lienemann au sujet du calcul des APL en temps réel. Le but initial de cette réforme consistait à réaliser des économies au regard d'une masse salariale croissante et de trajectoires individuelles en progression. La référence aux ressources les plus récentes connues fait sortir plus rapidement du taux plein.

Les APL s'ajustent en fonction des ressources. Ce principe me semble assez juste. Il est compliqué de calculer les allocations sur la base des ressources N – 2. De plus, les ressources nettes des ménages dépendent de nombreux éléments liés aux allocations, versements et impôts. Si une partie des APL est calculée en fonction des dernières ressources disponibles tandis qu'une autre partie est basée sur les ressources plus anciennes, personne ne comprend rien à la cohérence du système. La réforme sera mise en place au 1^{er} janvier 2021. Notre hypothèse sous-jacente d'économies n'a plus rien à voir avec la précédente. Alors que les premières simulations portaient sur la réalisation de 1,2 milliards d'économies, celles-ci devraient finalement être inférieures à 500 millions d'euros. Toutefois, les hypothèses d'évolution de la masse salariale sont difficiles à définir. Je ne dispose pas de chiffres plus précis. Il est en tout cas certain que cette réforme va créer de nombreux gagnants, ce qui n'était pas initialement prévu. Je rappelle que les revenus de nombreux ménages vont malheureusement baisser, notamment les salariés au chômage partiel percevant 84 % de leur salaire, les intermittents qui ont perdu toute activité ainsi que les personnes qui avaient signé plusieurs contrats et n'en ont plus qu'un seul. Or actuellement, les APL ne sont pas ajustées en cas de baisse de revenus. Chaque année, 30 à 40 % des allocataires voient leurs APL évoluer à la hausse ou à la baisse. Ce taux devrait avoisiner 50 % au 1^{er} janvier. Pour autant, cela ne signifie pas que les APL de 50 % des allocataires vont évoluer à la baisse. Très probablement, il y aura un bien meilleur équilibre qu'on ne le pensait lors de la conception de cette réforme.

Concernant le logement social, nous n'avons pas retenu le retour de la TVA à 5,5 %. En revanche, l'enveloppe de 500 millions d'euros figurant dans le plan de relance pour le financement des rénovations et des réhabilitations lourdes au sein du logement social passera probablement par le Fonds national des aides à la pierre (FNAP). Il s'agit d'une manière de remettre de l'argent dans le logement social.

Par ailleurs, je suis très favorable au soutien aux OFS. Nous allons reprendre une partie des propositions de M. Jean-Luc Lagleize, que vous aviez étudiées de façon très précise lors de l'examen de la proposition de loi, et auxquelles avaient été intégrées un certain nombre de transformations. Nous souhaitons apporter des améliorations à la partie OFS. La garantie d'emprunt des départements n'était pas envisageable en PLF. Nous allons faire en sorte de rendre possible la garantie d'emprunt des départements sur les OFS dans le cadre de la loi 3D.

Concernant l'accession sociale à la propriété, le prêt à taux zéro a été prorogé dans le cadre de deux exercices. Nous donnons de la visibilité non seulement pour 2021, ce qui était déjà le cas, mais également pour 2022. Nous n'avons pas totalement achevé notre réflexion sur l'atterrissement du prêt à taux zéro. Je souhaite poursuivre ce travail durant l'année prochaine afin de trouver un meilleur équilibre entre le logement et le logement ancien. Le prêt à taux zéro n'est pas principalement un outil de soutien à la construction, mais un outil de soutien à l'accession. Il s'agit d'une aide sociale des ménages avant d'être une aide à la construction de logements.

Je souhaite également revenir sur la question délicate de l'équilibre territorial. De fait, le PTZ dans l'ancien est ouvert dans les zones B2 et C à 40 %. La quotité dans le neuf a été réduite afin de ne pas donner d'incitation indirecte à la construction neuve par rapport à la rénovation. J'entends cet argument, car l'aide existe dans le secteur ancien. Je pense que nous reviendrons au prêt à taux zéro pour les exercices postérieurs à 2022 en nous efforçant de trouver le bon équilibre entre les enjeux de l'aménagement du territoire 2017, le caractère social et la plus grande efficacité possible de l'outil en cette période de baisse des taux.

La question du bilan carbone de la construction neuve fait partie des enjeux de la RE 2020. J'y reviendrai peut-être, car de nombreuses questions ont été posées à ce sujet. En ce qui concerne l'appel des 101 maires, nous allons poursuivre notre soutien à l'ANRU au travers d'Action Logement. L'avenant au plan d'investissement volontaire prévoit de rediscuter de la place de l'ANRU. C'est la raison pour laquelle je suis favorable à un partenariat stratégique avec Action Logement. L'enveloppe du NPRU est fixée à 10 milliards d'euros. Nous pourrions imaginer de la porter à 11 ou 12 milliards d'euros sur une durée longue. Je crois que 85 % des opérations sont engagées. Il a fallu du temps. Désormais, le gros du travail est fait. L'augmentation éventuelle de l'enveloppe permettrait de mieux financer les opérations qualitatives et d'aller plus loin dans la réhabilitation.

Concernant les APL versées aux étudiants, nous avons examiné cette question de très près et vérifié qu'il n'y aura pas de perdants dans le cadre de la réforme. Le niveau des APL des étudiants qui ne travaillent pas restera inchangé. Les étudiants qui travaillent en parallèle à leur cursus ne seront pas perdants. Ils sont protégés en raison de l'évolution du plancher de ressources vers un système de forfait. Les jeunes qui vont obtenir un emploi sur le marché du travail seront plutôt des perdants de la réforme, mais il ne s'agit pas de la population qu'il est le plus important de protéger durant cette période. Le calcul de leur APL sera effectué à partir des derniers mois disponibles, sur la base de leur salaire, de façon progressive, avec un changement par trimestre.

Concernant les OPAH, il est possible de les réaliser non seulement sur une période de trois ans, mais également une période de cinq ans.

S'agissant de l'habitat léger, je suis tout à fait favorable à engager une réflexion destinée à retravailler le cadre juridique s'il existe un besoin de sécurisation réglementaire.

Restaurer la confiance avec tous les acteurs du logement public et privé est ce que je m'efforce de faire depuis ma prise de poste. C'est la raison pour laquelle nous allons négocier la réforme d'Action Logement et nous avons redonné de la visibilité au dispositif Pinel et au prêt à taux zéro. Vous affirmez l'avoir arraché, mais je rappelle qu'il s'agit d'un amendement du Gouvernement. En tout cas, mes objectifs depuis ma prise de poste consistent à redonner de la visibilité à ces dispositifs. J'ai d'ailleurs mentionné le logement intermédiaire, complémentaire au dispositif Pinel, dans mes propos. Les deux compartiments ont besoin d'exister l'un et l'autre. Dans les deux cas, il s'agit de mettre sur le marché des logements à loyer intermédiaire au niveau situé entre le logement social et le secteur libre. Je vous rejoins sur le sujet des exonérations de taxe du foncier bâti, qui est réellement une difficulté, compliquée à traiter. Nous nous sommes engagés à l'Assemblée nationale à faire examiner une solution devant le Parlement. Elle ne pourra pas être étudiée dans le cadre de la loi de finances pour 2021, mais au plus tard au deuxième semestre de l'année prochaine. Nous réfléchirons aux moyens de mieux soutenir le logement intermédiaire et de répondre à cette question d'exonérations.

Dans le secteur des logements neufs, la baisse des volumes des projets n'est pas uniquement liée au soutien à la demande. Je suis convaincu qu'il s'agit à la fois d'un problème de solvabilisation de la demande et d'un problème d'offre. Les opérations sont trop peu nombreuses. Ce sujet est compliqué pour les maires et les promoteurs. C'est la raison pour laquelle j'ai tenu à signer ce pacte avec les associations de collectivités locales. Je connais la valeur et la limite d'un pacte signé avec ces interlocuteurs. Au-delà de la démarche de mobilisation locale par les préfets, ce pacte permet de redonner l'envie de construire en montrant qu'il est possible de le faire dans des conditions de qualité, de durabilité et d'écologie ainsi que des conditions d'acceptabilité sociale et d'accueil de nouveaux habitants satisfaisantes. Les enjeux portent à la fois sur le contenu de la construction, l'égalité du dialogue local et l'équation économique. La construction soulève en effet la question de l'accueil des nouveaux habitants et de la réforme des bases de la fiscalité territoriale. Tant que nous n'avons pas traité ce sujet, nous n'aurons pas totalement répondu à la question des raisons du trop faible nombre de constructions neuves en France. L'augmentation des aides fiscales ne me semble pas permettre de répondre totalement à cette problématique. Mon objectif est de retrouver la confiance avec le secteur. Je m'y emploie avec énergie et détermination depuis ma prise de poste et m'efforce de donner de bons signaux au fur et à mesure des dossiers. Je cherche à nouer des discussions de moyen terme et à replacer dans le débat la définition d'une construction durable et désirable. Il s'agit d'un message politique sur la construction à toutes les échelles, dans les centres-villes des métropoles, dans les villes moyennes, les périphéries, les actions de cœur de ville et la ruralité. Nous en aurons besoin.

Concernant la rénovation, je ne vous rejoins pas complètement au sujet des chiffres. Sur le plan budgétaire, « MaPrimeRénov' » fait l'objet d'une enveloppe de 2,3 milliards d'euros cette année. Ce niveau est comparable avec le CITE. Entre-temps, nous avons toutefois récolté 2 milliards d'euros de certificats d'économie d'énergie. Par ailleurs, il était prévu d'affecter 50 % de la dépense du CITE aux deux déciles 9 et 10, à savoir les déciles les plus aisés et 50 % aux fenêtres. Cela n'était pas un élément structurant de la rénovation en France. Il me semble que notre politique va favoriser la hausse du nombre des rénovations parmi des segments de populations plus nombreux.

Pour répondre à la question de M. Daniel Laurent sur l'aménagement du territoire, je pense effectivement que plusieurs facteurs sont en jeu, la difficulté de trouver du foncier ainsi que l'empilement des documents. J'ai signé une ordonnance destinée à clarifier les liens entre les SCOT, les PLU et les SRADDET. Les documents sont nombreux et ne relèvent pas

tous de la même temporalité. Il est parfois difficile de les rendre compatibles. Il reste peut-être des améliorations à mettre en œuvre. Je suis tout à fait prête à simplifier encore le processus si cela est possible, y compris dans le cadre de l'application de la loi « Littoral ».

Concernant la loi SRU, il n'est pas possible d'affirmer que nous manquons de logements sociaux et de faire confiance aux partenariats à chaque triennale. De fait, j'ai diffusé des consignes de fermeté. À ma connaissance, les préfets ou les sous-préfets sont allés à la rencontre des maires. La commission d'harmonisation présidée par M. Thierry Repentin, maire de Chambéry, va permettre de vérifier que les politiques d'application de la loi SRU sont harmonisées d'un département à un autre et d'une région à une autre. Il y aura un retour avant décision définitive. Les critères de la loi SRU sont assez clairs. Ils concernent à la fois le niveau atteint et la trajectoire. Dans certaines communes, celle-ci est bien respectée. Dans d'autres communes, un tiers de la trajectoire est atteinte. Elle est même parfois à zéro.

S'agissant de l'artificialisation, le débat sera mené dans le cadre du projet de loi de transposition des travaux de la Convention citoyenne pour le climat. L'objectif est la division par deux de l'artificialisation dans les dix années à venir. L'objectif d'atteinte du niveau zéro est très ambitieux. Vous savez que les surfaces artificialisées représentent l'équivalent d'un département tous les dix ans. Cette démarche a essentiellement lieu dans des zones où la population diminue. Il n'est même pas possible d'affirmer que l'artificialisation progresse là où la démographie progresse, car cela n'est pas le cas. Il faut trouver une réponse à cette question. Le Gouvernement est en train d'y travailler. Les arbitrages ne sont pas encore rendus. Je ne peux répondre précisément quant aux moyens de transposer cette proposition. En tout cas, cette question sera examinée par la représentation nationale.

Les travaux sur la RE 2020 se poursuivent. Les principaux arbitrages devraient être rendus d'ici la fin d'année. Pour l'instant, la date d'effet est prévue à mi-2021. Je pense que nous serons confrontés à deux pressions contraires. Une partie de nos interlocuteurs mettra en avant le fait que cette réforme est préparée de longue date et doit être enfin mise en œuvre. Une autre partie des interlocuteurs soulignera que la crise rend déjà la situation suffisamment compliquée pour le secteur du neuf et qu'il est urgent de ne pas édicter les textes trop rapidement. Je retiens plutôt la première option. Les discussions sont engagées depuis un certain temps. Il n'y a jamais de bon moment pour mettre en place une nouvelle réglementation. Je souhaite qu'elle soit prête à mi-2021. Cette réglementation sera exigeante en matière de matériaux, puisqu'elle prévoit d'intégrer la réalisation de l'analyse en cycle de vie. Les enjeux ne porteront plus uniquement sur la consommation énergétique d'un bâtiment jusqu'à sa livraison, mais également sur l'impact carbone du bâtiment durant tout le cycle de vie des matériaux. Les matériaux biosourcés seront donc très fortement avantageés. Pour autant, je ne suis pas sûre de pouvoir répondre à la question sur l'intégration du bois local dans l'analyse du cycle de vie. Je ne suis pas certaine que le transport du matériau soit pris en compte. Je préfère ne pas vous répondre sur ce point.

M. Jean-Marc Boyer a abordé le sujet de la construction en zone rurale. Une question a été posée au sujet de l'équilibre entre la construction et la rénovation dans ces zones. Je crois qu'il s'agit d'un enjeu majeur si nous considérons que la politique consiste également à réhabiliter les coeurs de bourgs, les coeurs de villages et les bâtiments existants. Il s'agit d'une politique d'aménagement du territoire et du vivre ensemble. L'enjeu est d'associer cette politique de l'habitat avec la possibilité pour les usagers de disposer de services et de commerces. Le modèle économique doit le permettre. Tel est le souhait du ministre Julien Denormandie au travers du dispositif fiscal applicable à l'ancien. Tel est également le sens des aides à la rénovation qui seront applicables sur l'ensemble du territoire

français. Il s'agit également de pouvoir financer des projets sur des friches. Je suis prête à poursuivre la réflexion et trouver un mode d'accélération si le panel des outils ne semble pas suffisant pour faire basculer l'intérêt économique, écologique et social des projets depuis le réinvestissement des coeurs de bourgs, en particulier en milieu rural, vers l'étalement. Je pense qu'il ne s'agit pas uniquement d'une problématique d'interdiction, mais de modèle. Cela nous mène d'ailleurs à revenir sur la question du logement social dans le secteur très diffus. Je pense que nous ne disposons pas de tous les outils nécessaires à ce stade.

Par ailleurs, le Gouvernement n'a pas prévu de revenir sur le mois de carence des APL. Cette règle est transversale à toutes les prestations sociales. Même si je comprends que cela puisse poser problème aux personnes qui reviennent de l'étranger et sont confrontées à des difficultés, cette règle est applicable à toutes les prestations. Il faut sans doute traiter ces situations spécifiques.

S'agissant de la caducité des POS, nous n'avons pas prévu de revenir sur ce sujet, déjà identifié depuis un certain temps. La loi « Engagement et proximité » édictée en fin d'année 2019 a prévu une année supplémentaire en 2020. D'après ce que j'ai compris, 546 POS ne sont pas encore repris. Ce chiffre est peu élevé à l'échelle de 35 000 communes. À ce stade et sous la responsabilité du ministère de la cohésion des territoires, la réponse du Gouvernement est de s'en remettre au Règlement national d'urbanisme (RNU).

Concernant la territorialisation et le zonage, je pense qu'il faudra retravailler ce sujet sous deux angles. Il faut réaliser un bilan de l'expérimentation menée en Bretagne, qui s'achèvera fin 2021 après la remise d'un rapport en milieu d'année 2021. À quantité de zonages éligibles donnés, la répartition s'effectue en bonne intelligence entre les élus et l'État. Il sera intéressant de pouvoir réaliser un bilan qualitatif et quantitatif de cette expérimentation et le cas échéant, de l'étendre si les résultats sont satisfaisants. Je pense que le zonage réalisé en 2014 pose effectivement problème dans un petit nombre de territoires. Je suis prêt à travailler en lien avec les services pour examiner les problématiques particulières de ce type dans l'attente d'une réforme plus générale du zonage. Je pense notamment à Chamonix, à la Vendée et à Belfort. Il y a sûrement d'autres situations à examiner en 2021.

S'agissant du dispositif « MaPrimeRénov' », je rappelle qu'au cas où le début de l'enveloppe serait consommé très rapidement, nous sommes en capacité d'en réattribuer. Pour l'instant, nous avons prévu de distribuer cette aide à 500 000 demandeurs l'année prochaine. Par ailleurs, je rappelle que l'indexation des APL interviendra en 2021.

Concernant la construction en milieu rural, je ne suis pas opposée à rouvrir une réflexion pour identifier d'éventuelles marges de progrès. Vous avez également posé une question sur l'habitat léger. Je suis favorable à ce que nous examinions précisément la question d'éventuels ajustements à effectuer. Concernant les chaudières à fioul, le décret n'est pas encore paru. Nous allons nous efforcer de le mettre en œuvre rapidement. L'enjeu concerne les nouvelles installations de chaudière à fioul, et non les équipements déjà installés. Les alternatives sont essentiellement les chaudières à gaz, les pompes à chaleur, y compris les installations couplées au fioul si cela est nécessaire de façon résiduelle, ainsi que les chaudières à granulés de bois. Évidemment, la filière bois est tout à fait adaptée à ces enjeux. Enfin, je pense que ces sujets doivent être intégrés à la campagne des élections régionales et départementales. Évidemment, ils n'auront pas le même impact dans le cadre des élections municipales, puisque les permis de construire sont délivrés à ce niveau, mais les départements et les régions peuvent également s'impliquer dans l'enjeu de la construction durable.

Mme Sophie Primas, présidente. – Je remercie chacun de vous pour la précision des questions posées et pour le temps que vous avez consacré à y répondre, Madame la Ministre, certains d'entre nous ont été satisfaits par vos réponses, même si je ne suis pas certaine que tous aient été convaincus, mais je vous félicite pour cet exercice. Nous nous retrouverons lors de l'examen du projet de loi de finances dans l'hémicycle. Ces discussions se poursuivront avec les rapporteurs. Enfin, je remercie les collègues qui ont participé à ces échanges en visioconférence.

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

La réunion est close à 19 h 10.

Mercredi 18 novembre 2020

- Présidence de Mme Sophie Primas, présidente -

La réunion est ouverte à 16 h 35.

Projet de loi de finances pour 2021 - Audition de M. Julien Denormandie, ministre de l'agriculture et de l'alimentation

Mme Sophie Primas, présidente. – Monsieur le ministre, même si nous avons pu, depuis le mois de juillet dernier, travailler avec vous sur de nombreux sujets d'actualité - et sans doute pas les plus consensuels –, nous sommes heureux de vous accueillir aujourd'hui pour la première fois en tant que ministre de l'agriculture et de l'alimentation.

Soyez le bienvenu au sein de notre commission, qui est très attachée aux questions agricoles, alimentaires et forestières.

Comme chaque année, notre commission est saisie pour avis des crédits de la mission « Agriculture, alimentation, forêts et affaires rurales » du projet de loi de finances pour 2021.

À cet égard, monsieur le ministre, quels sont les principaux objectifs que vous vous fixez cette année pour mener la politique agricole au niveau national ? Comment cela se manifeste-t-il dans le budget pour l'année 2021 ? Nous savons que le budget de l'agriculture est assez limité et que tout se joue ailleurs.

S'ajoutent cette année à ces crédits ceux dédiés à la transition agricole dans la mission « Relance » que, j'en suis sûre, vous ne manquerez pas de nous détailler.

Nous nous réjouissons par ailleurs que le Gouvernement reprenne l'idée, chère au Sénat, adoptée l'année dernière dans le projet de loi de finances, à l'initiative transpartisane de nos rapporteurs, d'une aide aux investissements innovants afin d'améliorer le bien-être animal, investir dans les abattoirs et les agroéquipements pour réduire l'usage d'intrants et l'exposition aux aléas climatiques.

Malgré l'opposition du Gouvernement, ces amendements ont été adoptés à l'unanimité au Sénat l'année dernière. Nous nous félicitons que cette idée ait été reprise pour 2021 et que cela couvre près de la moitié du plan de relance agricole, hors forêt.

Puisse cette prime à la conversion – que je nommerai prime Duplomb-Férat-Tissot-Cabanel- et désormais Denormandie – aider les agriculteurs à accélérer les investissements dans la transition.

Reste à ne pas transformer cette mesure de très bon sens en usine à gaz. Les équipements éligibles seront sans doute ceux permettant de renforcer la sécurité des épandages dans les zones de non-traitement à proximité des habitations.

Or l'usine à gaz existe déjà, monsieur le ministre. J'en veux pour preuve un exemple concret dans l'Eure. J'ai transmis le courrier à vos équipes. Dans le cadre du dispositif d'aide aux investissements « zone non traitée » (ZNT), un céréalier a acheté une herse étrille de 9,20 mètres pour laquelle il a formulé une demande de subvention à FranceAgriMer. Celle-ci lui a été refusée au motif que les herses doivent être d'une portée de 6, 9, 12, 18 ou 24 mètres, et non de 9,20 mètres. L'agriculteur n'a pas reçu d'aide et n'a pas le droit de présenter une nouvelle demande. Cette anecdote dit à elle seule ce qui ne doit pas arriver.

Comment, monsieur le ministre, comptez-vous vous y prendre pour faire de ce plan de relance un instrument souple, efficace, simple et résolument tourné vers les besoins des agriculteurs ?

M. Julien Denormandie, ministre de l'agriculture et de l'alimentation. – Merci beaucoup, madame la présidente.

C'est avec beaucoup de plaisir que je suis devant vous cet après-midi pour discuter de ce budget de la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales ».

Ce budget intervient dans une situation exceptionnelle qui impose d'y répondre de manière massive en apportant l'accompagnement nécessaire à ces femmes et ces hommes qui réalisent un travail exceptionnel. Songez que, pendant toute la période du premier confinement, la chaîne alimentaire a toujours tenu. Depuis le début du second confinement, nous ne cessons de nous assurer qu'il n'existe pas de tension sur les chaînes alimentaires.

Je voudrais une nouvelle fois adresser mes remerciements solennels et républicains à l'ensemble de ces femmes et de ces hommes qui, tous les matins, se lèvent et travaillent ardemment. Ils font partie de ce ciment républicain qui permet au pays de tenir.

Face à cette situation exceptionnelle, il faut un budget exceptionnel. Celui-ci se concrétise d'abord par le maintien à un niveau supérieur à l'année dernière des crédits nationaux, *modulo* une baisse sur des compensations au titre de mécanismes communautaires, qui font diminuer l'un des programmes tout en ayant, à l'échelle de la mission, une augmentation de crédits. Cette diminution de programme est simplement liée à des mécaniques de chronique de paiement.

Ce soutien exceptionnel, au-delà du budget, doit également être mesuré au titre des crédits du plan de relance, qui sont absolument massifs. Vous savez à quel point ma détermination a été totale, dès que j'ai pris mes fonctions, pour faire en sorte que le plan de relance contienne un volet agricole. Le plan de relance a en effet pour mission de créer demain une France plus forte. Or je ne conçois pas une France plus forte sans une agriculture plus forte.

J'ai convaincu le Président de la République et le Premier ministre qu'il nous fallait disposer dans le plan de relance d'un volet agricole à hauteur de 1,2 milliard d'euros.

Il existe par ailleurs des dispositions fiscales. Nous nous sommes également beaucoup battus concernant le budget de la politique agricole commune (PAC) depuis début juillet. Le premier à le faire a été le Président de la République, qui a réussi à obtenir le maintien de crédits très importants au bénéfice des agriculteurs français.

Si l'on ajoute les crédits du budget national, le plan de relance, les mesures fiscales et les mesures européennes, on arrive à des dépenses dans le domaine agricole de l'ordre de 20 milliards d'euros par an, ce qui est tout à fait significatif et, à mes yeux, nécessaire.

J'ai un principe de base : ce n'est pas le budget qui guide la politique, c'est la politique qui doit guider le budget. Peut-être l'oublie-t-on trop souvent, mais c'est à mes yeux absolument essentiel.

Il ne s'agit pas d'énumérer la litanie de tous les postes budgétaires, mais d'abord de vous expliquer le sens politique de l'action qui est la mienne à la tête de ce ministère.

En premier lieu, la question de souveraineté est essentielle. Comment arriver à rendre plus de souveraineté agroalimentaire à notre pays ? Pour la même raison que ce que j'expliquais au titre du plan de relance, il nous faut un pays plus fort, donc une agriculture plus forte, ce qui n'est possible que si notre agriculture et notre système agroalimentaire sont bien plus souverains.

Pendant le premier confinement, certains pays européens enviaient la résilience du système agroalimentaire de la France. Il faut en être fier et insister sur ce point. Ce n'est en effet jamais acquis. Ceci a été rendu possible grâce au travail des travailleurs de seconde ligne, à l'organisation de l'ensemble de cette filière et à tout l'actif que représente le système agricole français, dont je suis très fier. Il est extrêmement précieux pour notre pays, et il nous faut le conforter

Comment faire pour regagner en souveraineté ? La première des souverainetés réside évidemment dans la pérennité de notre modèle agricole vis-à-vis des transitions qui nous sont à juste titre demandées par la société, notamment en matière agroécologique.

Je ne reviens pas sur la vision qui est la mienne de l'agroécologie. Je l'ai déjà dit : pour moi, l'agroécologie n'est pas une vision politique. La vision politique réside dans la souveraineté. L'agroécologie est un moyen qui nous permet de l'atteindre. À ce titre, elle est absolument essentielle.

Nous allons donc renforcer les moyens des crédits nationaux et surtout du plan de relance avec une ligne que nous avons présentée au conseil d'administration de FranceAgriMer hier après-midi. Elle s'élève à 135 millions d'euros et est destinée au financement de matériels d'agroéquipement. Une autre ligne de 100 millions d'euros permet d'assurer la protection contre les aléas dus au changement climatique.

Parallèlement, des crédits très soutenus au titre du budget national sont proposés pour cofinancer l'ensemble des mesures européennes qui, vous le savez, sont souvent abondées par le budget national.

Cela me permet de revenir sur l'anecdote concernant la herse de 9,20 mètres. Vous savez qu'au moment où l'on a établi la ZNT, nous nous sommes engagés à mettre en place un système d'aides à hauteur de 30 millions d'euros pour financer du matériel et soutenir ainsi nos agriculteurs. Cela a mis un peu de temps à se mettre en place, mais c'est chose faite. Le dispositif a très bien fonctionné, et on a eu encore plus de demandes qu'on ne le pensait.

L'échelle n'a rien à voir dans le cas du plan de relance. On passe en effet à 135 millions d'euros rien que pour l'agroéquipement. J'ai fait une tentative pour passer de l'appel à projet au principe de catalogue. Nous sommes tous habitués, dans la vie de tous les jours, à recourir aux catalogues plus qu'aux appels à projets, qui constituent une belle invention française.

Nous sommes donc en train d'établir des catalogues comportant des centaines de référence. Nous allons voir si cela fonctionne. J'ai la conviction que cette approche pragmatique vaut certainement mieux que des volets de conditionnalité.

La souveraineté vis-à-vis des risques sanitaires me paraît par ailleurs essentielle. Certains, jusque dans cette salle, portent cette vision depuis de nombreuses années, et je les en félicite.

Il existe aujourd'hui une approche du monde vivant dans sa globalité, qui correspond à la fameuse initiative « Une seule santé ». Nous devons avoir une approche holistique, avec des passages récurrents entre le monde animal, l'espèce humaine et le monde végétal. Tout ceci est assez logique au demeurant. Malheureusement, ces passerelles sont souvent de plus en plus fortes, voire inquiétantes, comme dans le cas de la Covid-19.

On le voit aussi, depuis 48 heures, avec la détection d'un premier cas d'influenza aviaire H5N8 en Haute-Corse, qui m'a conduit à prendre des mesures d'euthanasie de volailles et à mettre l'ensemble du territoire hexagonal sous une vigilance élevée en termes de biosécurité.

Il est important de pouvoir investir massivement dans l'ensemble de nos élevages pour se prémunir contre ces phénomènes. Il existe des solutions. Celles-ci nécessitent des investissements. Comme pour toute transition, on ne peut pas toujours émettre des injonctions parfois paradoxales, et demander aux uns de mettre en place telle ou telle procédure sans que les autres ne les financent.

Nous avons décidé, dans le cadre du plan de relance, d'investir massivement 250 millions d'euros dans les élevages et les abattoirs, ce qui répond à une autre logique, au final assez proche. Ceci vient en plus du renforcement du programme de la mission dédiée à ce sujet, dans le cadre des budgets que je vous propose aujourd'hui.

Enfin, nous sommes aujourd'hui face à un défi majeur, peut-être le plus important avec celui de la gestion de l'eau, qui n'emporte pas de considérations financières dans la plupart des cas, mais plutôt une considération relative à l'aménagement du territoire, ce qui nécessite un certain courage politique.

Le défi démographique est aujourd'hui majeur. Or nous sommes dans une dépendance démographique incroyablement élevée, et on ne peut toujours miser sur les enfants des agriculteurs pour reprendre une exploitation.

Nos paysans sont des hommes et des femmes passionnés. Heureusement qu'ils sont là mais, comme tout bon père ou bonne mère de famille, ils souhaitent à leurs enfants de travailler dans des filières où l'on peut vivre décemment de son métier. Être paysan, c'est être entrepreneur et non fonctionnaire du vivant.

Ce défi emporte beaucoup de considérations, notamment celle de la rémunération. C'est bien plus important que tout le débat complètement stérile qui oppose agriculture et environnement, sur lequel il nous faut réussir à apaiser la société. Nous devons, là aussi, au titre des budgets ou du plan de relance, apporter les financements adéquats.

Je voudrais avoir une pensée particulière pour le corps professoral de l'enseignement agricole. Ce corps réalise un travail incroyable et constitue une spécificité et un joyau français qu'il nous faut absolument préserver.

Année après année, on constate un déficit d'apprenants. C'est pourquoi on doit prendre le sujet à la racine pour convaincre l'ensemble de la jeunesse de France qu'il existe dans les métiers du vivant des opportunités incroyables. Ce sont des métiers de passion et d'innovation extrêmement pertinents.

Je voudrais également saluer les chefs d'établissements, qui sont remarquables. C'est pourquoi nous consacrons à ce secteur des financements importants.

Enfin, il nous faut préparer l'avenir en investissant massivement dans la recherche. Notre pays a, là aussi, des actifs très importants, de l'Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement (INRAE) jusqu'au Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (CIRAD), en passant par l'ensemble des instituts techniques. Il faut absolument développer et chérir ce savoir-faire.

J'entends les critiques formulées à l'égard du compte d'affectation spéciale développement agricole et rural (CASDAR) et la réduction de son montant. Je rappelle que le débat initial portait sur le fait de savoir s'il fallait rebudgétiser ce compte d'affectation spéciale. On a obtenu de ne pas le faire et de lui conserver sa spécificité.

Le CASDAR est alimenté à partir des niveaux de chiffre d'affaires de l'année n-1. Sur le plan de la sincérité budgétaire, le niveau des recettes du CASDAR sera probablement cette année inférieur au plafond, même réduit de 10 millions d'euros. Cela n'empêche pas les conséquences sur l'année suivante. Vous connaissez la mécanique : la même sincérité budgétaire imposerait d'augmenter le plafond. Or on va nous demander où l'on réalise les économies adjacentes.

Nous investissons par ailleurs massivement, que soit dans le cadre de la loi de programmation pluriannuelle de la recherche (LPPR), que vous venez d'adopter, ou dans celui du programme d'investissement d'avenir (PIA). J'insiste, car c'est pour moi très important. On s'est posé à propos de la betterave la question de savoir comment investir massivement.

Aujourd'hui, selon moi, l'enjeu consiste d'abord à mettre en œuvre toutes les mesures de soutien qui ont été annoncées depuis des mois et qui ont trop tardé à être mises en œuvre. Depuis que je suis arrivé à la tête de ce ministère, je n'ai eu cesse, avec mes équipes, de les finaliser. C'est chose faite, mais il faut savoir de combien les abonder au vu des événements.

On a normalement aujourd’hui « atterri » sur l’ensemble de ces dispositifs sectoriels – cidre, pomme de terre, horticulture. Je remercie toutes les équipes qui ont réalisé un travail énorme à ce sujet.

La deuxième priorité est de mettre en œuvre le plan de relance. On en a parlé hier lors du débat : selon moi, il faut être le plus simple possible. Sur 1,2 milliard d’euros, 200 millions d’euros concernent la forêt. On aura un débat demain dans l’hémicycle à ce sujet. C’est un débat essentiel. On a notamment créé, dans le cadre de la crise des scolytes, le plus grand plan de reboisement depuis l’après-guerre. Cinquante millions d’arbres vont être replantés.

Il nous faut également mettre en œuvre le plan de relance. Nous y travaillons. Le confinement ne nous détourne en rien de notre action. Les équipes ont été scindées en deux, l’une étant consacrée au soutien, l’autre à la relance.

Les chambres d’agriculture ont à ce sujet un rôle essentiel à jouer. Il y a eu l’année dernière de nombreux débats à propos de leur budget. J’ai souhaité cette année le consolider, considérant que les chambres d’agriculture devaient être les agents du dernier kilomètre, avec les services de l’État, pour mettre en œuvre les mesures de soutien et, singulièrement, le plan de relance. Nous réalisons un très gros travail avec les chambres d’agriculture pour que chaque agriculteur, chaque éleveur, dans sa ferme, puisse être contacté afin qu’on puisse informer chacun des dispositifs existants.

Mme Sophie Primas, présidente. – La parole est aux rapporteurs pour avis, puis à nos deux collègues de la commission des finances.

M. Laurent Duplomb, rapporteur pour avis. – Monsieur le ministre, je voulais vous faire partager notre ressenti. S’il est vrai qu’il était plus facile de rejeter le budget de vos prédécesseurs, nous nous sommes cette fois-ci posé beaucoup de questions.

Pour y répondre, nous avons dressé la liste des avantages et des inconvénients. Du côté des avantages, plusieurs lignes sont en votre faveur : dispositif « TO-DE » relatif aux travailleurs occasionnels du secteur agricole – même si le Sénat vous aide à le pérenniser afin que vous ne nous posiez plus la question dans deux ans –, Agence de services et de paiement (ASP), où force est de constater qu’un travail de fond a été mené pour rattraper le retard, gazole non routier (GNR), pour lequel le message est plutôt positif pour l’agriculture avec, en prime, une simplification administrative, puisqu’au lieu de récupérer la différence, on ne la paye pas au départ. On constate par ailleurs un maintien des budgets des chambres d’agriculture, ce qui n’était pas le cas chez vos prédécesseurs.

Il faut admettre que le plan de relance vient compléter le budget de la mission agricole à hauteur d’1,2 milliard d’euros – un peu plus d’un milliard pour l’agriculture, près de 200 millions d’euros pour la forêt.

En outre – et ceci fait plaisir à ceux qui ont fait partie de la cellule en charge du suivi de l’agriculture et de l’agroalimentaire durant le confinement et à notre commission en général –, vous avez répondu à notre demande en octroyant des aides directes à la conversion pour résoudre les problématiques de l’agroéquipement, des produits phytosanitaires, du bien-être animal et des aléas climatiques.

Toutefois, plusieurs éléments négatifs plaident malheureusement pour un rejet du budget - sauf si vous revenez sur certains éléments au cours de cette audition.

Nous ne pouvons accepter, alors qu'une mission a été confiée à l'Inspection générale des finances (IGF) pour vérifier les tenants et les aboutissants du CASDAR que, de façon totalement arbitraire, vous en réduisiez aujourd'hui les dépenses à hauteur de 10 millions d'euros. Je rappelle que le CASDAR est un élément fondamental et historique de la politique agricole. Il est constitué en totalité par les cotisations des agriculteurs. Ce compte ne comporte pas au départ de fonds publics, même si l'État en garantit le paiement, ce qui en fait un fonds public.

La mutualisation du CASDAR permet aux filières qui contribuent le plus de mutualiser leurs moyens par rapport à celles qui contribuent le moins à la recherche. Je rappelle aussi que le CASDAR est cofinancé par l'Europe à hauteur de 80 %.

Par ailleurs, nous ne pouvons nous contenter de simples paroles concernant les aides liées à la problématique sanitaire que nous connaissons. Votre prédécesseur a fait durant sept mois des promesses quasiment tous les jours, et peu de filières ont vu arriver les premiers centimes.

Nous constatons des différences colossales entre les pays concurrents, comme la France et les Pays-Bas, par exemple en matière d'horticulture : en France, on attend toujours les 25 millions d'euros qui doivent être versés, alors que les Pays-Bas se sont engagés à en verser 600 millions et que 150 millions d'euros ont déjà été touchés par les entreprises.

Il en va de même pour la pomme de terre, secteur où les producteurs des Pays-Bas reçoivent 50 euros pour une tonne jetée, alors qu'en France, on est parti de 20 millions d'euros, puis on est passé à 10 millions d'euros, pour arriver à 4 millions d'euros pour 450 000 tonnes à risque. Dans ce secteur, ceux que vous aidez ne se trouvent pas dans des filières structurées, alors que vous voulez aider à structurer les filières ! Tout cela paraît un peu paradoxal.

Enfin, vous avez promis 7 millions d'euros pour aider à sortir du glyphosate, ainsi que 7 millions d'euros pour les betteraves. Nous avons beau retourner le bleu budgétaire dans tous les sens, nous ne trouvons pas ces sommes. Soit votre budget est insincère, et ils sont compris dans le budget mais pas affichés clairement car ils seront financés par redéploiement, mais ce n'est pas respecter le Parlement que de ne pas l'écrire, soit ils n'y sont pas, et il s'agit alors d'une promesse qui ne sera pas suivie d'effets.

Je tenais à vous faire part de ces remarques d'un point de vue général, avant que Françoise Férat ne vous parle de la technique et Jean-Claude Tissot de la politique et, en particulier, du CASDAR.

Mme Françoise Férat, rapporteur pour avis. – Monsieur le ministre, il me revient de vous poser une liste de questions techniques précises sur plusieurs sujets liés au budget 2021.

S'agissant du programme 149, vous savez que l'Office national des forêts (ONF) est placé dans une situation particulièrement délicate, avec un déficit de gestion très lourd, compensé chaque année par des emprunts d'équilibre peu soutenables à terme.

Or les tendances conjoncturelles liées aux diverses maladies, notamment les scolytes, ou aux conditions de marché, cumulées avec des tendances structurelles liées au changement climatique, ne vont pas arranger la situation. J'aimerais, monsieur le ministre, connaître votre vision de l'avenir.

À cet égard, les députés ont adopté un amendement visant à augmenter les crédits afin d'éviter les schémas d'emplois des opérateurs de la mission. Cela concerne FranceAgriMer et l'ASP. Au regard de leur mission temporaire liée au plan de relance, pourquoi ne pas recourir aux intérimaires concernant l'ONF ? Quelle est votre position sur cette proposition de l'Assemblée nationale, au regard des schémas d'emplois ?

Enfin, vous prévoyez cette année 190 millions d'euros pour la provision pour aléas. Est-ce suffisant au regard de la sécheresse de 2020 ? Cette probable sous-estimation ne risque-t-elle pas d'altérer la sincérité du budget, alors qu'on parle d'autres problèmes, comme la betterave, etc. ?

Concernant le programme 206, pourriez-vous nous nous en dire plus des actions menées par le Gouvernement pour lutter contre la propagation de l'influenza aviaire, de la peste porcine africaine (PPA) et de la tuberculose bovine ? Que comptez-vous proposer pour venir en aide aux éleveurs qui pourraient être touchés par une épidémie ? Le dispositif précédent sera-t-il reconduit ? Dès lors, le Gouvernement entend-il adapter sa prévision budgétaire sur les lignes de gestion animale au regard de cette malheureuse actualité ? Il est clair que les indemnisations seront bien supérieures à ce qui était prévu lors de la rédaction du budget, en septembre.

Par ailleurs, le 14 novembre dernier, la DGCCRF a ordonné un retrait et un rappel de produits à base de sésame dans nos grandes surfaces du fait de traces d'oxyde d'éthylène trop importantes dans des graines de sésame importé d'Inde avant transformation. En savez-vous plus à ce stade ?

Vous connaissez, monsieur le ministre, l'attachement de notre commission au respect des normes de production sur les produits importés. C'est encore un exemple d'anomalie qui concerne le conventionnel et le bio. Nous estimons que les contrôles sont à ce stade grandement insuffisants, et ce depuis des années. Comment comptez-vous relever ce défi ?

Des effectifs supplémentaires seront alloués en raison du Brexit : nous les avons appelés de nos vœux, tant mieux ! Plus généralement, quels objectifs vous fixez-vous ?

Enfin, nous renouvelons notre inquiétude au sujet du programme 215 et souhaitons que les schémas d'emplois concernent en priorité les services déconcentrés et non les services centraux. Qu'en est-il cette année, monsieur le ministre ?

Je voudrais en conclusion me joindre à vous pour féliciter tous les partenaires de l'enseignement agricole, sujet qui m'est particulièrement cher.

M. Jean-Claude Tissot, rapporteur pour avis. – Monsieur le ministre, nous avons, en début d'après-midi, auditionné vos conseillers. Ils vous ont manifestement transmis nos remarques, car votre propos liminaire est très pertinent.

Mes questions porteront essentiellement sur le CASDAR, dont les dépenses financent la recherche appliquée agricole par le biais des instituts techniques et les appels à

projets et, en parallèle, son développement sur le terrain à l'aide de conseils techniques. Le CASDAR est financé par une taxe sur le chiffre d'affaires des agriculteurs, dont un tiers va aux instituts techniques, un tiers aux chambres d'agriculture, un tiers aux appels à projets.

Cependant, nous ne comprenons pas votre position : le budget acte une baisse du plafond des recettes affectées au CASDAR de 10 millions d'euros par rapport à l'année dernière, soit un recul de 8 % du budget du compte d'affectation spéciale. Il est étonnant que l'Insee - contrairement à ce que nous a dit votre conseiller – ne prévoit pas pour octobre un tel recul pour l'activité agricole, dont le chiffre est actuellement estimé à 1 %.

Je vous accorde que personne ne connaît vraiment les prévisions, mais le Gouvernement avait d'autres choix. Il pouvait, par exemple, laisser le plafond actuel et constater en cours d'année une recette inférieure, ce qui a été fait entre 2014 et 2017.

Ceci avait le mérite de préserver les dépenses pour la recherche. Pourquoi ne pas faire de même pour ce budget ? Le Gouvernement pouvait également compenser la baisse de prévisions des recettes en sanctuarisant les dépenses, par exemple, en dégageant 10 millions d'euros sur le budget général pour garantir le financement des instituts techniques. L'article 21 de la LOLF le permet. Pourquoi ne pas y procéder ?

Dès lors, le sentiment qui prédomine est que cette baisse du plafond du CASDAR de 10 millions d'euros est une manière d'imposer une mesure d'économie sur les chambres d'agriculture – ce qui rappelle d'autres tentatives passées pas si lointaines – et sur les instituts techniques. C'est une incohérence : pourquoi réduire le budget des instituts techniques, alors qu'ils sont à la pointe de l'innovation en matière de recherche d'alternatives aux produits phytopharmaceutiques, par exemple ?

À l'heure de la réduction de l'usage des pesticides, la recherche est la clé. En réduire les moyens en ce moment est une erreur stratégique, d'autant que nous savons parfaitement que le budget ne sera pas relevé l'année prochaine, car cela dégradera la norme de l'État et qu'un rapport de l'IGF est attendu sur le CASDAR.

Nous souhaitons comprendre la position du Gouvernement sur la recherche appliquée agricole. Vous allez sans doute me répondre, comme vous l'avez déjà fait, que le Gouvernement a proposé 7 millions d'euros pour la recherche sur le glyphosate et 7 millions d'euros pour les recherches alternatives aux néonicotinoïdes sur la betterave. Je m'étonne cependant qu'ils ne figurent pas au budget.

Comment comptez-vous financer ces dépenses ? Pourquoi ne pas les inscrire ? Si elles interviennent en gestion, quelles mesures d'économies seront prises en contrepartie ?

Vous me répondrez sans doute que le plan de relance et le PIA prévoiront des crédits à la recherche. Il s'agit d'un fusil à un coup, car la réduction des pesticides va prendre des années. Or on sait que les programmes de recherche s'inscrivent dans la durée.

Pourquoi un tel saupoudrage ? L'État manque d'un instrument visible, global, lisible, rassemblant toutes les initiatives en matière de recherche agricole appliquée pour réduire l'usage des intrants. C'est essentiel si l'on veut mieux en suivre les résultats. C'est essentiel aussi pour le travail parlementaire, afin de mieux communiquer sur les avancées. Envisagez-vous, monsieur le ministre, de réfléchir à une telle organisation ?

M. Vincent Segouin, rapporteur spécial. – Monsieur le ministre, le rapport spécial de la commission des finances a été rendu hier, ce qui est assez gênant. Vous avez dit que c'était aux politiques de mener le budget. Je voudrais reprendre ce que j'ai pu lire dans votre Livre bleu. J'y ai vu que la ferme France était en difficulté, avec des revenus bas, des volumes en baisse, un effectif et une valeur ajoutée qui diminuent.

Je m'attendais, à la lecture du plan de relance, à un audit des causes de ce constat et à ce que vous flétriez votre investissement pour retrouver, demain, la souveraineté alimentaire et la compétitivité, afin que nos exploitants et nos jeunes agriculteurs puissent vivre de leur métier. Je n'ai rien constaté à ce sujet.

Lors d'une de nos auditions, on nous a parlé de l'argent investi dans les abattoirs - je trouve que c'est plutôt une bonne chose – et dans l'agriculture urbaine. Est-ce le nouveau modèle à suivre parce qu'il est rentable ?

M. Patrice Joly, rapporteur spécial. – Monsieur le ministre, j'aimerais comprendre les raisons pour lesquelles les crédits dédiés aux mesures agroenvironnementales et climatiques ainsi qu'à l'aide à l'agriculture biologique diminuent de manière sensible en termes d'autorisations d'engagement.

En outre, les crédits à l'installation sont aussi en baisse ou peinent en tout cas à être consommés. Vous l'avez dit, on est en face d'un vrai défi démographique, qu'il va falloir véritablement appréhender.

Je ne reviens pas sur ce qui a été dit à propos du CASDAR, mais je voudrais connaître votre avis sur le fait que les crédits du Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) et le deuxième pilier en particulier sont en baisse même si, globalement, les crédits de la PAC semblent stabilisés.

Par ailleurs, sans revenir sur les sujets précédemment évoqués, s'agissant des problématiques forestières et du plan de relance en particulier, il semblerait que les crédits de l'ONF, qui est en difficulté, soient principalement orientés vers les moyens technologiques de cartographie, alors qu'il existe des difficultés d'une autre nature. L'ensemble de la filière amont a en particulier besoin d'être soutenu, voire développée, sachant que l'on consomme à peu près la moitié de l'accroissement de la forêt naturelle chaque année.

Enfin, je voudrais évoquer avec vous les programmes destinés à la maîtrise des risques sanitaires, qui est un véritable enjeu, dont l'augmentation apparaît aujourd'hui relativement sensible. Elle s'élève à environ 30 millions d'euros, c'est-à-dire 5 % d'augmentation par rapport à l'année précédente. Si on enlève l'impact des indemnisations aux éleveurs et la création d'emplois liée au Brexit, il ne reste pas grand-chose pour apporter des réponses au risque sanitaire sur le plan végétal et animal.

M. Julien Denormandie, ministre. – Je voudrais tout d'abord rassurer le sénateur Duplomb s'agissant des aides relatives à la Covid-19. Je suis d'accord avec vous : elles ont mis beaucoup trop de temps à arriver. Depuis mon accession au ministère, nous n'avons cessé d'en accélérer la mise en œuvre.

La réalité est moins noire que ce que vous avez indiqué, mais elle n'est pas encore satisfaisante même si, au moment où je vous parle, on a *a priori* mis en place l'ensemble des dispositifs.

Pour certains secteurs, comme la viticulture, les choses ont bien commencé : on a augmenté les aides dès cet été et, sur 250 millions d'euros, on en a déjà engagé 150 millions. Le diable se cache cependant dans les détails : on a mis en place des aides de stockage en plus des aides à la distillation. J'ai dû pour cela me battre à Bruxelles pour obtenir un acte délégué de la Commission européenne. Les délais ne dépendent pas toujours de nous, mais des règles bruxelloises.

S'agissant de la pomme de terre, des aides à la filière aval viendront s'ajouter aux 4 millions d'euros déjà prévus.

Pourquoi ce chiffre, moins élevé que prévu ? Les choses se sont faites en fonction du stockage *in fine*. La filière a elle-même annoncé des réductions de production.

Le troisième volet porte sur l'horticulture. Des débats homériques ont eu lieu au sein même de la filière sur les seuils nécessaires. Cela a pris dix fois trop de temps, alors que les gens étaient en pleine détresse. Il n'est pas normal qu'aucun euro sur les 25 millions n'ait commencé à être déboursé.

Nous nous sommes mis d'accord après des jours et des jours de discussion, et on vient enfin d'entériner le fléchage de la somme. Probablement faudra-t-il aller plus loin. Quant au cidre et à la bière, c'est chose faite. On a ajouté le canard en tant que produit festif. Je déploie avec mes équipes toute l'énergie nécessaire pour mettre ces mesures de soutien en œuvre.

S'agissant du financement des deux fois 7 millions d'euros, je ne voudrais pas que vous puissiez avoir le sentiment que je fais des promesses non financées, ou que je ne m'engage pas à les mettre en œuvre. Les 7 millions d'euros en faveur de la betterave seront financés à hauteur de 5 millions d'euros au titre du plan de relance et de deux millions d'euros au titre du CASDAR.

Quant aux moyens supplémentaires dédiés à la recherche d'alternatives au glyphosate, comme je l'ai dit à l'Assemblée nationale, ils seront financés par redéploiement. Plusieurs pistes sont possibles. La trésorerie du CASDAR n'étant pas aujourd'hui utilisée, on pourrait s'en servir, mais c'est en effet un fusil à un coup. Si ce n'est pas possible, nous le ferons par redéploiement. Ce fait a été pris en compte et sera financé. Il n'y a pas de doute à ce sujet.

Je partage votre interrogation quant au fait de savoir s'il faut à nouveau budgétiser le CASDAR. Il faut connaître la finalité de la mission de l'IGF. Les comptes d'affectation spéciale ne sont plus dans l'air du temps. Je me suis battu pour faire en sorte qu'on maintienne le CASDAR, en arguant du fait que la mission de l'IGF n'avait pas commencé.

Au bout du compte, on ne touche pas à sa rebudgétisation, mais il enregistre une diminution de 10 millions d'euros. J'entends vos propos sur le volet macroéconomique concernant l'alimentation du CASDAR. À la vérité, je pense que nous ne serons pas au sommet cette année. Je peux me tromper, mais c'est mon sentiment.

C'est de toute manière insuffisant pour expliquer la diminution de 10 millions d'euros. Il est trop facile d'invoquer la sincérité budgétaire cette année et, l'année prochaine, de vous dire qu'il s'agit d'une dépense nouvelle. Vous avez donc tout à fait raison de mettre cette diminution en avant.

J'insiste sur le fait que le financement de la recherche ne repose pas uniquement sur le CASDAR. D'ailleurs, il finance aussi les chambres d'agriculture.

Par ailleurs, beaucoup de recherches vont être financées par le truchement du plan de relance. On annonce par exemple, dans les prochains jours, un plan protéines financé à hauteur de 100 millions d'euros pour mettre fin au système absurde de dépendance vis-à-vis des importations de soja d'Amérique du Sud, qui remontent à plusieurs années. Plus de 100 millions d'euros viennent d'être validés. Ceci va être annoncé dans les prochains jours.

Parmi eux figurent 5 millions d'euros pour financer les organismes de recherche, cette somme venant s'ajouter à tout ce que l'on peut faire au titre du CASDAR.

De la même façon, des sommes importantes figurent dans le PIA dont on a renforcé les crédits, et permettent de financer la recherche. Il en va de même dans le cadre de la LPPR. On ne va pas bouder notre plaisir pour une fois qu'une LPPR finance autant la recherche et prend en compte la recherche agronomique. La recherche ne dépend pas uniquement du CASDAR, même si cela envoie un signal politique.

Vous l'aurez compris, il en va de même des TO-DE ou des chambres d'agriculture. Nous sommes dans une période d'immenses incertitudes. La meilleure des politiques possibles est d'essayer de demeurer sur nos fondamentaux et de donner un peu de lisibilité là où on peut le faire.

Quelle est ma vision de l'avenir de l'ONF, notamment à propos de la question des schémas d'emplois ? L'ONF constitue un défi immense. Il y a eu et il y a encore des difficultés, même à l'intérieur de l'Office. On a tous en tête les événements tragiques qui ont pu s'y dérouler. Nous intervenons en soutien et avons changé la gouvernance.

Combien de forestiers se sentent impuissants face à une parcelle de bois frappée par le scolyte, faute de moyens pour la régénérer ? Je me suis battu pour leur en redonner, notamment au titre du plan de relance. Personne n'a jamais investi 200 millions d'euros dans la forêt française.

Ces 150 millions d'euros sur 200 vont financer le reboisement nécessaire, y compris dans la forêt privée. On estime qu'on peut replanter jusqu'à 50 millions d'arbres, ce qui est colossal.

Il faut avant tout savoir ce que l'on peut y replanter. C'est un sujet très compliqué. Je pense qu'il faut partir des usages. Dans 40 ou 50 ans, la forêt française servira aux constructions en bois.

Quels sont les moyens donnés à l'ONF, notamment en termes d'outils de gestion ? 22 millions d'euros sont consacrés au développement de la télédétection par laser LiDAR, qui constitue un outil de gestion cartographique très utile dans le domaine de la météo. Des expériences ont eu lieu dans d'autres pays. Nous avons décidé d'en doter l'ONF.

L'amont et l'aval constituent la clé de voûte sur laquelle la filière forestière n'a jamais su se reposer. Il faut bien appeler un chat un chat. L'aval ne tire pas l'amont, et l'amont estime que c'est à l'aval de s'adapter. L'amont produit telle essence et pense que c'est à l'aval de l'utiliser, mais l'aval ne passe pas d'accord avec l'amont. On a pourtant fait des tentatives en ce sens.

C'est un sujet très compliqué. C'est pourquoi les 200 millions d'euros comprennent un fonds bois numéro 3 bien plus significatif que les deux autres. Le dernier a été créé lorsqu'Emmanuel Macron était ministre de l'économie.

S'agissant du schéma d'emplois, je crois qu'il faut avoir en politique une certaine cohérence. Je ne peux que répéter les propos tenus à l'Assemblée nationale à ce sujet. J'ai pris note, tout comme vous, que l'Assemblée nationale a décidé de revenir sur ce schéma d'emplois. Je demeurerai cohérent avec les propos que j'ai tenus à l'Assemblée nationale.

Enfin, un tiers des travailleurs de l'ONF, voire plus, relèvent du droit privé. Cette question a été abordée dans le cadre d'une ordonnance que vous avez fait voter pour éclairer les modalités de recrutement de l'ONF.

On a fait la même chose pour les chambres d'agriculture. Je me réfère à ce débat qui n'est pas évident, mais je n'oppose pas un statut de droit privé à quelqu'un qui peut remplir une mission de service public. C'est une conception de l'État qui n'est pas la mienne.

S'agissant de la provision pour aléas, on a déjà augmenté de 15 millions d'euros par rapport à l'année précédente. Je pense que cela répond à la sincérité budgétaire. On verra ce qui va se passer.

Le sujet qu'il nous faut traiter réside dans la question assurantielle agricole. On a commencé à travailler sur ce sujet durant huit mois. Je réunis tout ce petit monde courant décembre pour voir où en est. On a d'un côté les calamités agricoles, de l'autre les assurances privées. Parfois, les calamités agricoles assurent mieux que les assurances privées, ce qui veut dire qu'il n'y a pas d'incitation à choisir les assurances privées, sauf dans certains cas. Le système assurantiel, notamment privé, n'est pas suffisamment développé dans le monde agricole.

La réponse ne peut pas être de diminuer la qualité de l'indemnisation de la calamité agricole pour redonner une attractivité au système assurantiel privé, mais de savoir comment redonner de l'intérêt au système assurantiel privé. C'est ainsi qu'on doit traiter le sujet, qui est très compliqué. Comment mutualiser le risque pour faire en sorte que la prime soit faible ? Cela signifie qu'il faut être beaucoup, voire rendre l'adhésion obligatoire. On n'a pas le même son de cloche en fonction des filières et des zones géographiques. C'est ce que l'on va devoir traiter.

S'agissant de l'influenza, chacune de ses apparitions, depuis 2015, a engendré environ 100 millions d'euros de dépenses exceptionnelles. On verra ce qu'il en est en cours d'année. Rien n'a été prévu par rapport au budget initial. Pour l'instant, on essaye de circonscrire le foyer de Haute-Corse. Le problème vient plus des oiseaux migrateurs que de ce foyer. Depuis 2016, nous avons développé beaucoup d'outils de biocontrôle et de biosécurité dans les élevages.

Quant à la PPA, elle est aux portes de l'Allemagne. On a réussi à la contenir lorsqu'elle était en Belgique. Elle est passée de Pologne en Allemagne via le sanglier. En Allemagne, elle se répand par leur biais, mais la vitesse de propagation reste très faible. On peut donc estimer que le fait que la PPA arrive en Alsace est assez peu probable. C'est ce que disent un certain nombre d'experts. J'étudie néanmoins cela avec beaucoup de précautions.

En revanche, n'oublions pas que la PPA est arrivée d'un seul coup en Belgique. La probabilité qu'elle arrive en Alsace par un sanglier allemand n'est pas plus forte que celle qu'elle arrive directement en Bretagne par un camion qui a traversé la Pologne ou l'Allemagne. Nous réalisons là aussi des mesures de biosécurité, etc.

Dans le plan de relance, 130 millions d'euros sont consacrés aux abattoirs, environ 130 millions d'euros aux éleveurs, afin de leur permettre d'investir dans le domaine de la biosécurité et du bien-être de l'éleveur comme de l'élevage.

S'agissant du sésame, je n'ai pas d'informations. Je m'engage à vous les communiquer.

Par ailleurs, concernant le Brexit, on a programmé le recrutement de plus de 300 équivalents temps plein (ETP). Pour dire les choses simplement, on est à peu près au clair pour ce qui touche aux importations du Royaume-Uni vers la France. On avait jusqu'à présent deux centres de traitement phytosanitaire entre Calais, Dunkerque, etc. On en crée cinq supplémentaires. On a déjà recruté près de 200 personnes – vétérinaires, etc.

Là aussi, le diable est dans les détails. J'étais en compagnie de la commissaire à la santé, il y a quelques jours. Environ 500 000 chiens et chats font le trajet chaque année. Il faut donc absolument que la rage ne se propage pas au Royaume-Uni, faute de quoi il faudra tester les 500 000 chiens et chats qui arrivent chaque jour. Je vous laisse imaginer l'organisation que cela suppose.

J'imagine que l'on fera preuve de pragmatisme à ce sujet. On compte par ailleurs 12 000 passages de chevaux par an. Aujourd'hui, il existe un accord trilatéral. Demain, il faudra les contrôler. Vous imaginez la logistique à mettre en place. On est en train de s'organiser.

La grande difficulté vient du fait qu'on ne connaît toujours pas les règles à appliquer vers la Grande-Bretagne, les Britanniques ne les ayant toujours pas déterminées. C'est ce qui est compliqué.

J'ai oublié de parler d'un élément très important en matière de recherche, le plan Écophyto. Le budget prévoit 71 millions d'euros pour ce plan. On vient de signer la feuille de route. Je pourrais vous l'adresser si vous le souhaitez, ainsi qu'à la présidente.

Beaucoup d'entre vous me parlent des fermes du réseau Démonstration, expérimentation et production de références sur les systèmes économies en phytosanitaires (DEPHY). Elles fonctionnent objectivement très bien, et nous leur accordons 13 millions d'euros.

S'agissant de la rentabilité, on l'améliore par le plan de relance. Il faut également tenir compte de la question de la gestion du risque. N'oublions jamais que la meilleure façon de gérer les risques, c'est d'abord d'améliorer la gestion en eau et d'avoir ensuite un système assurantiel. La loi Egalim ne donne pas encore de résultats satisfaisants. Cela fonctionne pour certains secteurs, et non pour d'autres.

Début décembre, nous allons réunir pour la troisième fois avec Agnès Pannier-Runacher le comité de suivi des relations commerciales. La confiance est aujourd'hui établie. L'exigence doit être absolue de notre part, mais on doit y ajouter un troisième volet sur la transparence. Il faut réussir à passer de la guerre des prix à la transparence des marges.

L'économie est basée sur un rapport de force et une théorie des jeux. On ne peut peser dans une économie qui n'administre pas les prix mais rend toute entente pénale répréhensible qu'en instaurant la transparence. Nous sommes convenus de mettre ce sujet sur la table.

J'ai demandé à Serge Papin, qui est devenu une sorte de figure tutélaire, de travailler avec nous sur ce sujet. Il mène une mission jusqu'à la fin du mois d'avril et nous accompagne dans le cadre du triptyque « Confiance, exigence, transparence ».

Par ailleurs, la baisse de la dotation en faveur des Mesures agro-environnementales et climatiques (MAEC) est due au fait que nous avons dépensé en 2020 des sommes très importantes liées à des MAEC exceptionnelles en 2015.

Enfin, concernant le FEADER, nous allons connaître deux années avec des crédits très importants que le plan de relance agricole européen va permettre de financer.

Mme Sophie Primas, présidente. – La parole est aux commissaires.

M. Daniel Laurent. – Monsieur le ministre, la filière viticole a été durement touchée par la crise sanitaire, d'autant qu'elle a dû concomitamment affronter les sanctions américaines, le Brexit et la crise de Hong Kong. L'OMC a autorisé l'Union européenne à appliquer des sanctions tarifaires d'un montant de 4 milliards de dollars, avec les risques que cela comporte.

Je vous rappelle que, depuis la mise en place des sanctions américaines, les exportateurs font face à une perte de plus d'un million d'euros par jour aux États-Unis.

Par ailleurs, la régulation des droits de plantation au-delà de 2030 semble être en bonne voie. Où en sont les discussions avec les institutions européennes ?

Dans la viticulture, les priorités peuvent se résumer au soutien apporté aux entreprises viticoles qui ont maintenu l'emploi pendant la crise, à l'autorisation donnée en 2021 aux exploitations de calculer leurs cotisations sociales sur le résultat de l'année n, à l'ouverture du dispositif d'épargne de précaution aux entreprises agricoles imposées à l'impôt sur les sociétés, à l'utilisation non fiscalisée des sommes antérieurement épargnées ou à l'exonération de l'impôt sur la fortune immobilière (IFI) des biens ruraux loués à long terme. Nous présenterons bien sûr des amendements en ce sens.

Nous avons compris qu'il n'y aurait pas de loi foncière sur le foncier agricole. Cependant, il est indispensable d'accompagner les jeunes agriculteurs qui souhaitent s'installer ou réguler la financiarisation du foncier agricole. La voie réglementaire semble être envisagée.

Dans un référent, la Cour des comptes fait un certain nombre de recommandations visant notamment à permettre aux sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER) d'avoir plus de contrôle sur les transferts de parts de société. Quel en est le calendrier ?

Concernant les prix garantis par l'État, envisagez-vous compte tenu des méventes à prévoir, de décaler le remboursement des échéances de deux ou trois ans ?

S’agissant de la distillation de crise, mesure efficace à propos de laquelle nous vous remercions, les négociations demandent des mesures supplémentaires au vu des stocks des récoltes 2019 et de la récolte 2020, qui est très importante.

Pour conclure, le décret fixant la définition des volumes prélevables pour l’irrigation issu de la loi d’accélération et de simplification de l’action publique (ASAP) associera-t-il les ministères de l’agriculture et de la transition écologique ?

M. Jean-Marie Janssens. – Monsieur le ministre, le projet de loi de finances présenté en conseil des ministres le 28 septembre consacre un budget 2021 stable pour notre agriculture.

C’est une nouvelle rassurante pour un secteur essentiel de notre économie et pour l’avenir de nos agriculteurs. Ceci est d’autant plus important dans un contexte de crise sanitaire et économique historique. Ces mois de confinement ont souligné à quel point l’agriculture de proximité et la qualité de nos productions nationales étaient importantes pour nos concitoyens : manger bien et manger local est une réelle priorité pour les Français et pour notre économie.

L’avenir de notre agriculture réside dans l’équilibre entre qualité et proximité. À ce titre, le budget de l’État consacré à l’agriculture française n’aura de sens et d’efficacité que s’il s’appuie sur une politique agricole commune bien conçue et bien articulée avec notre ambition nationale.

La participation de l’Union européenne pour mener à bien l’évolution de notre modèle agricole est déterminante face au blocage inquiétant de la Pologne et de la Hongrie, sur le plan de relance européen. Étant donné les tensions réelles qui existent sur un compromis sur la PAC 2021-2027, nous pouvons nourrir quelques inquiétudes légitimes sur le soutien de l’Union européenne à nos agriculteurs.

Le volontarisme français ne doit pas se heurter à une forme de blocage européen. Pouvez-vous nous préciser le rôle et la place que la France entend jouer dans la mise en place de la place de la PAC 2021-2027, notamment pour assurer plus d’aides directes envers nos agriculteurs, sécuriser leurs revenus et valoriser une agriculture soucieuse de préserver l’environnement ?

Mme Patricia Schillinger. – Monsieur le ministre, les 19et 20 octobre, le conseil des ministres de l’agriculture est parvenu à un accord sur une PAC ambitieuse d’un point de vue environnemental pour la période 2023-2027. Nous saluons cet accord, dans lequel vous vous êtes fortement investi, monsieur le ministre. Il permettra que 20 % à 30 % des paiements directs soient conditionnés aux normes environnementales.

Il faut que, dans tous les États membres, les agriculteurs puissent répondre des mêmes règles et adoptent une culture de la terre respectueuse de son environnement, dont la France peut être fière.

Cet accord est dans la continuité des mesures agroécologiques présentées dans le plan de relance, comme la mesure de la conversion pour l’agroéquipement des exploitations agricoles. La création du crédit d’impôt de haute valeur environnementale (HVE) constitue une aide financière que nous ne pouvons que saluer pour renforcer l’accompagnement agroécologique de nos exploitants.

L'agroécologie représente une véritable priorité agricole en cette période de crise et de changements afin de concrétiser nos engagements en matière de transition écologique et de garantir une alimentation saine, sûre, durable, locale et de qualité.

Les obstacles qui ont été franchis sont importants, mais il reste encore à finaliser notre programmation stratégique nationale et à gérer la période de transition. Ainsi, monsieur le ministre, pouvez-vous nous dire quelle sera votre méthode dans les prochains mois pour mener ce chantier si important pour nos territoires, nos concitoyens et, bien évidemment, nos agriculteurs ?

M. Rémi Cardon. – Monsieur le ministre, vous avez voulu verdir votre budget pour 2021, mais quels sont les moyens mis en place pour accompagner la conversion des agriculteurs en agriculture biologique ? Un chiffre marque les esprits, notamment dans le département de la Somme : en 2018, seules 167 fermes se sont converties à l'agriculture biologique, soit 1,18 % de la surface agricole utilisable.

Cela traduit le manque d'ambition de l'accompagnement des agriculteurs à se convertir, car il y a parfois de la bonne volonté chez eux. Je vous invite à me répondre concrètement.

M. Jean-Pierre Moga. – Monsieur le ministre, Daniel Laurent a fait tout à l'heure allusion aux droits de douane de 25 % sur les vins français imposés par l'administration Trump et ses effets très négatifs – 400 millions d'euros de pertes par an.

La filière viticole espère que l'élection de Joe Biden à la présidence des États-Unis permettra à la France et aux États-Unis de résoudre les différends commerciaux exacerbés sous la présidence de Donald Trump et affectant lourdement les exportations françaises.

Elle fonde l'espoir que, parmi les premiers sujets abordés, la question des droits de douane pourra être revue et permettra à la taxation des vins hexagonaux de rester dans la norme. Que comptez-vous faire, monsieur le ministre, pour parvenir à un accord très rapidement avec la nouvelle administration américaine, mettant ainsi fin aux taxes sur nos vins outre-Atlantique et instaurant un climat beaucoup plus apaisé ? Je pense que vous en êtes capable.

Par ailleurs, dans quelle mesure allez-vous vous mobiliser pour ne pas accroître le risque et les difficultés qui pèsent sur les exportateurs français de vins et de spiritueux et, par-delà, sur notre balance commerciale ?

M. Pierre Cuypers. – Monsieur le ministre, vous êtes battu et nous avons tous ensemble sauvé la filière betteravière grâce à un projet de loi sur lequel le Conseil constitutionnel n'a certes pas encore statué.

Ce plan ne réussira que si l'on peut prendre des mesures dans le cadre de la loi de finances pour sauver totalement cette filière, grâce aux indemnités qui devraient être versées pour compenser les pertes de l'année 2020. Comment envisagez-vous les choses ?

Par ailleurs, le Gouvernement a prévu la révision des contrats d'achat de certaines installations photovoltaïques. J'ai déjà eu l'occasion de contester ici auprès de votre collègue ministre de l'environnement tant la méthode que le fond de cette évolution très préoccupante, pénalisante et contre-productive.

Certes, sur la méthode, son introduction par voie d'amendement parlementaire ne permet pas de mesurer pleinement ses effets juridiques ou financiers ni de mener à bien l'ensemble des consultations nécessaires.

Cependant, sur le fond, son caractère rétroactif soulève une lourde interrogation constitutionnelle et remet en cause la parole de l'État, ainsi que les hypothèses sur lesquelles les porteurs de projets se sont fondés et se sont bien souvent lourdement endettés.

Je souhaiterais connaître l'impact de cette évolution sur le secteur agricole, car beaucoup d'agriculteurs ont investi dans des installations photovoltaïques sur leur exploitation. Le seuil de 250 kilowatts prévu pour l'application du dispositif les préserve-t-il ?

M. Franck Montaugé. – Monsieur le ministre, je suis de ceux qui pensent – et nous sommes quelques-uns dans cette salle – que l'agroécologie reste une grande politique et pas seulement un moyen, même si cela peut être considéré comme tel.

À cet égard, la loi d'avenir de 2014 a fait évoluer profondément l'agriculture. Depuis, chaque Gouvernement qui se succède ne cesse d'approfondir le sillon.

Vous avez évoqué les défis majeurs et parlé de démographie agricole ainsi que de gestion de l'eau. Je partage tout à fait votre avis, étant issu d'un territoire, le Gers, en difficulté à certains égards sur le plan agricole.

Je vous confirme que ces sujets sont primordiaux pour beaucoup de territoires de notre pays, et je voudrais vous interroger sur la façon dont vous allez utiliser certains des crédits de votre ministère en 2021 par rapport à la question de la future PAC.

La question de la démographie médicale pose la question de la manière dont on va faire évoluer la PAC, notamment à propos des aires surfaciques. Que pensez-vous de la possibilité de faire évoluer ces aides en tenant compte des rendements qui sont, pour des filières communes, souvent très différents d'un endroit à l'autre du fait de la qualité agronomique des sols ?

Je pense que ce sujet va dans l'absolu au-delà du plafonnement des primes et du plafond des surfaces. C'est un sujet important.

Je suis un fervent promoteur de la reconnaissance des externalités positives de l'agriculture. Le moment est peut-être venu d'envisager de financer des paiements ou des prestations pour services environnementaux rendus par l'agriculture et la société française dans son ensemble. J'ajoute qu'il serait bon qu'une partie des paiements pour services environnementaux (PSE) soient financés en dehors de la PAC.

Enfin, le foncier est aussi un enjeu fondamental par rapport à la question du devenir de la démographie agricole. Il est urgent de s'attaquer à ces sujets. Quand allez-vous le faire ?

M. Daniel Gremillet. – Monsieur le ministre, ce budget 2021 est intéressant, mais il pose question.

Vous avez parlé à plusieurs reprises de souveraineté alimentaire, mais à aucun moment de souveraineté exportatrice. L'agriculture française a-t-elle encore une fonction exportatrice, un rôle au niveau européen et mondial ?

Ce budget comporte-t-il des moyens de contrôle pour respecter les normes alimentaires qui sont exigées de la part des agriculteurs à travers les importations ? Cela fait partie notamment des textes qui ont été votés au Sénat.

Par ailleurs, la recherche génomique a été lancée par une opération conjointe des paysans, financée par les paysans, une partie du CASDAR et le ministère de la recherche. C'est ainsi qu'on a avancé sur la connaissance du génome, tant humain qu'animal.

L'agriculture est à un tournant de son histoire. On ne peut régler cette question dans le cadre d'une audition, mais c'est un vrai sujet.

Enfin, je ne suis pas d'accord avec vous s'agissant de la forêt. Certes, 200 millions sont sur la table, mais on est loin derrière les Allemands. D'autre part, la forêt a besoin des femmes et des hommes qui sont le territoire, et il nous faut aujourd'hui mener une politique sanitaire à ce niveau. Or nous assistons à un véritable gâchis de la ressource, alors qu'elle peut apporter une réponse sociétale en matière de captation des gaz à effet de serre.

Mme Anne-Catherine Loisier. – Monsieur le ministre, quelles initiatives avez-vous prises pour permettre à nos éleveurs d'assurer l'abreuvement de leur bétail d'ici quelques mois ?

Pourrait-on les autoriser à installer des seuils dans les prairies, sur les petits cours d'eau, ce qui permettrait également d'irriguer les prairies pour permettre éventuellement deux passes de coupe ? Il s'agit de demandes qui viennent du terrain. C'est un sujet très pratique.

S'agissant de l'enjeu démographique, comment comptez-vous soutenir les reprises d'exploitation ? Aujourd'hui, c'est un drame. L'accompagnement n'est absolument pas à la hauteur des défis. Un jeune qui veut s'engager bénéficie d'une aide de 5 000 euros à 30 000 euros, alors que les exploitations valent 600 000 euros, 700 000 euros ou 800 000 euros. Autant dire que ce n'est pas jouable.

Par ailleurs, vous avez parlé de l'enjeu de la transformation des circuits courts. Aujourd'hui, l'autorisation d'exercer des ateliers de transformation des volailles et des palmipèdes que l'on trouve sur certaines exploitations arrive à échéance le 30 décembre. Comment pensez-vous pérenniser ces ateliers, ô combien nécessaires sur nos territoires ?

Enfin, il semblerait que des menaces planent sur l'observatoire des prix sur les marchés de bétail à vif. La profession ne pourrait plus disposer des cotations qui assurent l'impartialité, la qualité et la transparence du secteur. Comment pensez-vous agir pour préserver cet observatoire ?

M. Patrick Chauvet. – Monsieur le ministre, je partage pour partie vos propos et tous ceux de mes collègues concernant les crédits affectés, qui sont totalement justifiés. Vous l'avez dit au départ, ce n'est pas le budget qui fait la politique, c'est la politique qui doit trouver son budget.

Vous n'avez pas évoqué les modalités d'accès aux crédits affectés. Il y a un énorme travail de simplification à réaliser dans ce domaine. En 1970, les Shadocks avaient découvert une maladie grave, la « compliquite ». On ne s'en est jamais sorti ! La simplification serait pourtant efficiente pour vos services, les ministères, les agriculteurs. On

en parle toujours, et on ne la réalise jamais. Je suis persuadé que c'est un bel exercice intellectuel que d'essayer de s'y essayer.

Mme la présidente a pris l'exemple de la herse. On a toutes et tous des anecdotes sur le terrain. J'ai été vice-président en charge de la ruralité et de l'agriculture de mon département. La première chose qu'on me demandait lorsque je me rendais dans une exploitation, c'était de simplifier l'accès à tous les dispositifs.

J'aimerais, monsieur le ministre, que vous développiez un peu plus l'idée de catalogue, en espérant qu'il ne s'agisse pas d'une nouvelle forme de complexification. Certes, la complexification a sans doute servi à réduire les budgets – j'en suis persuadé – mais certains jeunes agriculteurs ont été obligés de rembourser des crédits qu'ils avaient souscrits. Ce sont des choses inacceptables, dont on ne veut plus entendre parler sur le terrain.

Enfin, l'agriculture a besoin de perspectives. C'est actuellement très difficile, mais cela a été évoqué tout à l'heure avec le photovoltaïque. Je voudrais vous parler des énergies renouvelables, et notamment de méthanisation. On a, au travers de la microméthanisation, un levier extraordinaire d'aménagement du territoire, de pérennisation des élevages, si l'on veut bien considérer que l'effluent d'élevage est un minerai pour fabriquer de l'énergie. Si on l'utilise, on sert l'humain, l'économie et l'environnement.

M. Joël Labbé. – Monsieur le ministre, j'ai entendu votre belle formule selon laquelle c'est la politique qui doit guider le budget et non l'inverse. Je vous ai également entendu, chiffres à l'appui, parler d'un investissement massif dans la recherche.

Je voudrais évoquer ici le parent pauvre de la recherche, l'Institut technique de l'agriculture biologique (ITAB). C'est une structure historique de recherche et d'expérimentation unique dans le paysage de l'innovation agricole et agro-alimentaire.

Nous sommes dans un changement d'échelle, avec des engagements européens à 25 % de bio en 2030, un plan Ambition bio à hauteur de 15 % en 2022, la nécessité, par la loi, de parvenir à 20 % de bio dans la restauration collective pour 2022. Or on constate que 30 % des produits alimentaires bio consommés en France sont importés. C'est dire s'il y a une attente sociétale très forte.

Des travaux sont menés par l'Inrae. J'ai suivi en partie le colloque d'aujourd'hui sur le programme Métabio, qui est très intéressant.

La dotation CASDAR a été maintenue au niveau de celle de 2013 pour l'Institut de l'agriculture biologique, soit 1 million d'euros, ce qui représente seulement 2 % des dotations CASDAR pour les instituts techniques agricoles. Alors que les agriculteurs bio financent à hauteur de 10 % les contributions volontaires obligatoires (CVO), on ne constate aucune éligibilité de l'ITAB aux CVO.

Monsieur le ministre, il y a là une très forte asymétrie budgétaire. Quelles mesures comptez-vous prendre dans ce contexte de changement d'échelle de l'agriculture biologique ?

M. Christian Redon-Sarrazzy. – Monsieur le ministre, un certain nombre de surfaces destinées à l'élevage sont actuellement acquises par des investisseurs, qui les stockent en vue d'une future utilisation pour produire de l'énergie verte, photovoltaïque pour l'essentiel.

Quels outils comptez-vous mobiliser ou renforcer afin que ces terres conservent leur vocation initiale et permettent l'installation de jeunes agriculteurs ? Il existe bien un problème de renouvellement générationnel, mais la première des conditions pour l'installation, c'est de disposer du foncier.

Les SAFER peuvent remplir partiellement ce rôle, mais insuffisamment pour l'instant, puisqu'on retrouve cette démarche dans plusieurs départements. C'est relativement inquiétant, notamment quand on connaît le niveau requis pour l'installation de jeunes agriculteurs, en particulier dans les zones d'élevage.

M. Henri Cabanel. – Monsieur le ministre, j'aimerais insister sur le métier d'agriculteur. Vous souhaitez revaloriser le métier et je m'en réjouis, mais le constat est alarmant : l'âge moyen des agriculteurs est élevé et, comme vous l'avez dit, les enfants ne reprennent plus systématiquement la suite. Les parents ne veulent pas qu'ils subissent la frustration de ce métier toute une vie, et finissent, comme beaucoup d'agriculteurs – environ 450 par an – par se suicider. C'est un sujet sur lequel ma collègue Françoise Férat et moi travaillons.

Je voudrais aussi évoquer le manque de main-d'œuvre que traverse l'agriculture. La main-d'œuvre est souvent étrangère et ma question est simple : quelles actions concrètes allez-vous mettre en œuvre pour revaloriser ce magnifique métier d'agriculteur ?

M. Jean-Jacques Michau. – Monsieur le ministre, un mot concernant les associations foncières pastorales, qui mettent à disposition des terrains, les aménagent et les donnent à des éleveurs dans des groupements pastoraux.

Depuis 2015, les propriétaires bénéficient d'exonérations de foncier sur le foncier non bâti. Ces exonérations s'arrêteraient cette année. Pourriez-vous les maintenir ? Il s'agit d'une aide importante, et les bénéfices qu'en retirent les propriétaires sont extrêmement faibles.

M. Olivier Rietmann. – Monsieur le ministre, j'ai bien noté que vous avez décidé d'intégrer dans votre projet de loi de finances 160 millions d'euros pour la rénovation des abattoirs, et notamment pour l'amélioration du bien-être de l'éleveur et des animaux dans les exploitations agricoles.

Avec cette décision, vous avez manifesté beaucoup de bonne volonté, mais vous vous trompez de diagnostic : si les abattoirs n'ont pas eu les moyens ces dernières années de réinvestir afin d'améliorer le bien-être animal, notamment le système de contention et de robotisation des abattages et du conditionnement de la viande, si les exploitants agricoles n'ont pas eu les moyens d'améliorer leur bien-être et le bien-être animal par des systèmes de logement et de contention plus modernes, c'est à cause d'un problème de rentabilité de la filière de production de viande, bovine ou porcine.

Je pense qu'il vaudrait mieux consacrer ces 260 millions et un certain nombre d'autres à l'amélioration et la rentabilisation des exploitations agricoles productrices de viande bovine et porcine. Cela aurait également pour effet d'inciter davantage de jeunes agriculteurs à s'installer dans ces filières, qui souffrent cruellement.

J'ai travaillé dix ans dans la gestion de patrimoine. J'étais ingénieur d'affaires, et j'ai quitté ce secteur pour devenir paysan il y a quinze ans, par passion. Ce sont des choses

que l'on verra de moins en moins, parce que la production de viande n'est plus rentable. Il vaudrait donc mieux consacrer cet argent à la rentabilité de la filière plutôt qu'à soigner des maux.

Mme Marie-Christine Chauvin. – Monsieur le ministre, les éleveurs qui produisent des broutards sont en grande difficulté, car les prix ne cessent de chuter. Avez-vous prévu un plan d'urgence les concernant ?

Mme Sophie Primas, présidente. – Monsieur le ministre, vous avez la parole.

M. Julien Denormandie, ministre. – Tout d'abord, s'agissant des discussions avec les États-Unis, il ne faut faire preuve d'aucune naïveté. On connaît le poids de l'administration américaine sur tous ces sujets, même si l'élection de Joe Biden va très certainement apaiser le climat.

Il s'agit de mettre en œuvre les 4 milliards de dollars de mesures de rétorsion permises par l'OMC, ce sur quoi la France a beaucoup travaillé et que l'Union européenne a adopté il y a quelques jours. Il est très important de montrer 'que nous sommes prêts à entrer dans un rapport de force pour obtenir la désescalade et revenir à un système beaucoup plus apaisé.

La deuxième question, que vous êtes plusieurs à avoir posée, porte sur le foncier agricole. On pourrait en parler durant des heures. Je crois qu'il nous faut mener une grande réforme du foncier agricole. Cela va prendre cinq à dix ans. Ceci recouvre les sujets des baux ruraux, du fermage, du statut de l'agriculteur, des SAFER, de leur gouvernance, du portage foncier.

Nous avons en France les terres agricoles probablement les moins chères parmi nos compétiteurs européens, mais nous ne les valorisons pas. Nous avons là pour une fois un avantage comparatif indéniable, ce qui amène même parfois certains, comme nos amis belges, à se les appropier dans le nord du pays, car il s'agit de terres particulièrement compétitives.

Je ne suis pas sûr, compte tenu des modifications législatives dues à la situation sanitaire, qu'on dispose d'une fenêtre pour que le Gouvernement dépose une grande loi de réforme foncière d'ici la fin du quinquennat. Cela ne signifie pas qu'il ne faut pas avancer, ou que les parlementaires ne peuvent pas le faire de leur côté.

Que peut-on faire rapidement ? J'entends les critiques visant les SAFER. Pour autant, vous en connaissez la gouvernance, et chacun doit assumer ses responsabilités.

Il existe un point sur lequel on peut avancer sans passer par la loi. Certains d'entre vous l'ont dit, le jeune agriculteur qui s'installe, s'il n'hérite pas de terres, doit souscrire des prêts à hauteur de 200 000 euros, 300 000 euros, 400 000 euros, 600 000 euros.

Face à cela, il faut avancer avec des systèmes de portage foncier. Des expériences ont été menées dans certaines régions. On travaille aujourd'hui beaucoup avec la banque des territoires pour voir comment réaliser ce portage foncier, qui est extrêmement pertinent.

Je pense que la nouvelle génération d'agriculteurs est prête, ce qui n'était pas concevable pour leurs parents. La première des grandes réformes foncières à mener, c'est celle des retraites de nos agriculteurs, afin de définitivement clore le sujet. Tant qu'on n'arrivera pas à boucler ce dossier, on ne changera jamais l'approche que l'on peut avoir du

foncier. C'est ce que nous sommes en train de faire, puisqu'on doit mettre en place la retraite minimale à 85 % du SMIC avant début 2022, y compris pour le stock. C'est très important.

Concernant le PGE, les choses sont déjà faites. Cette possibilité existe hors du monde agricole. On est passé d'une à deux années. Il s'agit de mesures transversales, mais il faut que l'on s'adapte.

Je me félicite par ailleurs du décret issu de la loi ASAP sur la gestion de l'eau et la répartition, et je vous en remercie. Cela a été un beau sujet parlementaire. On a là un cadre défini, et c'est très bien.

Ce décret vient de partir à la concertation. Ce qui est sûr, c'est que le ministère de la transition écologique et le ministère de l'agriculture, comme toujours pour ce type de documents réglementaires, seront associés à la concertation. C'est un sujet très important. Il nous faut maintenant nous assurer que le décret en tant que tel est pertinent.

Monsieur Janssens, le sujet est assez simple s'agissant de la question du rôle et de la place de la France dans la PAC 2021-2027. À mon arrivée, il existait des lignes rouges. Il s'agissait en premier lieu d'avoir une PAC plus verte et d'accompagner la transition agroécologique, mais surtout de faire en sorte que la convergence au sein du marché commun soit une priorité absolue. On ne peut demander aux uns de changer de pratiques si les autres ne changent pas aussi. Cela va prendre un certain temps.

Je suis sûr que les prochains ministres de l'agriculture continueront à travailler sur ce sujet, mais on a franchi une étape très importante. Cela aurait été un immense échec si l'on n'y était pas parvenu. On s'est beaucoup battu lors du conseil des ministres du 21 octobre pour obtenir que le fameux principe qui conditionne 20 % à 30 % des paiements du premier pilier à des mesures environnementales soit obligatoire pour tous les États membres. Auparavant, chacun y allait avec ses *desiderata*. C'est une grande avancée.

Cependant, tous les pays vont établir des plans stratégiques nationaux. Il va falloir rester très vigilant en matière de convergence, mais on a obtenu l'avancée nécessaire il y a tout juste un mois, après des mois de discussions et des jours et des nuits d'intenses tractations.

Madame Schillinger, à mes yeux, la souveraineté agroalimentaire passe par la souveraineté française et, bien sûr, européenne. Un sujet est particulièrement important, celui de la souveraineté protéique.

Les aides couplées pour certains types d'élevages ne sont aujourd'hui possibles que pour des secteurs en difficulté ou des actions que l'on veut maintenir sur un certain nombre de territoires. Ce n'est pas possible quand il s'agit de soutenir une filière ou accroître sa production. Ce n'est pas logique. Si nous ne voulons plus être dépendants du tourteau de soja brésilien ou en provenance d'Amérique du Sud, il nous faut accroître nos surfaces. J'ai obtenu il y a tout juste un mois l'autorisation d'utiliser les aides couplées notamment pour la filière protéique.

Monsieur le sénateur Cardon, il faut considérer deux éléments s'agissant la conversion agribio, et en premier lieu tout ce que l'on fait au titre des schémas habituels, qui ne cessent d'augmenter. Les financements européens et nationaux sont passés, de 2016 à 2020, d'environ 250 millions d'euros à 500 millions d'euros au titre du bio.

Au-delà, on a augmenté de 50 % le fonds Avenir Bio, prorogé le crédit d'impôt bio et mis en place les structurations de filières, notamment de filières bio, à hauteur de 60 millions d'euros. On doit être aujourd'hui à 8,5 % de surfaces agricoles utiles en bio, ce qui n'est évidemment pas assez par rapport à l'objectif de 15 % d'ici 2022. Il nous faut donc accélérer.

En revanche, j'ai fait le choix, que j'assume, de ne pas mettre tous nos œufs dans le même panier. Au moment où je consentais une augmentation de 50 % au fonds Avenir Bio, j'ai décidé de créer le crédit d'impôt HVE et de le doter de 70 millions d'euros. J'aurais pu choisir de tout mettre sur le bio, mais j'ai fait le choix du bio, du HVE et du conventionnel, c'est-à-dire de pousser tous les feux.

C'est un choix politique qui m'incombe, mais je pense qu'il est très important de développer également le HVE, même s'il faut aller à fond sur le bio. Enfin, le crédit d'impôt bio est également prolongé.

Monsieur Moga, j'ai répondu concernant la taxe américaine.

Monsieur Cuypers, il faut d'abord évaluer toutes les pertes avant de lancer l'indemnisation au titre du principe *de minimi*.

Par ailleurs, j'entends les craintes concernant le photovoltaïque. À la suite du débat à l'Assemblée nationale sur la proposition du Gouvernement, la révision des tarifs ne concerne que les installations supérieures à 250 mégawatts. On parle de dix à quatre-vingts unités agricoles. J'entends qu'il y a des interrogations sur cette évaluation et que cela pourrait être beaucoup plus. Le rôle du Gouvernement, avant la séance au cours de laquelle vous allez étudier la chose, est de vous apporter la réponse précise. Nous y travaillons.

Monsieur Montaugé, la question des aides surfaciques et non surfaciques est un débat très compliqué. Nous l'avons eu au moment de l'examen du projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation du droit national au droit de l'Union européenne (DDADUE). Le Sénat, en séance, n'a pas voté en faveur de la proposition du Gouvernement.

Entre le débat dans l'hémicycle et la CMP, nous avons beaucoup travaillé avec les régions et sommes convenus d'un accord avec elles sur ce point. Nous avons, selon une méthode qui m'importe, établi avec le président Muselier et les autres présidents de région le meilleur des schémas.

Pour les aides surfaciques, l'autorité de gestion décisionnaire est l'État. Pour les aides non surfaciques, ce sont les régions qui représentent l'autorité de gestion et le décisionnaire. Il faut ensuite que chacun veille à ce qu'il existe une forme de convergence entre les différentes régions. J'ai souvent rencontré de jeunes agriculteurs frontaliers qui déploraient le fait que certains s'expatriaient dans des endroits où l'aide à l'installation était meilleure. Cette convergence est donc dans l'intérêt de tous.

On a un peu de temps pour régler tout cela, ces nouvelles répartitions n'entrant en vigueur qu'en 2023. On s'est mis d'accord avec les régions sur le principal. C'était très important. Comme pour les aides surfaciques, l'autorité de gestion est l'État, mais cela se

décide avec les territoires et les régions. Il faut donc maintenir tous les comités de région et continuer à échanger.

Monsieur Gremillet, je suis un grand défenseur de l'exportation. J'en ai beaucoup parlé hier dans l'hémicycle du Sénat. Je pense qu'il faut à la fois avoir une agriculture de proximité, et une agriculture d'exportation. Les deux sont nécessaires.

Cela nécessite des mesures d'aide à l'exportation. Songez que 30 à 40 % de l'activité de Business France est tournée vers l'agroalimentaire. On a créé un plan de relance export. Dans ce cadre, j'ai « doublé la mise » pour que ce soit deux fois plus intéressant de l'utiliser dans le domaine agricole.

Je ne reviens pas sur les moyens de contrôle. J'ai évoqué le Brexit tout à l'heure.

Madame Loisier, vous avez raison : la mère des batailles reste l'eau. On ne peut faire d'agriculture sans eau. La tension sur l'usage de l'eau est vieille comme le monde. Il existe des guerres de l'eau depuis que l'homme est sédentaire. Cela crispe souvent tout le monde au début puis, une fois que la réserve est montée, plus personne n'en parle, ce qui montre bien que les gens réussissent à s'adapter.

Il faut donc simplifier les choses, comme le fait décret sur la répartition des débits, et se concerter.

S'agissant des retenues individuelles, une ligne de 100 millions d'euros est prévue pour l'aide aux aléas climatiques. Les bassines de collecte d'eau pour les éleveurs, qui coûtent quelques milliers ou quelques dizaines de milliers d'euros, peuvent être éligibles au titre de cette ligne. Il faut les rajouter si elles ne le sont pas.

J'ai déjà répondu concernant le sujet de la démographie. Il nous faut créer des systèmes de portage de foncier. Avec Mme la présidente et Mme Estrosi Sassone, nous avions travaillé sur ces sujets, notamment dans le domaine du logement. Il faut donc avancer sur ce point.

Pour ce qui est de l'observatoire des prix que vous mentionnez, on a finalement maintenu tous les budgets en 2020. Il faut continuer à en parler. Je n'entre pas dans le détail, mais on dispose d'un peu de temps.

Monsieur Chauvet, un point est extrêmement important dans le domaine des aides à l'installation, vous l'avez dit. L'un des problèmes fondamentaux de la PAC est qu'on ne peut jamais bénéficier de seconde chance si, pour une raison ou une autre, on s'est trompé dans sa demande de paiement.

On a changé les choses concernant les aides aux jeunes agriculteurs après 2015, mais on est encore en train de traiter les reliquats de 2011 à 2015. J'ai souhaité, dès mon arrivée, instaurer la notion de droit à l'erreur dans la PAC. J'ai donc poussé un amendement au Parlement, avec les délégations européennes. J'ai obtenu une déclaration du Conseil sur le sujet. J'espère que le trilogue va valider cette notion. Si l'on y arrive, on aura réussi à obtenir quelque chose de fondamental.

Monsieur Labbé, concernant l'ITAB, les réunions ont lieu en ce moment, notamment au sujet de la répartition du CASDAR. Ceci prouve qu'on y travaille. Je vous propose d'en reparler en parallèle, n'ayant pas suffisamment de détails à ce sujet.

Monsieur Cabanel, j'ai répondu tout à l'heure à votre question sur les métiers.

Monsieur Michaud, nous allons déposer un amendement pour reconduire cette année le dispositif relatif à l'association foncière pastorale.

Monsieur Rietmann, vous avez raison : il s'agit d'une question de rentabilité, mais c'est pour moi typiquement une injonction contradictoire. En France, on adore les animaux, beaucoup apprécient la viande, mais on n'aime pas ce qui se passe entre les deux. On fait donc une sorte de transfert de culpabilité en direction des personnes qui travaillent dans les abattoirs.

Qui est déjà allé dans un abattoir ? Qui accepterait d'aller y travailler ? Je veux rendre hommage à celles et ceux qui y sont employés, qui font un métier extrêmement difficile et subissent ces injonctions, alors qu'on n'accepte pas de payer la viande plus cher pour couvrir les investissements.

C'est cette injonction contradictoire qu'il nous faut combattre, mais il faut bien que j'agisse le temps que cela se fasse, car les abattoirs de proximité ne cessent de fermer. Il nous faut arriver à avancer sur ce sujet. C'est pourquoi ces établissements sont éligibles au plan de relance, le temps que le sujet évolue.

J'ai parlé hier encore de la question des établissements de transformation lors de la réunion du conseil des ministres européens, en expliquant qu'on en avait absolument besoin en France.

Enfin, j'ai bien le sujet des broutards en tête. J'étais dans votre territoire il y a peu. Nous nous sommes mis d'accord sur un *modus operandi* afin de renouer le dialogue entre tous les acteurs. Une feuille de route commune a été arrêtée, qu'on m'a remise vendredi dernier. Je vais l'étudier.

Ces pistes sont très importantes sur le moyen terme, mais il existe également un sujet de très court terme. Il s'agit malheureusement d'opérations de marché. La question est de savoir si les Italiens acceptent de payer plus. Ce n'est pas si facile. Nous sommes aujourd'hui dépendants du marché italien, alors même que les Italiens sont dépendants de nous. C'est un système dans lequel on devrait pouvoir nous-mêmes fixer globalement les prix, alors que c'est l'inverse. Il y a là quelque chose qui ne tourne pas rond. Nous y travaillons.

Monsieur Redon-Sarrazin, votre question portait sur la transmission des terres. Même si on ne fait pas de loi foncière tout de suite, il nous est possible de commencer, notamment sur la question du portage du foncier. C'est un sujet très compliqué.

Je souhaite avancer sur tous ces sujets. Ce n'est pas faute de travailler, mais il faut aussi savoir quels sujets traiter en priorité. Mesures de soutien, plan de relance, PAC, assurances, eau, énergie, forêt, biocontrôle, biosécurité, foncier, transmission, etc. : on a beaucoup de sujets face à nous. Il faut voir comment les traiter les uns après les autres. J'aurais également pu citer le Brexit, le plan protéines, etc.

Mme Sophie Primas, présidente. – Merci beaucoup, monsieur le ministre. Nous savons que vous avez une grosse capacité de travail. Dominique Estrosi Sassone et moi-même l'avons constaté au moment de la loi Elan.

Nous avions encore beaucoup de questions à vous poser, mais nous nous retrouverons dans l'hémicycle à l'occasion de l'examen de cette mission.

La réunion est close à 18 h 35.

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

Mardi 24 novembre 2020

- Présidence de Mme Sophie Primas, présidente -

La réunion est ouverte à 15 h 05.

Projet de loi de finances pour 2021 - Mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales » - Examen du rapport pour avis

Mme Sophie Primas, présidente. – Nous examinons le rapport de M. Laurent Duplomb, Mme Françoise Féret et M. Jean-Claude Tissot sur les crédits de la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales » pour 2021.

Avant de commencer, j'en profite pour saluer M. Fabien Gay, dont le travail sur l'affaire des faux steaks hachés distribués aux associations caritatives a été mis en lumière par une grande chaîne de télévision nationale hier soir.

M. Laurent Duplomb, rapporteur pour avis. – Le budget, après examen par l'Assemblée nationale, est proposé à hauteur de 3 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP) pour 2021, soit un recul de 34 millions en AE et une augmentation de 34 millions d'euros en CP par rapport à la loi de finances initiales pour 2020.

Deux évolutions ont un impact à la baisse sur le budget en AE. La première est la baisse des cofinancements des dotations aux mesures agroenvironnementales et climatiques (MAEC) par rapport à l'année dernière, même si c'est un effet d'optique puisque ces dotations avaient été exceptionnellement accrues en 2020 pour engager une nouvelle vague de contrats MAEC. J'en veux pour preuve que nous aurons encore en 2021 des crédits à engager à un niveau deux fois supérieur à celui de 2019. La seconde évolution est la baisse des dotations du plan de compétitivité et d'adaptation des exploitations agricoles (PCAE) de 11 millions en AE et de 23 millions en CP.

J'ajoute, pour information, que les crédits de paiements pour les indemnités compensatoires de handicaps naturels (ICHN) seront en recul de 2 millions d'euros en raison de la fin de la compensation pour les communes sortantes du nouveau zonage.

En parallèle ont été augmentées plusieurs lignes budgétaires. Pour le programme 149, je veux mentionner la dotation pour aléas de provisions, tout d'abord, qui passe de 175 à 190 millions d'euros. Il en va de même pour les crédits de l'action dédiée à la forêt, en hausse de 7 millions d'euros.

Le programme 206, dédié à la sécurité sanitaire, augmente également de 33 millions d'euros en AE et 32 millions d'euros en CP, principalement pour boucler le plan

de recrutement des contrôles aux importations dans le cadre du Brexit et pour réformer la base de données nationale d'identification animale (BDNI), conformément à nos engagements européens.

Enfin, le programme 215, dédié aux moyens du ministère, est également en augmentation en raison, principalement, d'investissements immobiliers et informatiques.

On le voit, c'est un budget de gestion. À ce budget finalement assez stable s'ajoutent plusieurs points positifs : le maintien du dispositif d'exonérations de charges patronales pour les employeurs de travailleurs occasionnels et de demandeurs d'emploi en agriculture pour deux années supplémentaires – le Sénat l'a d'ailleurs, et à juste titre, pérennisé dans le PLFSS ; le maintien du budget des chambres d'agriculture et l'abandon, cette année, du projet de baisse de leur budget de 45 millions d'euros envisagé l'année dernière par le Gouvernement ; la mise en place d'un volet agricole dans le plan de relance pour 1,2 milliard d'euros comportant plusieurs mesures favorables à l'investissement, notamment des aides aux investissements favorables à la réduction d'intrants, au bien-être animal et à la réduction des risques liés aux aléas climatiques, ce que nous défendons lors des discussions sur le projet de loi de finances depuis longtemps et que le Gouvernement s'est enfin décidé à reprendre. Avec MM. Franck Montaugé, Bernard Buis et Franck Menonville, nous avions, au nom de la cellule de veille et de contrôle de notre commission sur la crise sanitaire, fait des propositions et appelé le Gouvernement à prendre de telles mesures. Nous ne pouvons donc que nous en féliciter : dans le détail, un milliard sera consacré à l'agriculture et 200 millions à la forêt.

Toutefois, nous constatons trois points négatifs qui nous opposent à ce budget. Le premier, et M. Jean-Claude Tissot y reviendra, concerne la diminution de 10 millions d'euros du compte d'affectation spéciale « Développement agricole et rural » (Casdar).

Le second concerne les aides de crise. Vous le savez, certaines filières agricoles n'ont pas été épargnées par le premier confinement, notamment en l'absence de débouchés à l'export ou en restauration hors foyer (RHF) et en raison de la fermeture de certains canaux de distribution. Je pense à la viticulture, à l'horticulture, aux brasseurs, aux producteurs de cidre, aux petites filières de la volaille ou aux producteurs de pommes de terre. Nous avons obtenu l'engagement du précédent ministre de l'agriculture d'obtenir des aides ciblées pour les viticulteurs, l'horticulture, la pomme de terre, les brasseurs et producteurs de cidre, ainsi que des aides européennes pour les pisciculteurs et conchyliculteurs.

Mais nous avons découvert trois anomalies. À ce stade, aucune aide nationale n'a été versée ! Seules les aides européennes ont été décaissées pour les viticulteurs pour la distillation de crise. Aucune aide française n'a été versée depuis le début du confinement au mois de mars : le Gouvernement répond-il ainsi à l'urgence dans ces conditions en attendant plusieurs mois avant d'agir ?

Le ministre a aussi annoncé une baisse de certaines enveloppes, c'est le cas pour les pommes de terre, les montants étant réduits à 4 au lieu de 10 millions d'euros. Et les viticulteurs craignent que les services du ministère ne reviennent sur leurs promesses de fonds pour compenser les sanctions américaines en considérant que la distillation de crise valait solde de tout compte. C'est une remise en doute de la parole de l'État qui pose des difficultés.

Enfin, tout occupé à assurer le versement, on l'a compris tardif et réduit, des aides du premier confinement, le ministère n'a pas envisagé, encore aujourd'hui, un plan d'aides

liées au second confinement. Or les problèmes sont les mêmes et les mêmes filières sont en difficulté : volailles à l'approche de Noël, pommes de terre et brasseurs sans débouchés avec la fermeture des restaurants, horticulteur en l'absence de fleuristes, etc.

Nous aurons encore un retard qui mettra en péril certaines filières. Avec MM. Franck Montaugé, Bernard Buis et Franck Menonville, nous craignons cet été qu'à défaut d'aides, le potentiel productif ne soit réduit, notamment dans les plus petites filières. Nous y voici ! Pour la pintade, par exemple, 15 % du matériel génétique a été détruit depuis mars. C'est une perte pour la France. Il en va de même pour les pigeons ou les cailles. En ajoutant une saison de Noël potentiellement catastrophique et un risque d'influenza aviaire, la filière pourrait ne pas s'en remettre. Il faut les aider et vite ! Nous appelons le ministre à réagir sur ce sujet rapidement, avant qu'il ne soit trop tard.

Le troisième point négatif concerne enfin la sincérité du budget. Il est étonnant de constater que des mesures nouvelles annoncées, ici même, par le ministre de l'agriculture et de l'alimentation ne figurent pas dans le budget, par exemple les 7 millions d'euros afin d'accélérer la recherche sur les alternatives au glyphosate ou les 7 millions d'euros destinés à financer le plan de recherche d'alternatives aux néonicotinoïdes pour la betterave sucrière. Enfin, aucune mention du plan d'indemnisation des planteurs betteraviers touchés par l'épidémie de jaunisse en 2020 ne figure dans les documents budgétaires, alors que cette mesure a été annoncée par le ministère, sans être à ce stade chiffrée.

Lors de son audition, le ministre a assuré que ces crédits seraient financés par des « redéploiements » en cours de gestion à la fois sur le Casdar et les crédits de la mission, c'est-à-dire en imposant des économies sur d'autres dispositifs, notamment en mobilisant la réserve, et sans informer préalablement le Parlement de ces mesures. Cela n'est pas conforme à l'esprit de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), et nous prive d'un débat sur ces sujets.

Au fond, il me semble que nous ne pouvons pas accepter le budget présenté cette année. Il commet une erreur stratégique sur le Casdar, une erreur tactique sur les aides d'urgence liées à la covid-19 et suscite des inquiétudes en ne prenant pas en compte certains risques évidents. Comment comprendre que les Pays-Bas soutiennent massivement leurs horticulteurs dans la crise, alors que le Gouvernement français qui leur avait promis 25 millions d'aides n'a toujours pas versé un centime...

C'est pour ces raisons que nous vous proposons d'adopter un avis défavorable sur les crédits de la mission et sur le Casdar.

Mme Françoise Férat, rapporteur pour avis. – Nos auditions nous ont conduits également à étudier certains facteurs de risque que le budget ne prend pas en compte à ce stade. Ce sont des défis. Ils sont source d'inquiétude. J'en prendrai trois : l'adaptation au changement climatique, la sécurité sanitaire et la forêt.

Les crédits dédiés à compenser les pertes agricoles liées au changement climatique sont avant tout tracés, dans le budget, par le biais de la provision pour aléas. Créeée en 2018, à hauteur de 300 millions, cette provision avait pour mission de couvrir les effets des crises agricoles selon le Gouvernement. Notre commission avait, de son côté, relevé l'intérêt manifeste de cette réserve, à savoir masquer un budget pour l'agriculture en forte baisse en 2018, compte tenu de la fin de la compensation à la Mutualité sociale agricole (MSA) de

l'exonération de cotisation maladie des exploitants agricoles. Elle avait craint que cette provision ne serve, au fur et à mesure, de variable d'ajustement budgétaire.

Depuis, force est de constater que cette provision est devenue cette variable d'ajustement utilisée par le ministère de l'agriculture pour donner des économies à Bercy lors de la construction du budget. Elle a été réduite de 100 millions d'euros en 2019 et de 25 millions en 2020. Il faut le regretter dans la mesure où ces crédits sont censés couvrir les frais engagés en cas de crise agricole, qu'elle provienne d'un aléa climatique ou sanitaire, mais aussi les frais engagés pour régler les apurement communautaires.

Or nous constatons, chaque année, sur l'ensemble du territoire français, que la nature et la fréquence de ces crises augmentent. J'en veux pour preuve les sécheresses à répétition connues depuis 2016 ou, plus spécifiquement cette année, les impacts très forts sur les rendements de l'épidémie de jaunisse sur les betteraves.

Et chaque année nous constatons que la provision pour aléa a été sous-dotée. Cette année par exemple, l'État avait prévu une provision de 175 millions d'euros – il en dépensera finalement 230 pour compenser les effets de la sécheresse 2019 au Fonds national de gestion des risques en agriculture (FNGRA) et payer les apurement communautaires.

En 2020, compte tenu de la sécheresse de cet été, les indemnisations à payer aux producteurs de betterave en raison de la jaunisse et les aides de crise à payer aux filières en difficulté en raison du confinement l'année prochaine, notre boule de cristal nous fait voir que la réévaluation de 15 millions d'euros de la provision ne sera pas suffisante.

J'ajoute à ces craintes les risques importants liés aux épidémies cette année, et c'est le second défi que le budget ne semble pas vouloir relever.

Depuis octobre 2020, plusieurs virus d'influenza aviaire hautement pathogènes sévissent partout au nord de l'Europe. Et la France n'est pas en reste : nous avons eu confirmation, hier, de la détection d'un troisième foyer d'influenza aviaire en France. Les trois cas sont situés dans des animaleries ou des basses-cours et les élevages ne sont pas, à ce stade, touchés. Des zones de protection et de surveillance sont imposées autour de ces foyers. Un premier zonage de trois et dix kilomètres va être effectué autour de ces sites. En parallèle, l'ensemble du territoire national a été placé sous surveillance avec un renforcement des mesures de biosécurité et une surveillance événementielle de l'avifaune plus musclée. Toutefois, la sanction est tombée : la France n'a plus le statut indemne et les exportations de produits en seront altérées.

À cet égard, la tuberculose bovine doit également nous inquiéter. Le nombre de foyers en France est en continue augmentation et atteint près de 150 foyers prévalents aujourd'hui, principalement en Nouvelle-Aquitaine, en Normandie et en Côte-d'Or. Au regard de cette augmentation des cas, les mesures de gestion font l'objet d'une dotation supplémentaire de crédits cette année. Enfin, demeurent également les risques d'épidémie de peste porcine africaine, moins élevés désormais depuis la Belgique, mais qui se rapproche lentement depuis l'Allemagne. Et c'est sans parler des impacts des abattages de visons en raison de la covid-19.

Tous ces risques épidémiques font peser un risque fort sur le budget. Pour mémoire, le coût budgétaire de l'épisode H5N8 de 2017 a été estimé à plus de 64 millions d'euros pour le seul programme 206. Il va de soi que, dans ces conditions, le

budget qui nous est présenté ne prend pas suffisamment en compte ces éléments en matière de prévention et d'indemnisation.

Enfin, venons-en au défi posé par la forêt. La crise sanitaire que subit notre forêt n'est pas due à l'apparition soudaine de nouveaux insectes. C'est une crise d'affaiblissement des défenses naturelles de nos arbres, qui n'ont pas bien supporté les variations climatiques et les épisodes de sécheresse. Il en résulte une baisse des prix du bois qui met en péril le modèle de notre Office national des forêts (ONF), dont les déficits et l'endettement sont désormais très inquiétants. Nos communes forestières et les propriétaires privés sont également touchés, et ce, au pire moment, à savoir celui où il faudrait investir pour massivement replanter.

Le plan de relance propose d'avancer sur ce sujet en mettant 150 millions d'euros sur la table pour replanter. Mais rappelons que l'Allemagne consacre un effort de près de 800 millions d'euros pour sa forêt. Nous risquons de n'être pas au rendez-vous.

Finalement, le budget de gestion détaillé par M. Laurent Duplomb, ne répond pas aux principaux défis posés à notre monde agricole et forestier. C'est pourquoi je rejoins mon collègue en vous proposant de lui donner un avis défavorable.

M. Jean-Claude Tissot, rapporteur pour avis. – En complément des arguments mentionnés par mes collègues, nous avons, en outre, un sérieux désaccord avec le ministre : c'est le sujet du Casdar. Je rappelle que ses dépenses financent la recherche appliquée agricole par les instituts techniques et des appels à projets et, en parallèle, son développement sur le terrain, par l'aide de conseils techniques des chambres. Le Casdar est financé par une taxe sur le chiffre d'affaires des agriculteurs, mise en place explicitement pour financer la recherche agricole appliquée, l'argent revenant pour un tiers aux instituts techniques, pour un tiers aux chambres d'agriculture et, pour un dernier tiers, aux appels à projets. Il s'agit donc d'argent des agriculteurs, pour les agriculteurs, *via* de la recherche appliquée par des agriculteurs.

Le ministère estime que la baisse des prévisions de recettes, compte tenu d'un chiffre d'affaires 2020 en recul dans les exploitations en raison de la mauvaise récolte de céréales et de la baisse d'activité due à la covid-19, justifie une baisse des dépenses du Casdar de 10 millions d'euros.

En pratique, de nombreux projets ne pourront pas être financés. Je rappelle qu'en 2019, l'État a récupéré 7 millions d'euros, car les prévisions étaient supérieures au plafond manifestement sous-évalué. Cela sera 4 millions cette année. Avec la baisse du budget de 10 millions d'euros l'année prochaine, le Gouvernement aura amputé le budget de la recherche appliquée agricole de 21 millions d'euros ! Les instituts techniques nous ont transmis une liste de 47 projets majeurs refusés ces dernières années malgré leurs intérêts.

Et ces tours de passe-passe budgétaires arrivent au pire moment, comme l'ont rappelé les débats sur les néonicotinoïdes, qui ont bien démontré, malgré nos désaccords sur le fond, que la solution résidait dans la recherche ! Réduire le budget du Casdar est un non-sens. D'autant que le ministre nous a indiqué que les 7 millions d'euros de crédits supplémentaires de recherche pour la betterave seraient affectés depuis un Casdar en baisse. D'autres filières ne pourront donc plus être financées.

Pour 2021, c'est un recul de 8 % du budget du compte d'affectation spéciale par rapport à l'année dernière, qui s'imputera, sans doute, à hauteur de 5 millions d'euros sur les

chambres et de 5 millions d'euros sur les instituts techniques, en réduisant leurs dotations ou les appels à projets qui leur reviennent.

Ce qui est étonnant, c'est que l'Insee ne prévoit pas un tel recul de l'activité dans ses prévisions d'octobre pour l'activité agricole, les chiffres étant estimés à - 1 %.

Sans même retenir cet argument de la prévision, que personne ne connaît par construction, je tenais à rappeler que le Gouvernement avait d'autres choix. Il pouvait, par exemple, maintenir le plafond actuel et constater, en cours d'année, une recette inférieure, comme il l'a fait entre 2014 et 2017. C'est ce qui avait le mérite de préserver les dépenses de recherche. Pourquoi ne pas le faire dans ce budget ?

Il pouvait également compenser la baisse des prévisions des recettes en couvrant les dépenses par le budget général, par exemple en dégageant 10 millions d'euros sur les crédits de la mission agricole pour garantir le financement des instituts techniques. L'article 21 de la loi organique pour les finances publiques (LOLF) le permet. Encore une fois, pourquoi ne pas le faire dans ce budget ?

Le sentiment qui nous animait tout au long de nos auditions était que cette baisse du plafond du Casdar de 10 millions était une manière d'imposer une mesure d'économies sur les chambres d'agriculture, ce qui rappelle d'autres tentatives passées, et sur les instituts techniques. L'audition du ministre nous a convaincus que cela était bien le cas. Il a reconnu, entre les lignes, qu'il avait obtenu la survie du Casdar une année de plus contre cette mesure d'économies.

L'enjeu va donc bien au-delà des 10 millions d'euros cette année, qui posent déjà de graves difficultés : il s'agit de la survie du Casdar. Une mission des corps d'inspection aura lieu, et il faudra, sans doute, se battre l'année prochaine pour sauver le Casdar. Accepter cette mesure d'économies, c'est déjà accepter sa suppression, telle est ma conviction. Si son fonctionnement peut être amélioré, il faut absolument préserver cet outil qui, je le rappelle, est un fléchage de cotisations des agriculteurs vers le financement d'une recherche appliquée qui leur vient en aide.

Pourquoi remettre en cause le budget des instituts techniques alors qu'ils sont à la pointe de l'innovation en matière de recherches d'alternatives aux produits phytopharmaceutiques par exemple ? À l'heure de la réduction de l'usage des pesticides, la recherche est la clé. En réduire les moyens à ce moment de l'histoire, c'est une erreur stratégique.

Le ministre se justifie en nous rassurant sur le plan de relance et le programme d'investissements d'avenir, qui prévoiront sans doute des crédits à la recherche agricole. Mais ce sont des fusils à un seul coup, alors que la réduction des pesticides va prendre du temps, des années, et que la recherche a besoin de visibilité et de lisibilité.

En outre, contrairement à ces instruments, le Casdar permet une mutualisation de la recherche entre filières. L'institut technique du houblon est financé par exemple à plus de 70 % par le Casdar, d'autres filières cotisant finalement pour financer la recherche des plus petites. C'est essentiel !

Enfin, le Casdar permet d'avoir un instrument visible, global, lisible rassemblant toutes ses initiatives en matière de recherche agricole appliquée pour réduire l'usage

d'intrants. C'est essentiel pour mieux en suivre les résultats. C'est essentiel pour le travail parlementaire. C'est essentiel pour également mieux communiquer les avancées.

Nous ne pouvons donc accepter une telle décision d'économie cette année et nous devons signifier au ministre que nous nous opposerons à toute réforme dénaturant le Casdar. C'est pourquoi je rejoins l'avis de mes collègues en vous proposant d'adopter un avis défavorable à l'adoption des crédits de la mission et du Casdar.

M. Patrice Joly, rapporteur spécial de la commission des finances. – Je n'ai rien à ajouter à ce qui a été dit par les rapporteurs. Nous avions longuement échangé en amont et nous partageons les mêmes avis.

M. Joël Labbé. – Nos rapporteurs proposent un avis défavorable. Le groupe Écogiste - Solidarité et Territoires (SER) est aussi défavorable, mais pour d'autres raisons que je détaillerai lors de la discussion générale en séance. Je rejoins les rapporteurs sur la nécessité de défendre les crédits du Casdar, mais encore faut-il préciser leur utilisation. D'une manière générale, nous sommes très déçus par les crédits de cette mission, car les moyens ne sont pas à la hauteur des enjeux.

M. Pierre Louault. – Il ne faut rien céder sur le Casdar, il est important de rétablir ses crédits. Pour le reste, ce budget comporte néanmoins des avancées. On a l'impression, malgré tout, que le ministre nous écoute et qu'il a pris en compte certaines de nos demandes, comme sur les retards de paiements, par exemple. C'est pourquoi je suis partagé.

M. Fabien Gay. – Je partage la position des rapporteurs. La loi pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et une alimentation saine et durable, dite loi « Egalim », visait à donner des prix rémunérateurs aux paysans. Deux ans plus tard, on est loin du compte ! Nous devrons interpeller le Gouvernement sur ce sujet.

De même, si l'on n'investit pas massivement dans la recherche pour trouver des méthodes de culture alternatives sans glyphosate ni néonicotinoïdes, rien ne changera et on risquera de se retrouver dans la même situation que cette année, lorsque nous avons dû maintenir l'usage des néonicotinoïdes pour la culture des betteraves.

Enfin, on ne peut aborder ce budget de l'agriculture sans poser la question du libre-échange. Le *Comprehensive Economic and Trade Agreement* (CETA) n'a toujours pas été inscrit à l'ordre du jour du Sénat. C'est un déni de démocratie ! J'ai interrogé le Gouvernement à ce sujet. En vain ! On ne peut pas prétendre vouloir défendre les paysans et le bio et continuer à signer dans le même temps de tels accords de libre-échange !

Mme Marie-Noëlle Lienemann. – Nous soutenons la position de nos rapporteurs. Ils insistent à juste titre sur la recherche. Celle-ci est essentielle si l'on veut réussir la mutation de notre agriculture et mettre un terme à l'usage des produits phytosanitaires. Le plan de relance n'est qu'un fusil à un coup. On a donc besoin de financements pérennes, si l'on veut pouvoir mener des recherches dans des domaines variés : sur les méthodes de culture, les semences, etc.

M. Franck Montaugé. – Je suis tout à fait à fait d'accord avec les propos de M. Laurent Duplomb sur les aides de crise ou sur le Casdar. Un budget est aussi un moyen de préparer l'avenir. Or la stratégie du Gouvernement sur la Politique agricole commune (PAC)

n'est pas claire. Il reste dans le flou. Rien, dans ce budget, ne traduit des orientations concrètes pour le moyen terme. Je pense notamment à la gestion des risques en agriculture sur laquelle le texte est muet. Quant à l'appréciation sur le ministre, je crois qu'il est encore trop tôt pour se prononcer.

M. Franck Menonville. – Le groupe Les Indépendants – République et Territoires s'abstiendra sur ce budget, car il comporte des améliorations que le Sénat réclamait comme, par exemple, la régularisation des retards de paiements, la reconduction du dispositif TO-DE ou encore la mise en place d'un volet agricole de 1,2 milliard d'euros au titre du plan de relance. En revanche, vous avez raison, il ne faut pas céder sur le Casdar. La recherche appliquée en agriculture est un sujet stratégique, comme nous avons pu le constater, il y a peu, avec la question des néonicotinoïdes dans les champs betteraviers. On ne peut pas non plus mobiliser les chambres d'agriculture si on les prive de moyens.

Mme Sylviane Noël. – Comment évoluent les moyens consacrés l'indemnisation des éleveurs face aux prédations des loups, des lynx et des ours ? En Haute-Savoie, les attaques des loups ont augmenté de 20 %.

M. Bernard Buis. – S'il est vrai que l'on peut regretter la baisse des crédits du Casdar, je tiens à souligner les avancées de ce budget, comme la prolongation du dispositif TO-DE, le maintien des budgets des chambres d'agriculture ou encore le volet agricole du plan de relance de 1,2 milliard d'euros, alors que le Sénat ne réclamait qu'un milliard.

M. Sébastien Pla. – Je partage la position de nos rapporteurs, même si on peut se féliciter de la stabilité des crédits de la mission. Toutefois, en cette période de crise, le compte n'y est pas. Surtout la méthode n'est pas bonne. La priorité devrait être de sauver notre agriculture. Or les crédits de crise n'ont pas été versés, à l'exception des aides pour la distillation de crise. Il faudra ensuite travailler à la relance. Or, pour cela, il faudra innover. La baisse des crédits du Casdar est un très mauvais signal à cet égard. Lors des débats du PLFSS, nous avions demandé des exonérations de charges supplémentaires pour la viticulture. À chaque fois le Gouvernement a refusé, au motif que des aides pour la distillation de crise avaient déjà été versées. Le Gouvernement joue au marchand de tapis et, finalement, ce budget n'est pas à la hauteur. L'aide à la distillation permet de réduire les stocks des coopératives, mais, faute de marchés et de débouchés, les vignerons indépendants du Languedoc ne peuvent écouler leurs bouteilles. C'est pourquoi je voterai contre ce budget.

M. Laurent Duplomb, rapporteur pour avis. – Monsieur Louault, nous comprenons votre sentiment partagé. Nous sommes aussi passés par une période de doutes. Nous avons beaucoup échangé avec les rapporteurs de la commission des finances et, pour la première fois depuis des années, nous avons véritablement travaillé ensemble et sommes parfaitement d'accord. Nous avons hésité : fallait-il adopter le budget en l'amendant ou bien le refuser ? Je vous proposerai de le refuser, tout en l'amendant.

Monsieur Gay, pour parvenir à un prix rémunérateur, on a besoin de mesures de soutien fortes, afin de compenser des prix de vente qui restent bas. C'était initialement le rôle de la PAC ! Or, celle-ci est de moins en moins commune et vise de moins en moins à soutenir le revenu des agriculteurs. Si le soutien de la PAC disparaît, il faudra augmenter les prix de vente. Mais les consommateurs sont-ils prêts à consacrer à nouveau 30 à 40 % de leurs revenus à l'alimentation ?

Développer la recherche en agriculture, c'est évidemment nécessaire, mais il faut aussi mettre un terme aux injonctions sociétales paradoxales à l'agriculture de la part de personnes qui n'y connaissent rien et qui pourtant nous expliquent tout ce que les agriculteurs devraient faire... Si les demandes sont irréalisables, on n'en sortira pas.

Il ne faut pas non plus se focaliser sur la recherche de solutions alternatives à certains produits phytosanitaires : on peut aussi essayer de développer de nouveaux agroéquipements qui permettraient de réduire massivement la consommation de ces produits. Nous sommes tout à fait favorables à la disparition des produits phytosanitaires, pourvu que l'on préserve la compétitivité et les revenus des agriculteurs. Si cela n'est pas possible dans l'immédiat, il ne faut surtout pas se priver, par dogme, de ces solutions qui permettent de réduire l'utilisation d'intrants, tout en se donnant le temps de trouver des méthodes alternatives à terme.

Quant au CETA, le Sénat n'est pas respecté et nous sommes tous placés devant le fait accompli.

Monsieur Montaugé, je partage votre analyse sur la PAC. Les propositions de la Commission européenne ne sont pas satisfaisantes, tout comme celles du Parlement européen et même, voire encore moins, celles du Conseil européen. On s'oriente vers une PAC de moins en moins commune. L'accent est mis sur la subsidiarité. Dès lors, l'écart sera grand entre les pays qui mettront l'accent sur la compétitivité et ceux qui n'auront de cesse d'ajouter des contraintes à leurs agriculteurs...

Je ne comprends pas votre position, Monsieur Menonville : vous avez fait partie de la cellule de suivi de notre commission. Celle-ci a proposé un plan de relance. Or, ce plan n'est pas mis en place et les aides ne sont pas versées. Comment donner un blanc-seing à ce budget dans ces conditions ?

M. Franck Menonville. – Nous nous abstenons. Ce n'est pas un blanc-seing.

M. Laurent Duplomb, rapporteur pour avis. – Cela revient au même : on ne peut pas demander des aides rapides à certaines filières et ne pas sanctionner le Gouvernement lorsqu'il n'agit pas...

Les crédits liés à l'indemnisation des éleveurs victimes de la prédateur ne fait pas partie de la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales » mais de la mission « Écologie ». Les charges liées à la prédateur et aux indemnisations ont augmenté en 2020 de 3 millions d'euros. Une hausse supplémentaire d'un million d'euros est prévue pour l'an prochain en raison de la hausse de la fréquence des attaques et de la revalorisation des barèmes d'indemnisation : + 14 % pour le loup et le lynx et + 30 % pour l'ours.

Monsieur Pla, le budget est stable, mais le Gouvernement met en avant le volet agricole du plan de relance. Il reste toutefois à voir si celui-ci sera réalisé...

Mme Françoise Férat, rapporteur pour avis. – Avant d'en venir aux amendements, je voudrais vous faire partager ma déception. J'espérais beaucoup de ce budget et de notre nouveau ministre, mais je reste sur ma faim. Nous n'avons pas instruit à charge et nous avons mis en avant les points positifs dans notre rapport. Ce budget constitue un rendez-vous manqué à l'heure où l'agriculture traverse une période difficile. Le Gouvernement manque de stratégie, de vision. Je crains que le plan de relance ne serve avant tout à colmater les brèches.

EXAMEN DES AMENDEMENTS

Article 33

État B

M. Laurent Duplomb. – Il peut sembler paradoxal de proposer de rejeter le budget tout en l'amendant. Nous rejetons le budget pour les raisons que nous avons évoquées : la baisse des crédits du Casdar, les doutes sur le plan de relance ou encore l'insincérité du budget. Nous proposons simplement deux amendements pour appeler le Ministre à réagir, et lui donner quelques idées.

L'amendement AFFECO.1 vise à rétablir la sincérité du budget, en affichant clairement les crédits de recherche annoncés par le Gouvernement et votés par le Parlement, tout en rétablissant, au fond, les crédits du Casdar. Le Casdar fait l'objet d'un plafonnement défini chaque année en loi de finances à hauteur des recettes prévisionnelles estimées par le Gouvernement. Toutefois, en 2019, les recettes fiscales effectivement constatées ont dépassé de 7 millions d'euros le plafond du compte d'affectation spéciale, empêchant l'engagement de nouvelles dépenses de recherche. Le même phénomène devrait se produire pour 4 millions d'euros en 2020. Enfin, le Gouvernement propose de réduire le plafond du compte de 10 millions d'euros en 2021. Au total, cela représente 21 millions d'euros perdus pour la recherche agricole sur 3 ans. Nous proposons donc simplement d'augmenter d'autant les crédits du CAS. Techniquelement, à défaut de pouvoir augmenter le plafond du Casdar par voie d'amendement, nous proposons de flécher de l'argent de la mission vers les crédits du compte d'affectation spéciale. La LOLF le permet comme l'a rappelé M. Jean-Claude Tissot. Il appartiendra au Gouvernement de lever le gage.

Ces 21 millions d'euros permettront de financer les 7 millions d'euros annoncés pour la recherche d'alternatives au glyphosate ainsi que les 2 millions d'euros annoncés pour la recherche d'alternatives aux néonicotinoïdes pour la culture des betteraves sur le budget général, auxquels s'ajouteront 5 millions depuis le plan de relance ; 12 millions d'euros resteront donc disponibles pour financer d'autres actions de recherche pour d'autres filières : par exemple pour les petites filières, comme la noisette ou la lentille verte du Puy, qui risquent de se retrouver dans des impasses techniques en raison des injonctions nombreuses auxquelles elles sont soumises. On pourrait aussi faire un diagnostic des sols : à l'heure où beaucoup appellent à changer de modèle, à développer des méthodes alternatives, voyons comment les sols peuvent évoluer !

M. Franck Montaugé. – Cet amendement ne cautionne-t-il pas ce que souhaite faire le Gouvernement : financer le Casdar à partir du budget général ?

M. Laurent Duplomb, rapporteur pour avis. – Non, nous annulons simplement la baisse de crédits de 10 millions prévue par le Gouvernement l'année prochaine, tout en reprenant les excédents de 2019 et 2020, qui proviennent, je le rappelle, des cotisations des agriculteurs, mais qui n'ont pas servi à financer la recherche agricole. Il s'agit de flécher cet argent, issu des cotisations et destiné à la recherche, vers le Casdar, alors que le Gouvernement y voit des crédits publics susceptibles d'être utilisés à d'autres fins.

L'amendement AFFECO.1 est adopté.

M. Laurent Duplomb, rapporteur pour avis. – L'amendement AFFECO.2 est un amendement d'appel. Il vise à octroyer des aides exceptionnelles de crise aux secteurs les plus en amont des filières de production animale et végétale. On entend beaucoup, et c'est normal, les filières qui perdent de l'argent, comme la pomme de terre, les brasseurs, les horticulteurs. Mais on néglige souvent ceux qui sont en amont, comme les accouveurs dans la filière volailles ou les producteurs d'orge de brasserie ou de houblon. Or, sans eux, les filières ne pourraient se développer. Il s'agit non seulement de sauver les filières, mais aussi de préserver nos capacités de production et notre savoir-faire en matière génétique – je pense par exemple à l'horticulture.

M. Pierre Cuypers. – Je voterai ces amendements. Je ne voterai pas, en revanche, le budget. Les promesses prises n'ont pas été tenues. Il y a donc une perte de confiance dans la parole de l'État. Celui-ci doit donc être réaliste dans les engagements qu'il prend.

Je ne voudrais pas revenir sur la betterave sucrière, mais je ne vois rien dans ce budget qui puisse compenser les pertes abyssales de la récolte cette année, estimées à 285 millions d'euros, et qui sont liées à une décision politique d'interdire une molécule dont on découvre le caractère indispensable et qui n'est pas remplaçable pour le moment.

L'amendement AFFECO.2 est adopté.

M. Joël Labbé. – Nous nous abstenons sur les crédits de la mission.

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

Projet de loi de finances pour 2021 - Mission « Écologie, développement et mobilité durables » - Crédits « Énergie » - Examen du rapport pour avis

Mme Sophie Primas, présidente. – Mes chers collègues, je tiens à saluer notre collègue Daniel Gremillet, rapporteur pour avis sur les crédits « Énergie », qui va nous présenter les conclusions très attendues de son avis budgétaire.

M. Daniel Gremillet, rapporteur pour avis sur les crédits « Énergie » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables ». – Madame la Présidente, mes chers collègues, le projet de loi de finances pour 2021 intervient dans un contexte très particulier : un an après l'entrée en vigueur de la loi « Énergie-Climat », qui a fixé nos objectifs énergétiques et climatiques ; huit mois après le début d'une pandémie dont les effets n'ont pas fini d'être ressentis sur notre économie, et singulièrement sur le secteur de l'énergie.

Ce contexte génère beaucoup d'inquiétudes quant à la capacité des États parties à l'Accord de Paris, dont la France fut l'hôte, à maintenir le cap de la « neutralité carbone ». Pire, dans nos territoires, les collectivités territoriales, les acteurs économiques mais aussi les ménages, ne disposent plus toujours des ressources concrètes à la hauteur de cette ardente ambition.

Notre politique de transition énergétique est donc entrée dans une véritable zone de turbulences.

Pour autant, je veux le dire très clairement ici : oui, en matière de transition énergétique, les résultats obtenus sont en-deçà des discours affichés ; non, l'ambition fixée par la loi « Énergie-Climat », ainsi que la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) qui en découle, n'est pas devenue inatteignable ou caduque.

Pour la réaliser, le Gouvernement doit mettre des moyens financiers et administratifs en regard des objectifs énergétiques et climatiques adoptés par le législateur : il doit faire mieux en faveur de la transition énergétique ! Je dis mieux et pas forcément plus car les crédits « Énergie » sont bien là cette année, même si leur réévaluation est bien tardive et mal calibrée.

Les crédits « Énergie » de la mission *Écologie* dont nous sommes saisis s'élèvent à 12,1 milliards d'euros pour 2021.

Ils sont complétés par la mission *Relance* : sur 110 milliards d'euros, un dixième, sont, dans ce cadre, alloués à la transition énergétique.

Si cet effort mérite d'être salué, il doit d'emblée être relativisé.

En effet, la moitié des crédits « Énergie » ne présentent une apparence haussière que grâce à des redéploiements de crédits ; à périmètre constant, ils sont en baisse de plus d'un milliard d'euros !

Plus spécifiquement, ces crédits sont caractérisés par :

– la suppression du compte d'affectation spéciale *Transition énergétique* (CAS TE) ;

– une forte diminution du programme 174 *Énergie, climat, après-mines* (- 15 %) et du programme 345 *Service public de l'énergie* (- 5 %) ;

– la stabilité du compte d'affectation spéciale *Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale* (CAS FACÉ).

Plus substantiellement, ces crédits présentent trois difficultés.

Premier domaine : le soutien aux énergies renouvelables (EnR).

Sur ce sujet, je déplore vivement la suppression du CAS TE, dès le 1^{er} janvier prochain, car ce compte constitue de très loin le premier dispositif de financement des EnR : ce sont en effet 6,3 Mds d'euros, financés par des taxes énergétiques affectées, qui leur sont ainsi attribués.

À l'évidence, ce compte apporte de la visibilité et de la sécurité aux porteurs de projets d'EnR, en sanctuarisant les moyens dont ils disposent. Il favorise, de surcroît, l'acceptation de la fiscalité énergétique, en identifiant clairement son utilisation aux yeux des contribuables.

Une autre difficulté tient à la révision des contrats d'achat conclus par certaines installations photovoltaïques de plus de 250 kilowatts, qui a été introduite par un amendement du Gouvernement n'ayant fait l'objet d'aucune évaluation ou concertation : 800 installations seraient concernées !

Cette disposition soulève de très lourdes difficultés :

- en intervenant à titre rétroactif, elle érode la confiance des acteurs économiques en la parole de l’État et remet en cause les hypothèses sur lesquelles ils se sont fondés pour développer leurs activités et contracter des emprunts : disons-le tout net, plus personne ne se risquera à lancer de tels projets, en faveur de la transition énergétique dans nos territoires, si le soutien qui leur est apporté par l’État fluctue désormais au gré des projets de loi de finances ;
- en induisant une différence de traitement selon la date de conclusion du contrat, la puissance de l’installation mais aussi entre les différentes filières d’EnR, cette disposition sera assurément l’objet de contentieux ;
- on ne voit pas bien ce qui pousse le Gouvernement à réviser aussi tardivement des contrats d’achat qui ont été conclus il y a maintenant 10 ans ;
- enfin, si la ministre a indiqué espérer 2 Mds d’euros d’économies, cette somme renvoie en réalité, non au coût des installations concernées, mais à celui de l’ensemble de la filière photovoltaïque avant 2011 !

La dernière difficulté concerne l’évolution des charges de service public de l’énergie (CSPE), qui sont au fondement des dispositifs de soutien public aux EnR, si la crise du Covid-19 devait perdurer et les prix des énergies diminuer.

En effet, plus le prix de l’électricité est faible, plus le niveau de ces charges est élevé ; selon la Commission de régulation de l’énergie (CRE), la baisse de ce prix liée à la crise du Covid-19 a ainsi renchéri ces charges d’un milliard d’euros pour 2020 !

Pour le reste, les dépenses de soutien aux EnR, désormais intégrées au budget général, connaissent des évolutions contrastées : + 120 % pour le biogaz, ce dont je me réjouis car cette filière est utile aux agriculteurs dès lors que l’on concilie bien tous les usages, mais – 85 % pour les effacements de consommation – ce qui m’inquiète car nous en aurons vraiment besoin pour garantir la sécurité d’approvisionnement cet hiver !

Enfin, si les dépenses de soutien du Fonds chaleur sont maintenues à 350 millions d’euros, elles se heurtent à des difficultés de mise en œuvre dues aux effectifs de l’Agence de l’environnement et de la maîtrise de l’énergie (Ademe).

Deuxième domaine : la rénovation énergétique.

Le 1^{er} janvier 2021, le crédit d’impôt pour la transition énergétique sera supprimé au profit de « MaPrimeRénov’ », dont je salue l’ouverture à tous les ménages et aux propriétaires bailleurs – notre commission a suffisamment bataillé lors des derniers exercices budgétaires pour s’en féliciter aujourd’hui !

Seuls deux crédits d’impôt très spécifiques subsistent à la suppression du CITE : pour les bornes de recharge électriques et pour la rénovation énergétique des PME.

Cette situation n’est pas satisfaisante : en effet, les crédits alloués à « MaPrimeRenov’ » pour 2021 sont inférieurs de 15 % à ceux du CITE pour 2018 !

Surtout, « MaPrimeRénov' » connaît des difficultés de gestion par l'Agence nationale de l'habitat (Anah) : 65 000 dispositifs ont en effet été attribués en 2020, contre un objectif de 200 000.

Il en est de même du chèque énergie, qui n'est utilisé que dans 0,02 % des cas pour le financement des travaux de rénovation énergétique !

Troisième domaine : la mobilité propre.

Là aussi, le constat est mitigé : si la prime à la conversion et le bonus automobile ont été réévalués en 2020, leur niveau diminue de 17 % dès 2021 !

Cela s'explique par l'instabilité normative de ces dispositifs, la prime à la conversion n'ayant été prolongée que jusqu'au 1^{er} juillet prochain.

Cela nuit à leur déploiement : seules 50 000 primes à la conversion ont ainsi été attribuées en 2020, contre un objectif de 250 000.

Les crédits « Énergie » de la mission *Relance* sont-ils plus satisfaisants ? Pas vraiment.

Tout d'abord, les financements croisés entre la mission *Écologie* et la mission *Relance*, ainsi que la juxtaposition de deux ministres responsables, rendent l'ensemble totalement illisible et augurent de lourdes difficultés de gestion.

Les objectifs et indicateurs de performance ne sont parfois pas les mêmes !

Sur le fond, plusieurs problèmes m'ont été signalés :

– les crédits attribués à la rénovation énergétique manquent de visibilité car ils ne sont programmés que jusqu'en 2022 ;

– par ailleurs, il existe une ambiguïté quant aux projets d'hydrogène susceptibles de faire l'objet d'un soutien selon leur source d'énergie – nucléaire ou renouvelable – ; la CRE a appelé à n'effectuer aucune distinction : je partage totalement ce point de vue ;

– de son côté, l'énergie nucléaire ne bénéficie que de 200 millions d'euros sur un total de 110 milliards, alors qu'elle représente les trois quarts de notre mix ;

– enfin, les EnR sont les grandes oubliées du Plan de relance, à commencer par l'hydroélectricité, les biocarburants et le biogaz.

Si les crédits « Énergie » des missions *Écologie* et *Relance* sont en définitive décevants, y a-t-il des progrès cette année en matière de fiscalité énergétique ? Assurément, non.

En premier lieu, ces prélèvements augmentent de 5,1 Mds d'euros.

Loin du gel annoncé en 2018, les taxes intérieures de consommation sur les produits énergétiques, le gaz naturel et l'électricité progressent à un niveau bien supérieur à leur croissance spontanée.

Parmi ces évolutions, celle relative de l'électricité est la plus inquiétante ; en effet, le PLF pour 2021 prévoit que la TICFE intègre les taxes sur l'électricité communale et départementale.

Cette évolution pose un risque de hausse de la taxation de l'électricité et d'érosion de l'autonomie fiscale des collectivités territoriales.

En second lieu, les incitations fiscales diminuent de 1,7 milliard d'euros, avec notamment la suppression : depuis cette année, du remboursement de TICPE pour les transporteurs routiers ; au 1^{er} janvier, de l'exonération de TICGN sur le bio-méthane injecté dans les réseaux ; au 1^{er} juillet, du tarif réduit de TICPE sur les carburants « *sous conditions d'emploi* ».

Au total, la fiscalité énergétique bénéficie toujours plus à l'État, dont les recettes issues de la TICPE doublent, sous l'effet de la suppression du CAS TE.

Dans ce contexte, il me paraît crucial que notre commission modifie substantiellement les dispositions du PLF pour 2021 relatives à l'énergie.

Pour ce qui concerne la première partie, j'ai présenté plusieurs amendements, à titre personnel, largement cosignés par les membres de notre commission : je suis heureux que nous ayons obtenu satisfaction sur la fiscalité, notamment énergétique, appliquée aux carburants « *sous conditions d'emploi* », aux transporteurs routiers, aux biocarburants, au biogaz, aux batteries ou encore aux bornes de recharge électriques.

S'agissant de la seconde partie, je veux soumettre à notre commission plusieurs propositions d'amendement.

Le premier (AFFECO.1) tend à supprimer la révision des contrats d'achat des installations photovoltaïques pour les raisons que j'ai indiquées.

Le deuxième amendement (AFFECO.2) vise à abonder de 100 millions d'euros les crédits attribués au chèque énergie, pour permettre aux ménages de financer leurs dépenses de rénovation énergétique ; il est d'autant plus justifié que la crise du Covid-19 augmente le risque de précarité énergétique et rend urgente une régulation de la consommation d'énergie, pour surmonter la « *pointe* » de consommation à venir.

Le troisième amendement (AFFECO.3) tend à porter à 50 millions d'euros les crédits attribués à la revitalisation des territoires touchés par les fermetures de certaines centrales, qui ont baissé de 83 % cette année.

Cette évolution est incompréhensible, alors que nos territoires vont être très durement affectés par la fermeture de 4 centrales à charbon d'ici 2022 et de 14 réacteurs nucléaires d'ici 2035. Je vous rappelle que ces territoires n'ont pas demandé ces fermetures et vont en subir les conséquences ! Il est donc nécessaire d'anticiper ces fermetures et d'accompagner ces territoires.

Les derniers amendements (AFFECO.4 et AFFECO.5) tendent à créer deux fonds d'urgence pour soutenir, dans la crise du Covid-19, les fournisseurs d'énergie – pour 20 millions d'euros – et les stations-service – pour 10 millions d'euros.

Les premiers sont confrontés à une hausse des impayés de facturation, due au report du paiement des factures des micro-entreprises et de la « trêve hivernale », en application de la loi d'urgence du 27 juin 2020.

Les seconds sont affectés par la baisse des ventes de carburants, liée aux mesures successives de confinement.

Ces amendements permettraient d'aider les plus petits fournisseurs d'énergie, tels que les entreprises locales de distribution (ELD), ainsi que les stations-service rurales du réseau routier secondaire. Ils sont également utiles en termes d'aménagement du territoire.

En définitive, même si les crédits « Énergie » qui nous sont soumis ne sont pas pleinement satisfaisants, je propose à notre commission d'émettre un avis favorable, sous réserve de l'adoption des amendements précités.

Certaines priorités de ce budget sont bonnes et j'observe que notre commission les a portées depuis longtemps : je pense à la rénovation énergétique, à l'hydrogène, à la mobilité propre !

Sur la rénovation énergétique, je veux rappeler tout le travail conduit au Sénat, lors de l'examen de la loi « Énergie-Climat », ou encore avec nos anciens collègues Roland Courteau et Daniel Dubois, dans le cadre de notre plan de relance en juin.

Pour ce qui est de l'hydrogène, c'est un dossier hautement stratégique pour l'indépendance énergétique de notre pays.

Je crois, au total, que l'urgence générée par la relance économique et les changements climatiques impose de modifier, de compléter, ces dispositifs fiscaux et budgétaires, plutôt que de les rejeter d'un bloc.

C'est tout l'enjeu des amendements de première et de seconde partie que j'ai proposés.

Mme Sophie Primas, présidente. – Je remercie vivement notre collègue Daniel Gremillet de son avis budgétaire, sur ce sujet important pour le budget de l'État et notre commission.

Je passe la parole à Jean-Claude Tissot, Fabien Gay et Franck Montaugé.

M. Jean-Claude Tissot. – Je souhaiterais évoquer quelques éléments sur les crédits de cette mission.

Malgré une augmentation des moyens alloués, le dispositif « MaPrimeRénov' » ne répond pas à l'ampleur des travaux de rénovation thermique. Dans ce projet de budget, il est doté de 740 millions d'euros. Nous devons poser la question suivante : les crédits proposés sont-ils réellement à la hauteur des objectifs fixés ? Pour mettre fin aux passoires thermiques le plus rapidement possible, et atteindre l'objectif de neutralité carbone à l'horizon 2050, des crédits plus ambitieux doivent être déployés, l'objectif de rénovation étant de 750 000 logements par an !

Face à la crise sanitaire, économique et sociale que nous traversons, l'enjeu de la revalorisation du chèque énergie aurait dû être examiné en amont et mieux pris en compte par

le Gouvernement. Ce chèque a été institué par la loi relative à la « Transition énergétique pour la croissance verte », afin d'aider les personnes en difficulté à payer les factures énergétiques de leurs logements. Or le montant du chèque énergie est de 200 euros par ménage environ. Ainsi, il ne sert qu'à régler une partie des factures d'énergie alors que ces factures constituent une dépense captive, de l'ordre de 10 % du budget des ménages ... bien loin donc du niveau de 200 euros accordés !

Les personnes en situation de précarité sont les premières affectées, économiquement et humainement, par la pandémie de Covid-19. À cause de la crise sanitaire, le nombre de ménages en grande difficulté ne fait qu'augmenter. La hausse annoncée des crédits semble bien insuffisante pour couvrir ces besoins croissants et soutenir les Français les plus touchés.

Comme lors des précédents projets de loi de finances, nous ne pouvons que constater la diminution des crédits destinés à la gestion économique et sociale de l'après-mines, ces baisses atteignant directement les retraités des mines fermées et leurs ayants droits. Certes, le nombre de bénéficiaires diminue mais la coupe budgétaire de cette année est particulièrement importante et va certainement se traduire par une réduction des prestations versées. Comment le Gouvernement peut-il justifier un tel abandon des mineurs à la retraite et de leurs ayants droits ?

Dans le même ordre d'idées, les crédits attribués à la revitalisation des territoires touchés par la transition énergétique semblent bien insuffisants. La transition énergétique exige des décisions de la part des pouvoirs publics, une planification sur le long terme, avec des mesures fortes d'accompagnement des secteurs concernés. Penser dès aujourd'hui le long terme peut aussi être une chance pour l'emploi et les territoires. C'est un sujet dont le Haut-Commissaire au Plan devrait s'emparer.

Pour conclure, ce budget s'avère insuffisant au regard des enjeux et de l'urgence de la transition énergétique de notre pays. Nous voterons donc contre les crédits « Énergie » de la mission *Écologie, développement et mobilités durables*.

M. Fabien Gay. – Je salue les conclusions du rapporteur pour avis ; mon intervention portera moins sur son avis budgétaire que sur la politique gouvernementale et nous voterons donc contre.

Beaucoup de sujets sont sur la table.

Sur la rénovation thermique des logements, je me remémore les propos tenus par notre collègue Dominique Estrosi Sassone, la semaine dernière encore : si l'on en reste à un même niveau d'accompagnement, il faudra des années pour rénover les bâtiments les plus dégradés, de catégories F et G ; 140 ans pour l'application de la loi Élan ! Même si les crédits se chiffrent en milliards, ils n'atteignent pas le montant nécessaire. J'ai suivi, avec beaucoup d'attention, l'examen de la première partie du budget, et nous avons débattu hier de la question du logement. Nous ne serons pas à la hauteur des enjeux, malgré quelques amendements adoptés.

Sur le chèque énergie, il existe un débat. Nous pensons qu'il faut agir sur la TVA et les taxes, qui pèsent à hauteur de 30 à 40 % sur la facture d'électricité, notamment la contribution au service public de l'électricité (CSPE), créée à l'origine pour promouvoir les

énergies renouvelables. Qui développe aujourd’hui ces énergies ? Le secteur privé ; elles sont une niche pour ce secteur. Tout cela est payé par le consommateur !

Au-delà des amendements examinés ou adoptés, le budget est également un moment de débat politique sur l’action gouvernementale. Dans le secteur de l’énergie, le Gouvernement est en train d’aller au bout de sa logique, pour démanteler l’entreprise publique EDF. Comment, dans ce contexte, amorcer la transition énergétique ? Le défi du XX^e siècle était que tout le monde ait accès à l’électricité, ce qui demeure d’ailleurs d’actualité car 12 millions de personnes sont en situation de précarité énergétique ! Mais le grand défi d’aujourd’hui est de disposer d’une énergie décarbonée, accessible à tous, et d’amorcer la transition énergétique, avec une place plus importante pour les énergies renouvelables. Quand tout aura été cédé au secteur privé, comment l’État pourra-t-il répondre à ce défi ?

Je suis contre le projet « Hercule », qui vise à démanteler EDF et à confier une grande partie de ses missions, notamment sur les énergies renouvelables, au secteur privé – avec une filiale cotée en bourse ! –, tout en faisant peser l’intégralité de la dette de l’entreprise sur le secteur public. Lors de son audition la semaine dernière, la ministre Barbara Pompili maîtrisait peu ce sujet. En réponse à ma question, elle a toutefois indiqué qu’il faudra en passer par une loi. Un projet de loi est donc dans les cartons pour finir de démanteler EDF, après l’avoir fait pour GDF devenu Engie !

Le rapporteur pour avis a évoqué les centrales à charbon. Avec mon groupe, nous avions voté l’arrêt des centrales à charbon, dans le cadre de la loi « Énergie-Climat », car c’est le sens de l’histoire. Nous l’avions dit aux salariés et syndicats majoritaires de ces entreprises. Mais nous avions mis deux conditions : la nécessité d’un sac à dos social, notamment pour les sous-traitants ; la prise en compte par l’État des conséquences de sa propre décision, sans renvoyer la balle aux collectivités territoriales.

Nous avions aussi relevé le risque de *black-out* en cas de fermeture de centrales à charbon avant 2022, notamment celle de Cordemais. Tant que l’EPR de Flamanville n’est pas en activité, ce risque existe. Le projet de transition énergétique de Cordemais, autour de la valorisation de pellets issus de la biomasse, fonctionne. J’y ai effectué une visite, il y a trois semaines. Pour autant, cette centrale ne bénéficie toujours pas de l’autorisation nécessaire du Gouvernement pour fonctionner. Réseau de transport d’électricité (RTE) a alerté sur un risque de *black-out*, qui ne résulte pas tant de la fermeture des réacteurs de Fessenheim que du report du Grand Carénage, induit par le confinement, et de l’arrêt de réacteurs cet été, dû à un stress hydrique. Les centrales à charbon ont donc tourné à plein régime, y compris cet été. Nous pourrons rencontrer une situation de *black-out* en 2022, notamment dans l’Ouest de la France, avec des coupures d’électricité pour 200 000 à 300 000 personnes. Nous pourrons recourir au délestage et à l’effacement, avec les entreprises, mais cela ne réglera pas tout.

Je souhaite vous alerter sur tous ces enjeux.

M. Franck Montaugé. – Je voudrais avoir des précisions sur les troisième, quatrième et cinquième amendements présentés par le rapporteur pour avis, étant entendu que nous serons favorables aux deux premiers.

Concernant la revitalisation des territoires, est-ce le bon vecteur ? Ces crédits sont-ils bien ceux à revaloriser pour répondre aux difficultés des territoires désindustrialisés ?

C'est un sujet important qui nécessite une action particulière, bien dimensionnée, en concertation avec les élus locaux concernés. Nous sommes sceptiques et nous nous abstiendrons.

Sur les impayés de facturation, faut-il davantage aider les producteurs ou les consommateurs ? Un accompagnement des consommateurs serait aussi nécessaire. Nous nous abstiendrons également sur cet amendement.

Pour ce qui concerne les stations-service, le soutien envisagé par cet amendement, par ailleurs intéressant, concerne-t-il également les stations publiques mises en place par les collectivités territoriales ? Je connais plusieurs exemples, en milieu rural, sur mon territoire.

M. Daniel Gremillet, rapporteur pour avis. – Je propose un avis favorable sur les crédits « Énergie » de la mission *Écologie* uniquement sous réserve de l'adoption des amendements proposés. Si tel n'était pas le cas, il aurait effectivement un problème !

Sur la rénovation énergétique, je relève que 3,7 milliards d'euros du plan de relance sont alloués à la rénovation énergétique des bâtiments publics et 2 milliards au dispositif « MaPrimeRénov' ». Je rappelle tout le combat que nous avons mené depuis l'an dernier avec de nombreux collègues de notre commission, notre présidente en tête, pour obtenir l'ouverture des dispositifs de soutien à l'ensemble des ménages, quel que soit leur décile. Nous avions alerté le Gouvernement. C'est la raison pour laquelle je suis moins critique sur ce sujet que lors de la présentation de mon avis budgétaire de 2020. Un certain nombre de réponses ont été apportées aux exigences et aux questionnements formulés très précisément par le Sénat. Nous pouvons revendiquer ces avancées accomplies ! À l'automne 2021, nous devrons évaluer les moyens effectivement déployés et en tirer toutes les conséquences. Pour autant, je partage le fait que nous sommes encore loin des objectifs fixés. J'ai indiqué, dans mon intervention, qu'il existe un décalage entre ce qui est affiché et la réalité, s'agissant du nombre de bénéficiaires et des montants. Nous sommes bien loin du compte.

Pour ce qui concerne la précarité énergétique, cela fait partie des sujets de tout premier ordre. J'ai effectué beaucoup d'auditions et me suis rendu compte qu'en cas d'impayés de facturation, les fournisseurs acquittent malgré tout des taxes : c'est une double peine ! La précarité énergétique a des effets collatéraux assez importants.

S'agissant du projet « Hercule », il ne relève pas tellement de ce projet de loi finances. Je partage tout à fait ce qui a été dit sur les centrales à charbon. Nous avons trouvé au Sénat un consensus sur des exigences sociales, notamment à l'égard des sous-traitants, dans le cadre de la loi « Énergie-Climat ». Je partage aussi le besoin d'accompagnement des territoires. Je constate enfin que le Gouvernement a fermé des centrales à charbon sans aucune certitude sur des capacités de production énergétique de remplacement.

Effectivement, il faut espérer que l'hiver 2020-2021 ne soit pas trop rigoureux, sinon nous allons être en grande difficulté. Mais je veux aller plus loin et dire que le risque d'importer de l'électricité produite à partir du charbon est très élevé : cela serait le comble ! La crise du Covid-19 n'a pas permis de tenir le calendrier de la mise à niveau et de l'entretien des réacteurs nucléaires et certains ne seront pas en situation de fonctionner à une période où nous en aurions pourtant grand besoin. Cela montre la légèreté avec laquelle le volet nucléaire est abordé par le Gouvernement ; je vous rappelle que seuls 200 millions d'euros sont alloués

à cette filière dans le cadre du plan de relance ! C'est dérisoire au regard des enjeux d'aujourd'hui et de demain.

Pour ce qui est des demandes de précisions sur les amendements, le troisième sera financé par des crédits de fonctionnement.

Mme Sophie Primas, présidente. – Je remercie notre rapporteur pour avis et lui propose de nous présenter ses amendements pour examen par la commission.

M. Daniel Gremillet, rapporteur pour avis. – J'ai longuement envisagé de proposer un avis défavorable sur les crédits « Énergie » pour une unique raison, très simple : le fait que l'État revienne sur sa parole en matière d'installations photovoltaïques ! Dans cette période aussi complexe, comment envisager que des investisseurs puissent continuer à avoir confiance et à prendre des risques en faveur de la transition énergétique ? Si la disposition du Gouvernement était adoptée, nous ne serions tout simplement plus un pays innovant. Je rappelle que la filière photovoltaïque française n'existe pas il y a dix ans et que les professionnels visés aujourd'hui ont donc pris des risques ! C'est pourquoi le premier amendement consiste en la suppression de l'article 54 *sexies*.

Mme Micheline Jacques. – Je veux signaler que je suis très favorable à cet amendement car les professionnels nous ont alertés de ses conséquences dans les outre-mer. L'article du Gouvernement fait encourir un risque de pertes de 42 millions d'euros et d'un millier d'emplois, dans l'ensemble des territoires ultramarins.

M. Franck Menonville. – À mon tour, je souhaite indiquer que je suis très favorable à cet amendement car le contexte d'alors n'était pas si facile pour le photovoltaïque. Le coût et l'efficience des panneaux n'étaient pas le même qu'aujourd'hui. Surtout, je crois à un principe essentiel : le respect de la signature d'un engagement contractuel, sur lequel les investisseurs ont misé pour développer leurs projets. J'ai rencontré, dans mon département, des professionnels concernés. Ce que souhaite faire le Gouvernement est absolument inacceptable, d'autant qu'il s'agit d'une disposition adoptée au détour d'un amendement au projet de loi de finances à l'Assemblée nationale !

M. Franck Montaugé. – Nous sommes aussi très favorables à cet amendement. Nous avions envisagé de réservé les subventions à certaines catégories, par exemple aux agriculteurs, qui n'ont pas besoin de cela... et ont effectivement pris des risques. Je crois que l'argument développé par le rapporteur pour avis est très fort – je dirais fondamental : il s'agit du respect de la parole de l'État, nécessaire pour que ceux qui souhaitent prendre des risques puissent le faire en toute confiance et sérénité.

M. Jean-Claude Tissot. – Nous sommes effectivement très favorables car il s'agit d'un très mauvais signal donné à tous les projets qui sont en train d'émerger aujourd'hui. Certains agriculteurs voient ces projets comme une opportunité, un complément de rémunération par rapport aux cours agricoles, par ailleurs en baisse en ce moment. Si demain leur modèle économique est totalement bouleversé par la rupture de la parole donnée, ce ne sera même plus la peine d'essayer de développer des projets innovants dans le domaine des énergies renouvelables !

L'amendement AFFECO.I est adopté.

M. Daniel Gremillet, rapporteur pour avis. – Le deuxième amendement vise à relever le montant des crédits alloués au chèque énergie pour deux raisons : la première, c'est que son niveau actuel est parfois inférieur à celui des taxes payées par les bénéficiaires, ce qui est tout de même incroyable ! ; la seconde, c'est qu'il n'est pas utilisé pour les travaux de rénovation énergétique, point sur lequel a beaucoup insisté le président du Conseil supérieur de la construction et de l'efficacité énergétique (CSCEE).

L'amendement AFFECO.2 est adopté.

M. Daniel Gremillet, rapporteur pour avis. – Le troisième amendement tend à répondre aux engagements pris par le Gouvernement, en matière d'accompagnement des fermetures de centrales, dans le cadre de l'examen de la loi « Énergie-Climat » – nous avions d'ailleurs dû beaucoup batailler en ce sens !

Il n'est pas concevable de constater aujourd'hui une diminution des crédits car les territoires concernés ne sont pas responsables des fermetures et doivent être accompagnés. Ces centrales ne sont pas fermées parce qu'il existerait un problème, un risque ou une incapacité à produire mais pour des raisons stratégiques, au bénéfice du climat. Il est donc absolument nécessaire que les populations concernées – mais aussi le personnel évoqué tout à l'heure – soient accompagnés.

Mme Sophie Primas, présidente. – J'ajouterai que, dans le cadre de l'examen du projet de loi Asap, nous avons observé une tentative, de la part du Gouvernement, de supprimer la Commission nationale d'évaluation du financement des charges de démantèlement des installations nucléaires de base et de gestion des combustibles usés et des déchets radioactifs (CNEF). Le Sénat a, au contraire, maintenu cette commission et conforté ses compétences ; c'est donc plutôt une bonne chose.

M. Franck Montaugé. – Nous mesurons tous la très grande importance de ce sujet. En tant que législateur, il mériterait que l'on dispose d'une véritable étude d'impact, site par site, afin de pouvoir prendre position, en toute connaissance de cause. Nous comprenons tout à fait le sens de cet amendement mais nous ne disposons pas des éléments suffisants pour statuer sérieusement. Notre groupe s'abstiendra donc pour ce motif.

L'amendement AFFECO.3 est adopté.

M. Daniel Gremillet, rapporteur pour avis. – Le quatrième amendement a pour but de compenser, aux petits fournisseurs d'énergie, une partie des impayés de facturation induits par l'application de la loi d'*« urgence sanitaire »*. Un nombre très important de petits fournisseurs d'énergie en sont victimes, dans l'ensemble de nos territoires. Comme je l'ai indiqué tout à l'heure, même en cas d'impayés, les fournisseurs doivent reverser des taxes à l'État.

L'amendement AFFECO.4 est adopté.

M. Daniel Gremillet, rapporteur pour avis. – Le dernier amendement a pour but de soutenir les petites stations-service rurales car elles sont en difficulté, compte tenu du ralentissement économique généré par la crise du Covid-19. Il faut sauver ces petites stations dans nos territoires.

Même si une station a perçu des concours de la part d'une collectivité territoriale, il serait logique qu'elle puisse bénéficier du fonds ainsi institué, dès lors qu'elle est frappée

comme les autres par la crise du Covid-19. Je rappelle que, sans l'appui des collectivités territoriales, il n'y aurait plus aucune station, à des kilomètres à la ronde, dans certaines zones rurales. Nous devons progresser en termes d'aménagement du territoire : demain, certains territoires seront peut-être relégués, à mesure de la progression des véhicules électriques. C'est un sujet préoccupant.

M. Christian Redon-Sarrazzy. – Je suis tout à fait d'accord pour aider les stations-service publiques car les communes ou leurs groupements assurent parfois leur équilibre économique.

Je m'interroge sur la notion de « petites stations-service ». Ne risque-t-on pas de voir des stations de taille moyenne, appartenant à de grands groupes et subissant des pertes face à la crise du Covid-19, bénéficier de ces aides ? Il ne faudrait pas que 80 % des aides aillent à 20 % des stations. Nous devons nous assurer que ces aides bénéficient aux petites stations-service qui jouent vraiment tout leur rôle dans l'aménagement du territoire.

M. Daniel Gremillet, rapporteur pour avis. – L'amendement a pour cible les petites stations-service, dont le rôle relève parfois plus de l'aménagement du territoire que de l'économie.

Mme Sophie Primas, présidente. – La définition précise des stations-service visées relève du pouvoir réglementaire.

L'amendement AFFECO.5 est adopté.

Mme Sophie Primas, présidente. – Je remercie à nouveau notre rapporteur pour avis de ses conclusions. Je vous rappelle qu'il est favorable à l'adoption des crédits « Énergie », sous réserve de l'adoption de l'ensemble des amendements précités.

La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits « Énergie » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables », sous réserve de l'adoption de ses amendements.

Projet de loi de finances pour 2021 - Mission « Cohésion des territoires » - Crédits « Logement » - Examen du rapport pour avis

Mme Dominique Estrosi Sassone, rapporteur pour avis. – « Le logis, c'est le temple de la famille. Il est permis d'y vouer toute sa ferveur, toutes les ferveurs. » Il m'a semblé qu'après l'examen de deux avis budgétaires, cette phrase de l'architecte Le Corbusier, datant de 1956, était de circonstance au moment d'examiner le troisième, sur le budget du logement ! Plus sérieusement, elle me paraît parfaitement illustrer les enjeux du moment pour le logement, dont le caractère de bien de première nécessité pour les Français est une nouvelle fois mis en exergue, que ce soit par la crise du secteur de la construction, qui est dans l'angle mort du plan de relance, à travers les questions que soulèvent le financement des aides personnelles au logement (APL), ou la nécessaire amplification de l'effort en faveur de l'hébergement d'urgence dans un contexte de crise économique, de paupérisation et de précarisation.

Ce qu'on appelle le budget du logement comprend, au sein de la mission « Cohésion des territoires », trois programmes : le Programme 109, d'aide à l'accès au

logement, le Programme 135, consacré à l'urbanisme, aux territoires et à l'amélioration de l'habitat, et le Programme 177, consacré à l'hébergement, aux parcours vers le logement et à l'insertion des personnes vulnérables.

Ces trois programmes forment une enveloppe de 15,2 milliards d'euros en crédits de paiement, en augmentation de 5,6 % par rapport à 2020. Dans cet ensemble, les APL pèsent à elles seules pour près de 12,5 milliards d'euros de crédits budgétaires. S'y ajoutent de très importantes dépenses fiscales, qui s'élèvent à plus de 10 milliards d'euros.

Sans vous noyer sous les chiffres, je vais aborder chacun de ces programmes à travers une question : la crise du secteur de la construction, le financement des APL et l'hébergement après la crise, après l'urgence.

Tout d'abord, le secteur de la construction neuve apparaît bien comme un angle mort du plan de relance. Je voudrais en premier lieu souligner la gravité de la situation.

Malgré le rebond observé après le premier confinement, qui a permis de retrouver en septembre le niveau d'activité de l'année passée, le retour à la normale n'a pas comblé le déficit accumulé. Selon les chiffres transmis par le ministère du logement, sur les neuf premiers mois de l'année, 53 000 logements ont été perdus, sur un total de 400 000 environ. Nous ne disposons pas encore de données sur l'impact du second confinement, mais il est certain que nous serons sous les 400 000 en fin d'année. Mme Wargon nous l'a indiqué ici la semaine passée lors de son audition. Les professionnels estiment que l'on finira l'année avec moins de 350 000 permis de construire, ce qui aura des effets de contagion sur 2021, où l'on devrait aussi constater une perte non négligeable.

Au total, entre 2020 et 2021, il n'est pas exclu que l'on déplore 100 000 logements de moins, comme pronostiqué au printemps. Vous vous souviendrez que, dans le rapport que nous avions rendu, avec Mme Annie Guillemot, sur les conséquences de la crise et les mesures de relance, nous avions très clairement alerté sur ce point, en indiquant que « la crise du logement allait succéder à la crise sanitaire ». Malheureusement, nous y sommes.

Face à cette situation, les solutions mises en œuvre par le Gouvernement sont insuffisantes. Vous le savez, car cela a été détaillé par notre collègue Anne Chain-Larché dans son avis sur la mission « Relance », le plan du Gouvernement comprend près de 7 milliards d'euros pour le bâtiment. C'est une très bonne chose mais, à l'exception du Fonds friches de 300 millions d'euros et de l'aide de 350 millions d'euros aux maires densificateurs, l'ensemble de ces sommes sera consacré à la rénovation thermique des logements. Aucune mesure ne vient soutenir la construction neuve, alors que l'on considère que 100 000 logements construits équivalent à 200 000 emplois préservés ou créés.

Face à l'inquiétude du secteur, d'autant plus vive que les dispositifs d'investissement locatif intermédiaire « Pinel » et d'aide à l'accession sociale à travers le prêt à taux zéro, le PTZ, arrivaient à leur terme, le Gouvernement a finalement accepté de les prolonger jusqu'en 2022. Au-delà, jusqu'en 2024, le dispositif Pinel sera réservé aux opérations les plus vertueuses d'un point de vue énergétique et environnemental et aux quartiers prioritaires de la politique de la ville. Ces décisions, et surtout cette visibilité, étaient très attendues par les professionnels. C'est donc une bonne chose. Mais il faut remarquer qu'elles ont été obtenues sur le fil, grâce un arbitrage du Premier ministre et des amendements que le Gouvernement a rectifiés sous la pression. Je voudrais aussi souligner que ces

prolongations ne sont pas des mesures nouvelles pour la construction neuve. Elles ne permettent donc pas de la relancer.

Pour relancer la construction, d'autres mesures étaient possibles, dans le plan de relance, d'une part, et de manière structurelle, d'autre part.

Dans le budget 2021 et le plan de relance, il était possible de prendre des mesures à effet immédiat pour relancer la construction. J'ai déposé en ce sens plusieurs amendements sur la première partie du budget. Je voudrais citer notamment le retour à une TVA de 5,5 %, au lieu de 10 %, pour les logements les plus sociaux financés par des prêts locatifs aidés d'intégration (PLAI) et des prêts locatifs à usage social (PLUS). Ce taux réduit, c'est 5 000 euros de moins par logement. On comprend bien l'effet massif que l'on peut obtenir en l'appliquant à plusieurs dizaines de milliers de logements par an. J'ai également proposé de faciliter les opérations de reconversion de locaux en logements en ne limitant plus à certains locaux – les bureaux notamment – le bénéfice des avantages fiscaux.

Dans le même ordre d'idées, je vous proposerai d'adopter tout à l'heure un amendement rétablissant l'APL-Accession, dispositif peu coûteux – environ 50 millions d'euros – et essentiel pour faciliter l'accès à la propriété et les parcours résidentiels. Elle permet aussi de solvabiliser la demande de logements.

Je crois ensuite que le plan de relance était une occasion assez unique de remettre en cause ou de s'attaquer à des sujets financièrement lourds. Je voudrais en donner deux exemples : la réduction de loyer de solidarité, la RLS, et le statut du bailleur privé.

La RLS pèse 1,3 milliard d'euros par an sur les comptes des bailleurs sociaux. Elle les a durablement fragilisés en réduisant leurs capacités d'investissement et donc de construction et de rénovation. Le Gouvernement nous dit avoir répondu au problème en allouant 500 millions d'euros sur deux ans à la rénovation des logements sociaux. Pour moi, cela ne répond absolument pas à l'enjeu. C'est une occasion manquée.

Il en est de même du statut du bailleur privé. Là aussi à force de considérer l'investisseur immobilier comme un rentier improductif et non comme un entrepreneur en logement, on a obéi durablement le logement locatif. Pourtant, en juin 2018, le rapport du Comité d'Action publique 2022 invitait clairement à changer de pied. Là aussi, c'est une occasion manquée, alors que cela aurait eu un impact durable et structurel pour relancer la construction. Pour lancer ce débat, j'ai déposé un amendement qui double le déficit foncier imputable par le particulier bailleur lorsqu'il réalise des travaux d'économie d'énergie au bénéfice du locataire. Pour mémoire, le déficit foncier n'a pas été réévalué depuis 1995.

Dans le second volet de cet avis, je voudrais m'interroger sur le financement des aides personnelles au logement, les APL. Jusqu'où le Gouvernement fera-t-il des économies ?

Je rappellerai tout d'abord que, comme je l'avais montré dans mon rapport sur la proposition de loi du groupe CRCE sur les APL, depuis le début du quinquennat, les différentes mesures prises ont conduit à une économie cumulée, d'environ 7 milliards d'euros. Or, cette économie a été réalisée au détriment des plus démunis qu'elle a fragilisés, comme l'a relevé la Cour des comptes, et à la seule fin de faire sortir la France de la procédure européenne de déficit excessif. Au regard de la situation actuelle et de la grande fragilité de bon nombre de nos concitoyens, que révèle la forte hausse des demandes de RSA, il y a de quoi s'interroger.

Je sais que certains auraient souhaité reprendre plusieurs dispositions de cette proposition de loi, qui a été votée à l'unanimité par le Sénat, à l'occasion du projet de loi de finances, mais il s'agirait d'un accroissement des dépenses et c'est donc impossible du fait de l'article 40.

Je voudrais en revanche pointer que, dans ce projet de loi de finances, le Gouvernement empêche deux nouvelles économies : la réforme de la contemporanéisation et le doublement de la contribution d'Action Logement.

La réforme du calcul des APL consiste à ne plus calculer le montant des aides sur les revenus de l'année n-2 mais sur les douze derniers mois glissants, avec une révision tous les trois mois. Difficile techniquement, nécessitant d'en maîtriser tous les effets de bord, la réforme a été reportée plusieurs fois. Elle sera appliquée à partir du 1^{er} janvier 2021. Selon les informations disponibles, il ne devrait pas y avoir d'effets indésirables sur les jeunes ou sur les allocataires qui doivent eux-mêmes déclarer leurs revenus. Des précautions importantes ont été prises. C'est une réforme juste, sans changement du mode calcul et, comme l'an passé, j'en approuve le principe. Cependant, d'un point de vue budgétaire, elle entraîne mécaniquement une économie puisque, normalement, les ressources plus récentes prises en compte sont plus élevées que les revenus de l'année n-2. À l'origine, l'économie espérée par le Gouvernement était de l'ordre de 1,2 milliard d'euros. Compte tenu de la dégradation très forte de la conjoncture, elle sera vraisemblablement moins importante de moitié, soit d'environ 600 millions d'euros.

La seconde économie est le doublement du prélèvement décrété sur les fonds d'Action logement au profit du Fonds national d'aide au logement (FNAL), qui finance les APL. De 500 millions d'euros l'an passé, le prélèvement passerait à 1 milliard d'euros cette année.

Ainsi, au total, dans le projet de loi de finances pour 2022, en l'absence de nouvelles économies structurelles sur les APL ou de nouveaux prélèvements sur Action Logement, c'est un montant de l'ordre 1,5 milliard d'euros que le Gouvernement devra trouver pour « une politique publique pour laquelle la France dépense plus que ses voisins et dont l'efficience est insuffisante », selon les mots de M. Gérald Darmanin en réponse au rapport déjà cité de la Cour des comptes. Cette situation fait donc courir un vrai danger. Lors des auditions, un interlocuteur a d'ailleurs comparé ces prélèvements sur Action Logement en faveur du FNAL à de la drogue dure, tant le risque d'addiction des finances publiques est élevé.

C'est la raison pour laquelle, avec mes collègues Valérie Létard, Viviane Artigalas et Marie-Noëlle Lienemann, nous vous avons proposé un amendement supprimant ce prélèvement prévu à l'article 47, non rattaché à la mission.

Nous devons être d'autant plus vigilants que le Premier ministre a annoncé la reprise des travaux sur le Revenu universel d'activité (RUA), devant théoriquement fusionner tous les minima sociaux et dans lequel la préservation de la spécificité des APL n'est pas encore complètement garantie dans ses modes de calcul comme de versement, et notamment le tiers payant du loyer.

Le troisième volet de cet avis est relatif à l'hébergement d'urgence. Là aussi, je voudrais regarder non pas tant dans le rétroviseur que vers l'avenir en posant la question de l'après-crise.

Si l'on commence par regarder, à travers ce programme, l'action du Gouvernement pendant la crise sanitaire, je crois vraiment qu'il nous faut saluer l'action menée. Le ministre Julien Denormandie a fait montre d'une grande volonté. Pendant tout le premier confinement, il est resté tout au long des événements à l'écoute des associations, avec lesquelles il tenait des réunions très régulières. Sans entrer dans tous les détails, retenons que le Gouvernement a organisé la mise à l'abri de plus de 180 000 personnes et assuré l'isolement des malades dans des structures spécifiques. Quelque 61 400 places de nuitées hôtelières ont été financées, soit 12 000 de plus qu'en 2019, en augmentation de 24 %. Budgétiairement parlant, pour un programme qui pèse environ 2 milliards d'euros, 450 millions de crédits ont été ouverts dans les lois de finances rectificatives de juillet et novembre, soit une hausse de 22,5 %. Des consignes ont été données aux préfets pour qu'à la fin de la trêve hivernale, qui a été reportée à l'été, aucune personne ne soit remise à la rue sans solution de logement. Aujourd'hui, selon les informations qui m'ont été données, plus de 28 000 personnes sont sans solution.

C'est sur ce point que je voudrais attirer votre attention : comment gérer l'après-crise ?

Dans le projet de loi de finances pour 2021, le Gouvernement a pris des mesures importantes. Comme ces dernières années, le budget du programme 177 consacré à ces questions a fait l'objet d'un rebasage pour atteindre 2,2 milliards d'euros, soit moins que l'exécution 2020 – 2,4 milliards d'euros – mais 210 millions d'euros de plus que dans le budget 2019. Ces moyens supplémentaires vont servir à pérenniser 14 000 nouvelles places d'hébergement sur deux ans, dont 1 000 pour les femmes victimes de violence, et financer le développement de la politique dite du logement d'abord, avec 64,5 millions d'euros pour favoriser l'intermédiation locative et les pensions de famille. Il consacrera également 12 millions d'euros supplémentaires pour le repérage et l'orientation des personnes hébergées en créant notamment 150 postes dans les Services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO).

Par ailleurs, 1,7 % du plan de relance, soit un peu moins de 200 millions d'euros, est consacré aux personnes précaires. La moitié environ sera dévolue aux associations de lutte contre la précarité et l'autre moitié sera employée à améliorer les structures d'hébergement. 50 millions d'euros iront à la création de places et à l'humanisation des structures et 30 millions d'euros au rachat d'hôtels, à la construction de logements modulaires et à l'accélération du plan de traitement des foyers de travailleurs migrants.

Ce sont des évolutions que nous avions demandées dans notre rapport sur la crise et les moyens de la relance, notant en particulier que les hébergements collectifs sans intimité ni isolement étaient complètement dépassés à l'heure de la Covid-19. Je m'en félicite donc. J'ai en outre l'expérience, dans les Alpes-Maritimes, du pilotage de deux territoires d'accélération de cette politique du logement, d'abord à travers la communauté d'agglomération de Sophia Antipolis et la métropole de Nice-Côte d'Azur et je peux témoigner de son efficacité. De même, je suis très sensibilisé à la nécessité de rénover les foyers de travailleurs migrants (FTM), qui accueillent une population vieillissante et fragile, notamment dans le cadre de l'épidémie actuelle. Les conditions d'hébergement datent souvent, comme à Nice, des années 1970. Leur transformation en résidence sociale contemporaine, moderne et de qualité, est donc très attendue : elle est impérative.

La crise que nous traversons doit être l'occasion d'impulser une vraie évolution structurelle de la manière dont nous abordons le sans-abrisme et le mal-logement.

Dans cet esprit, je vous propose trois amendements qui viendraient conforter cette dynamique.

Le premier porte sur les pensions de famille. Il s'agit de petites structures accueillant, sans limitation de durée, en moyenne 22 personnes en forte exclusion sociale. Il en existe 911. Elles accueillent 19 000 personnes. Or, depuis 2007, le forfait journalier par personne accueillie, qui permet de rémunérer les hôtes et de faire vivre la maison, n'a pas été réévalué, et est resté fixé à 16 euros. Les conséquences en sont graves, puisque c'est devenu un handicap pour leur développement. Les objectifs de création de maisons de famille, fixés à 10 000 pendant le quinquennat, ne sont pas atteints, et leur sous-financement entraînait la dégradation du suivi social. L'équivalent d'un tiers d'emploi à temps plein (ETP) a été perdu dans chaque pension. Seules les plus grandes, accueillant plus de 30 pensionnaires, peuvent s'en sortir. Ce manque de fonds complique le recrutement de personnels qualifiés et accélère leur rotation, puisqu'il est impossible d'augmenter les salaires et que les conditions de travail se dégradent. Comme je l'avais demandé l'année dernière, le Gouvernement revalorisera en 2021 le forfait journalier des pensions de familles de 2 euros en le portant de 16 à 18 euros. Mais une revalorisation complète, suivant l'inflation, exigerait de passer à 19 euros, ce qui coûterait 8,3 millions. C'est l'objet de ce premier amendement.

Le deuxième amendement que je compte proposer est une demande de rapport... Je sais que de telles demandes sont souvent rejetées.

M. Fabien Gay. – Systématiquement !

Mme Dominique Estrosi Sassone, rapporteur pour avis. – L'objectif de ce rapport serait de connaître enfin le nombre des sans domicile fixe dans notre pays. Vous savez que la Fondation Abbé Pierre indique qu'ils seraient au moins 300 000. Mais aucune étude récente ne permet de corroborer ou d'infirmer ce chiffre. Or, il est indispensable de le connaître, aussi bien d'un point de vue humain que dans une perspective budgétaire, pour prendre les décisions appropriées.

Enfin, je vous propose de sécuriser le financement du Fonds national d'accompagnement vers et dans le logement (FNAVDL). Ce fonds est consacré à des personnes en détresse. Il est financé par les astreintes dues par l'État en raison de la mise en œuvre du droit au logement opposable (DALO) et, depuis cette année, par un versement de 15 millions d'euros des bailleurs sociaux. Au total, ce fonds dispose normalement de 40 à 45 millions d'euros. Mais durant le confinement, les astreintes DALO ont été gelées et environ un tiers de leur montant devrait manquer l'année prochaine alors que les besoins augmentent. C'est pourquoi je propose un abondement forfaitaire de 10 millions d'euros pour inciter le Gouvernement à traiter le sujet.

En conclusion, malgré les insatisfactions concernant la construction neuve et les inquiétudes que soulève ce projet de budget, au regard de l'action menée pendant la crise et des moyens déployés en direction des plus fragiles, je vous propose, après avoir échangé avec notre collègue Philippe Dallier, rapporteur spécial, de donner un avis favorable.

Mme Viviane Artigalas. – En ce qui concerne la construction, le plan de relance est inquiétant. Le PTZ, comme nous l'avons dit à la ministre, ne va pas forcément dans les zones où il devrait aller. Bref, on reste sur notre faim, malgré une mesure, que nous avons réussi à arracher au dernier moment, sans doute pour nous calmer... Nous ne saurions trop souligner l'importance de la construction, pourtant, ni celle du logement dans la crise qui va

suivre. Sur l'APL en temps réel, nous ne sommes pas vraiment d'accord. Pourquoi pas ? Mais on oublie les jeunes actifs et ceux qui vont entrer sur le marché du travail. La crise a montré que leurs emplois seront très précaires... Je ne demande pas forcément qu'on revienne sur la réforme, mais il faut une compensation pour ces jeunes. J'ai été choquée par ce qu'a dit la ministre : quand elle a parlé de ce sujet, elle a dit que ce n'était pas si grave, puisque les intéressés ne sont pas très nombreux ! Comment considérer les jeunes qui entrent sur le marché du travail comme quantité négligeable ?

Le prélèvement d'un milliard d'euros sur Action Logement n'est pas acceptable, nous sommes d'accord. Encore, si cette somme devait financer la construction de logements, on pourrait l'accepter. Mais, dans les conditions actuelles, il faut supprimer ce prélèvement, et tout le monde en convient – à part Bercy !

De vrais efforts ont été faits sur la question de l'hébergement d'urgence à la fois dans le plan de relance et pendant la crise. Mais nous devons être vigilants sur la manière dont ces annonces se traduiront en actes. À cet égard, le rapport que vous demandez sera utile. En connaissant les chiffres, nous pourrons proposer au Gouvernement les moyens nécessaires pour résorber – ou, au moins, limiter – ce problème. Nous voterons donc les amendements proposés par la rapporteur pour avis.

Mme Marie-Noëlle Lienemann. – Je partage beaucoup d'éléments du rapport, mais pas sa conclusion ! On observe une chute de la construction neuve et de logements sociaux, qui d'ailleurs n'est pas simplement liée à la crise, puisque ce mouvement était engagé auparavant. Ce sont les politiques engagées ces dernières années qui ont, structurellement, produit cette chute de la construction neuve, alors que notre pays en a fondamentalement besoin, en particulier dans le logement social. Nous ne pouvons pas approuver un budget qui n'améliorera aucunement la situation.

Nous avons peut-être sauvé le PTZ mais la ministre va lui donner un nouveau cadre, qui privilégiera l'ancien, sous prétexte d'éviter l'étalement urbain, mais en favorisant les plus aisés. Je souhaiterais donc qu'il y ait une prime d'accession, puisque les conditions d'accès au crédit vont devenir plus difficiles.

Sur l'APL en temps réel, nous sommes très dubitatifs, d'autant plus qu'on constate encore 6 millions d'euros d'économie sur le dispositif antérieur. C'est clairement une mesure budgétaire, dont le résultat est que les APL solvabilisent de moins en moins nos concitoyens. Nous sommes tous d'accord, sur ce point, pour dire que les crédits prévus sont insuffisants et qu'en tout cas il faut regarder avec la plus grande circonspection l'arrivée nouvelle du RUA, qui vise encore à réduire la partie APL.

L'amendement sur les propriétaires privés me laisse perplexe : il est ciblé écologiquement, mais pas socialement. Pourtant, il y a un fort effet prix dans l'immobilier, que nous n'avons toujours pas conjuré : + 5 % dans les grandes villes, malgré la crise ! Je suis dubitative aussi sur le dispositif Pinel. Dans certains cas très limités, il peut être utile, mais toutes ces aides fiscales totalisent 1,2 milliard d'euros, contre 19 millions d'euros seulement d'aide à la pierre... On dépense sans doute plus que les autres pays : c'est que les aides fiscales au privé n'ont pas tant une vocation sociale qu'elles ne soutiennent les prix de marché. Nous approuvons donc le rapport, mais pas ses conclusions.

Mme Viviane Artigalas. – Nous ne sommes pas d'accord sur les crédits du logement, et ne prendrons donc pas part au vote sur cette mission.

EXAMEN DES AMENDEMENTS

Article additionnel après l'article 54 ter

Mme Dominique Estrosi Sassone, rapporteur pour avis. – Mon amendement AFFECO.4 demande au Gouvernement de rendre, avant le 1^{er} septembre 2021, un rapport évaluant le coût, pour l’État, des mesures d’hébergement, à partir de données précises sur le nombre de personnes sans domicile – à ne pas confondre avec les personnes sans abri, qui vivent dans l'espace public.

L'amendement AFFECO.4 est adopté.

Article 33

État B

Mme Dominique Estrosi Sassone, rapporteur pour avis. – Mon amendement AFFECO.3 augmente d'un euro le forfait journalier des pensions de famille, pour tenir compte de l'inflation et passer à un forfait journalier de 19 euros.

L'amendement AFFECO.3 est adopté.

Mme Dominique Estrosi Sassone, rapporteur pour avis. – Mon amendement AFFECO.2 concerne le FNAVDL. Il s'agit de l'augmenter, en dépit du gel des astreintes dues au titre du DALO, du fait du confinement : un tiers des montants manqueront pour l'année 2021. Comme les besoins vont continuer à augmenter, mon amendement propose un abondement forfaitaire de l'ordre de 10 millions d'euros, pour inciter le Gouvernement à véritablement traiter ce sujet, si important pour les personnes en situation de détresse.

L'amendement AFFECO.2 est adopté.

Mme Dominique Estrosi Sassone, rapporteur pour avis. – Mon amendement AFFECO.1 rétablit, comme le Sénat le demande année après année, et comme l’Assemblée nationale le refuse à chaque fois, l'APL-accession, qui a été supprimée par la loi de finances pour 2018. Le coût de ce dispositif n'est que de 50 millions d'euros, et il s'agit d'un outil très efficace pour aider les ménages qui sont bénéficiaires des APL à accéder enfin à la propriété, mais également pour fluidifier le parcours résidentiel. Dans les territoires d'outre-mer, l'APL-accession a été rétablie, et l'on voit combien c'est essentiel. Mme Lienemann insiste souvent sur toutes les opérations d'accession sociale à la propriété. Elle sait combien cet outil est extraordinairement pertinent. Il est déplorable que le Gouvernement s'obstine ne pas vouloir la rétablir.

L'amendement AFFECO.1 est adopté.

La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits « Logement » de la mission « Cohésion des territoires », sous réserve de l'adoption de ses amendements.

La réunion est close à 17 h 40.

Mercredi 25 novembre 2020

- Présidence de Mme Dominique Estrosi Sassone, vice-présidente –

La réunion est ouverte à 09 h 35.

Projet de loi de finances pour 2021 - Mission « Économie » - Examen du rapport pour avis

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – La présidente Primas, retenue ce matin dans son département, m'a chargée de vous présenter ses excuses et de conduire notre réunion, au cours de laquelle nous examinerons trois avis budgétaires.

M. Serge Babary, rapporteur pour avis. – L'exercice d'aujourd'hui a ceci de singulier qu'il me conduit à vous présenter les crédits de la mission « Économie » destinés au commerce et à l'artisanat, alors que l'édition 2021 acte leur quasi-disparition. S'il existait jusqu'en 2019 au sein de la mission une action spécifiquement dédiée à ces secteurs, elle a depuis disparu. Ses crédits continuaient tout de même d'exister l'an dernier, en étant répartis sans trop de cohérence dans d'autres actions ; ils sont désormais supprimés.

Pour autant, cela ne signifie pas qu'aucune action n'est menée en faveur de ces secteurs dans le PLF : un plan de relance à destination de l'économie de proximité, certes maigre, est en effet prévu dans la mission « Relance », que je vais détailler après vous avoir exposé les mouvements de la mission « Économie ».

Le PLF pour 2021 acte tout d'abord, au sein de cette mission, la disparition du FISAC. Ce dispositif était jusqu'à présent mis en gestion extinctive, c'est-à-dire que des crédits étaient ouverts uniquement pour assurer les appels d'offres des années passées, sans en prévoir de nouveau. Désormais, plus aucun crédit n'est prévu, alors qu'il s'agit d'un outil de soutien et de protection des services commerciaux et artisanaux de proximité auquel l'ensemble des acteurs de terrain a indiqué être attaché.

Le Gouvernement justifie sa décision en arguant de la compétence économique des régions, de la création de l'Agence nationale de cohésion des territoires (ANCT) et du programme « Action cœur de ville ». Je conteste cette analyse, pour trois raisons : premièrement, aucun autre dispositif n'est aujourd'hui prêt à prendre sa relève – l'ANCT existe en effet depuis moins d'un an ; deuxièmement, le programme « Action cœur de ville » concerne uniquement les villes moyennes et ne luttera donc pas contre la vacance commerciale en zone rurale ; troisièmement, les régions n'ont pas encore achevé la montée en puissance de leur compétence économique qui, en tout état de cause, est jugée trop éloignée du terrain, selon les acteurs de proximité. Je vous proposerai donc un amendement visant à rétablir les crédits du FISAC en le dotant de 30 millions d'euros. L'urgence de venir au secours du commerce et de l'artisanat dans nos territoires en difficultés n'a jamais été aussi grande.

Deuxièmement, il n'est prévu dans cette mission « Économie » qu'une maigre dotation de 900 000 euros à destination de l'Institut national des métiers d'art (INMA), association d'utilité publique qui se transforme progressivement en Agence française des métiers d'art et du patrimoine vivant. L'an dernier, l'institut avait pu bénéficier de 1,2 million

d'euros de subventions. L'objectif du Gouvernement est que l'institut s'autofinance à partir de 2022.

Or la crise actuelle va mécaniquement impacter les ressources de l'INMA, par exemple *via* l'annulation des salons ou la baisse du mécénat. En outre, une réflexion est toujours en cours sur le traitement fiscal de ces nouvelles ressources, alors que l'INMA est une association reconnue d'utilité publique. Il serait particulièrement dommageable que le projet du Gouvernement entraîne l'assujettissement de ces ressources à la TVA et, potentiellement, la perte du statut associatif. L'objectif d'autofinancement en 2022 est donc, à l'heure actuelle, irréaliste.

Je vous proposerai donc un amendement augmentant de 300 000 euros la dotation versée à l'INMA afin d'assurer son activité l'an prochain.

J'en viens maintenant au plan de relance pour l'économie de proximité, essentiellement retracé dans le programme « Cohésion » de la mission « Relance », que notre collègue Anne Chain-Larché nous a présentée la semaine dernière. Comme nous le savons tous, le commerce de proximité connaît des difficultés structurelles depuis plusieurs années et subit un enchaînement de crises depuis deux ans. Après une perte moyenne de 30 % de leurs ventes durant le mouvement des gilets jaunes, comme l'a montré Evelyne Renaud-Garabedian dans son rapport l'an dernier, les commerçants ont été impactés par les mouvements sociaux fin 2019 et, cette année, ont affronté deux confinements. C'est plusieurs dizaines de milliers de commerces qui pourraient disparaître d'ici fin 2021, entraînant la perte de plusieurs centaines de milliers d'emplois. Les conséquences seront multiples, de l'aggravation de la vacance commerciale à la hausse du chômage. Surtout, c'est un pan de l'économie fait de liens sociaux, de contacts humains, de conseils, qui s'effondre.

Face à ce terrible constat, le Gouvernement prévoit un plan d'environ 200 millions d'euros, uniquement axé sur l'offre. Non seulement le montant ne semble pas encore à la hauteur des enjeux, mais il se décompose en outre en une kyrielle d'actions hétérogènes, chacune dotées de faibles crédits, et parfois même sans que leur présence au sein d'un tel plan ne paraisse évidente...

Le Gouvernement entend ainsi créer 100 foncières afin de rénover des locaux commerciaux et de les louer à un tarif préférentiel. C'est une initiative bienvenue, mais gonflée par un effet d'annonce : en réalité, plus de la moitié de ces foncières existent déjà, dans le cadre d'*« Action cœur de ville »*, et sont financées par la Banque des territoires à hauteur de 200 millions d'euros. Seule une enveloppe supplémentaire de 60 millions d'euros est prévue par le Gouvernement dans ce plan de relance pour que de telles foncières soient créées également en zone rurale, et non uniquement dans les villes moyennes.

Il conviendra de veiller, en tout état de cause, à ce que les plus petites villes, villages ou bourgs aient bien accès à ces foncières, et que les élus de ces territoires les moins dynamiques soient précisément informés de leur fonctionnement ; autrement, seules les communes disposant de moyens techniques et humains suffisants en auront connaissance ou sauront les appréhender. À nouveau, de bonnes intentions pourraient manquer leur cible.

Le plan de relance prévoit également une enveloppe de 40 millions d'euros qui permettra de financer des actions collectives menées par les collectivités en faveur de la revitalisation des centres-villes. Parmi elles figurent, par exemple, le recrutement de managers de centres-villes, l'achat de prestations d'ingénierie numérique, comme des analyses de zone

de chalandise, la création de plateformes numériques locales, sur le modèle du site « Achatville » créé par le réseau consulaire ou sur celui de « Ma Ville Mon Shopping », hébergé par La Poste.

Nous le voyons, le Gouvernement souhaite mettre l'accent sur la numérisation des commerces de proximité. Pour autant, avec un plafond de 20 000 euros par action menée, l'enveloppe ne pourra financer au maximum que 2 000 actions : une goutte d'eau dans l'océan des besoins de nos territoires. En outre, alors que la relance du commerce de proximité passe nécessairement par des outils flexibles et adaptables aux diverses réalités des territoires, les modalités de déblocage de ces crédits semblent au contraire particulièrement rigides : le montant de l'aide est fixe, indépendamment de la taille de la commune, de la profondeur de ses besoins ou de son taux de vacance commerciale.

Une enveloppe de 40 millions d'euros est également prévue dans le plan de relance pour des prêts « Croissance TPE » accordés par Bpifrance pour financer des dépenses ayant une faible valeur de gage. Il est pour le moins surprenant de faire figurer cette enveloppe dans le plan de rénovation des commerces de centre-ville : ces prêts bénéficieront en effet à toute TPE éligible, indépendamment de son secteur d'activité, de sa localisation, et sans que la dépense couverte ne concerne spécifiquement la rénovation commerciale. Il semble donc s'agir là d'un effet d'annonce.

Dans l'objectif d'accélérer la numérisation des PME, dont le confinement rappelle l'intérêt en termes de ventes, le Gouvernement a également prélevé à l'Assemblée nationale 60 millions d'euros du Fonds de solidarité pour financer une aide de 500 euros versée aux commerçants ou artisans fermés administrativement et n'ayant aucune présence numérique. L'aide doit permettre de prendre en charge, partiellement, certaines dépenses comme l'achat d'un site internet ou le paiement de l'adhésion à une plateforme de commerce en ligne.

Il semble donc que le Gouvernement ait fini par entendre les demandes répétées du Sénat, qu'il s'agisse de la Délégation aux entreprises ou de notre commission, de traiter le sujet du financement de la transition numérique. Toutes les études montrent que le coût de la formation ou des équipements est un frein massif à cette numérisation. Pour autant, l'aide ne concernera que les entreprises contraintes de fermer, dans la limite de 120 000 entreprises, alors que l'impératif de numérisation touche plus largement toutes nos PME, et singulièrement celles de proximité. C'est pourquoi je vous proposerai un amendement créant un crédit d'impôt de 50 % à la formation et à l'équipement numérique, utilisable par les PME dans la limite de 10 000 euros par an. Le Sénat l'avait adopté lors de l'examen de la 3^e loi de finances rectificative, contre l'avis du Gouvernement. Or nous ne réussirons cette nécessaire transition que si l'obstacle financier est levé et qu'il existe un instrument fiscal clair à disposition des entrepreneurs.

Je me félicite que le sujet de la numérisation des PME soit devenu central. J'ai donc analysé plus particulièrement l'opérateur principal sur lequel s'appuie le Gouvernement pour promouvoir sa politique en la matière : l'initiative « France Num », créée en 2018. Elle remplit principalement un rôle utile d'intermédiaire en référençant sur son site internet les professionnels du numérique disponibles pour accompagner les petites entreprises, ainsi qu'un rôle de sensibilisation, en publiant de nombreuses vidéos et articles. Pourtant, étonnamment, elle ne contrôle pas de façon approfondie la fiabilité et le sérieux des personnes proposant leurs services ; elle n'assure pas non plus de suivi des actions de numérisation, ce qui ne lui permet pas de mesurer sa propre efficacité. Ces deux lacunes peuvent être particulièrement dommageables, alors que l'on sait que le virage du numérique nécessite une relation de

confiance entre la petite entreprise et le professionnel, qui sont par nature dans une relation asymétrique.

Par ailleurs, 11 millions d'euros ont été accordés à « France Num » en loi de finances rectificative pour qu'elle finance des diagnostics et des formations, essentiellement assurés par le réseau consulaire. Pour 2021, 26 millions d'euros supplémentaires sont prévus. Je salue cette initiative, qui montre que la politique de numérisation commence à entrer dans une phase d'intensification.

Malheureusement, toutes ces initiatives risquent de se heurter à un obstacle clé : « France Num » manque fortement de notoriété. Ses campagnes de communication sont diffusées *via* des supports ou des canaux qui ne sont en réalité familiers que des entrepreneurs déjà informés du sujet : web radio, magazine Frenchweb, salon nationaux ou internationaux, etc. Autrement dit, la communication de « France Num » s'adresse à ceux qui en ont le moins besoin.

Il est donc essentiel de prévoir au contraire une vaste campagne nationale de communication qui utilise les médias grand public, de télévision, de presse et de radio. Je vous proposerai donc un amendement augmentant le budget de « France Num » de 5 millions d'euros, afin de financer cette campagne de communication mais également de mettre en place un dispositif de suivi de ses actions et de mesure de leur efficacité ainsi que de renforcer les contrôles de fiabilité des professionnels qui se référencent sur la plateforme.

Nous le voyons donc, le plan de relance de l'économie de proximité est d'un maigre montant, 200 millions d'euros, et comporte essentiellement des mesures de rénovation des locaux et de numérisation. C'est utile, mais largement insuffisant, alors que les restaurateurs craignent par exemple la disparition des deux tiers d'entre eux, et que leur activité a encore chuté de 60 % en novembre. Les annonces d'hier soir, qui plus est, attestent que cette chute aura également lieu en décembre et, pour partie, en janvier.

Aucune mesure de relance n'est spécifiquement dédiée à ce secteur, de même qu'aucune mesure n'est tournée vers le redémarrage de la consommation, en particulier celle des plus modestes qui ont une propension marginale à consommer plus élevée ! Il est anormal de concentrer la quasi-intégralité de l'enveloppe de relance sur le numérique, aussi utile soit-il, et d'en oublier ces mesures de demande.

Pourtant, une fois la réouverture des restaurants autorisée, c'est bien à un risque d'insuffisance de la demande que ces derniers feront face. Cet été, après le premier confinement, le marché de la restauration n'avait ainsi atteint que 70 % du chiffre d'affaires généré au cours de l'été 2019.

Il n'est pas possible que le secteur le plus sinistré par cette crise ne fasse pas l'objet d'un soutien spécifique, massif, afin de le relancer au plus vite. Au Royaume-Uni, par exemple, l'État a pris en charge en août la moitié des additions des clients des restaurants, dans la limite de 10 livres par repas. La mesure est utile, mais pouvait engendrer des effets d'aubaine car elle n'était pas ciblée sur les plus précaires.

Compte tenu du délai limite de dépôt d'amendement sur la mission « Relance », j'ai donc déposé hier un amendement en mon nom pour que soit créé par l'État, pendant un mois, un dispositif de « chèque restaurant » à destination des ménages les plus modestes (par exemple ceux des trois premiers déciles de revenus).

Ces chèques seraient distribués par les communes volontaires, *via* par exemple les centres communaux d'action sociale, qui ont une forte légitimité en la matière. Le montant de la mesure est conséquent : 400 millions d'euros ; mais ce n'est rien à côté des pertes subies par les restaurateurs !

N'oublions pas, en outre, que la réouverture se fera pour eux dans des conditions toujours strictes : le nombre de couverts sera diminué et la clientèle étrangère manquera. Il est donc particulièrement important d'envoyer un signal fort à ce secteur, de permettre aux ménages en difficultés financières de partager ces moments de convivialité, et de tirer la sonnette d'alarme auprès du Gouvernement.

Tels sont les éléments que je souhaitais porter à votre connaissance. Je vous proposerai donc un avis favorable aux crédits de la mission « Économie » sous réserve de l'adoption des quatre amendements relatifs au FISAC, à l'INMA, à « France Num » et au crédit d'impôt.

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – La discussion est ouverte.

Mme Évelyne Renaud-Garabedian. – Je félicite le rapporteur pour la qualité de son travail ; la mission « Économie » regroupe en effet de nombreux opérateurs et des sujets hétérogènes. Je souhaiterais avoir votre avis sur le plan de soutien aux entreprises exportatrices, qui comporte entre autres un renforcement de leur accompagnement par Business France, des chèques exports ainsi que des incitations au recrutement. Quel est votre avis sur le fait d'inciter ainsi ces entreprises à prendre des risques dans une période dans laquelle l'accent est au contraire mis sur le soutien aux entreprises qui s'adressent à notre marché national ?

M. Franck Menonville. – Je félicite également le rapporteur pour son travail. Je soutiens l'amendement relatif au FISAC. L'Assemblée nationale a voté le maintien des zones de revitalisation rurale jusqu'au 31 décembre 2022, compte tenu de la crise actuelle. Dans ce même esprit, il est également important de conforter le FISAC sur cette période, afin d'accompagner le commerce de proximité qui est dans une situation catastrophique. La situation est très grave dans de nombreuses villes moyennes et petites communes, où les espaces commerciaux se vident progressivement. Il y aura un avant et un après la crise actuelle : il est donc nécessaire de maintenir le FISAC. Du fait de son activité en 2020, il sera par ailleurs aisément prorogé.

Mme Florence Blatrix Contat. – Le maintien et le soutien au FISAC est déterminant pour nos territoires, à commencer par les petites communes. Nous soutiendrons donc cet amendement.

Je partage votre avis sur le manque de moyens concernant le commerce de proximité et la manque d'ambition concernant la numérisation des entreprises. Il faut rappeler que le commerce en ligne est passé de 25 milliards d'euros en 2009 à 100 milliards d'euros en 2018, soit une multiplication par quatre. Il est donc très important que les entreprises réussissent leur transition numérique.

En outre, il faut rechercher une plus grande solidarité entre les acteurs. Je rappelle à ce titre que le Sénat a adopté le 21 novembre dernier une taxe sur le chiffre d'affaires des entreprises de vente à distance. Ce sujet rejoint par ailleurs celui de la « taxe GAFA ».

M. Joël Labbé. – Je salue également la qualité de l'analyse, que je partage. Concernant les chèques restaurants, l'intention est louable, mais je souhaiterais poser une question sur son ciblage. Les plus modestes, en effet, ne vont plus au restaurant. Cette aide ne risque-t-elle pas de bénéficier à McDonald's ?

À ce sujet, il pourrait être intéressant d'entendre les porteurs du projet « sécurité sociale de l'alimentation », ainsi que l'association Solidarité Paysans : ils travaillent à la distribution de bons d'achat pour les plus modestes, ciblés vers la production et l'agriculture de proximité.

M. Fabien Gay. – Je souligne la qualité du rapport. Nous avons des échanges nombreux à ce sujet, avec le rapporteur et d'autres collègues, et nous sommes d'accord sur beaucoup de points. Entre autres, sur le maintien du FISAC ; notre groupe déposera d'ailleurs un amendement similaire.

Nous sommes dans une année exceptionnelle pour les petits commerces et l'artisanat. Or entre mission « Relance » et la mission « Économie », il est difficile de s'y retrouver ! En réalité, le débat politique et budgétaire aura surtout lieu sur le plan de relance, pour lequel 150 amendements ont déjà été déposés.

Concernant le Fonds de solidarité, je constate que du temps aurait été gagné si le Gouvernement avait écouté plus tôt le Sénat. Certains critères nécessitent toujours d'être assouplis : les employeurs, des dizaines de milliers de petits patrons, n'y ont toujours pas droit. Il est inconcevable que le Gouvernement refuse toute condition aux aides aux grands groupes mais soit en mesure, *via* la technocratie de Bercy, d'inventer de nombreux obstacles qui barrent la route vers les aides aux petits commerces et artisans.

Le débat est ancien entre choc de l'offre et choc de la demande. Je constate que les 10 millions de pauvres sont les grands oubliés du discours du Président de la République. L'aide de 150 euros annoncée il y a maintenant six mois ne résoudra pas la crise : c'est la question de la hausse des salaires et du partage des richesses qui doit être posée.

Enfin, il est nécessaire de prévoir une aide encore plus spécifique pour les bars et restaurants que celle annoncée hier soir. Par ailleurs, quand étudiera-t-on cette mesure ? Dans un cinquième projet de loi de finances rectificative pour 2020 ? Dans un premier projet de loi de finances rectificatives pour 2021 ? Le Parlement est devenu le paillasson de l'exécutif. Les propositions que notre commission formulait ont ainsi été refusées, avant qu'elles ne soient financement appliquées par le Gouvernement quelques jours plus tard, ce que l'on apprenait par communiqué de presse !

Nous sommes donc, potentiellement, en train de voter un budget insincère, et nous interpellons le Gouvernement sur cette nouvelle mesure.

Mme Anne-Catherine Loisier. – Je salue le travail de notre rapporteur. Je souhaiterais vous interroger sur le travail des chambres de commerce et d'industrie (CCI), et notamment sur celui d'accompagnement à la numérisation : quels outils sont mis en place ? Il sera important qu'il se fasse au plus proche du commerçant ou de l'artisan.

L'enjeu, en tout état de cause, sera de relancer la demande, ce qui nécessite de la confiance ; or le discours, hier, du Président de la République était anxiogène. Comment faire

en sorte que les Français disposant d'une épargne accumulée la consomment ? Si elle n'est pas débloquée, les aides risquent de ne pas être suffisantes et dureront plusieurs mois.

M. Jean-Marc Boyer. – L'importance du FISAC a été soulignée par mes collègues ; c'est en effet un outil essentiel.

Concernant l'annonce faite hier par le Président de la République d'une aide de 20 % du chiffre d'affaires des restaurateurs, il m'a été indiqué que l'assiette serait plafonnée à 100 000 euros. Pour un chiffre d'affaires supérieur, l'aide ne pourra donc dépasser 20 000 euros. Une colère sourde monte actuellement parmi les restaurateurs, qui ne comprennent pas pourquoi ils sont maintenus fermés. Ce n'est plus une question d'aide financière, mais de conséquences psychologiques : ils veulent travailler ! Sans annonce les concernant avant le 20 janvier, le mouvement social pourrait être important, et aurait le soutien d'une partie importante de la population.

Le Secours catholique et le Secours populaire nous alertent justement sur les fortes souffrances éprouvées par ceux qui y font appel.

Mme Marie-Christine Chauvin. – Le fait que les restaurants soient fermés pose également d'autres problèmes : les ouvriers du bâtiment et des travaux publics, par exemple, sont obligés de s'entasser dans leur camionnette pour manger ou de manger dehors. En hiver, avec d'aussi basses températures, c'est tout à fait anormal ! Le Gouvernement a certes assoupli les règles en faveur des chauffeurs routiers, mais il convient de ne pas oublier ces autres professions.

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – Avant de passer la parole à notre rapporteur, je souhaiterais rappeler la phrase exacte prononcée par le chef de l'État hier : « *en plus des dispositifs déjà existants, les restaurants, les bars, les salles de sport, les discothèques, tous les établissements qui resteront fermés administrativement se verront versés, quelle que soit leur taille, 20 % de leur chiffre d'affaires de l'année 2019 si cette option est préférable pour eux aux 10 000 euros du Fonds de solidarité* ». La nouvelle n'est donc pas forcément excellente : ils devront choisir entre l'un ou l'autre.

On peut se réjouir que les commerces de proximité puissent rouvrir dès le samedi 28 novembre. Mais les restaurants, bars, salles de sport, vont rester fermés encore deux mois, au minimum. De nouveaux protocoles sanitaires sont en discussion, alors que ceux qui avaient permis la réouverture après le premier confinement étaient déjà draconiens (certains ont même décidé de ne pas rouvrir, compte tenu de leur petite taille). Ils auront subi au total six mois de fermeture administrative ! Rien ne dit en outre que les clients seront au rendez-vous lors de la réouverture.

Mme Catherine Fournier. – Se pose aussi la question de savoir quelle sera la capacité d'accueil autorisée... Hier, le discours du Président de la République ne contenait que du négatif. J'ai eu le sentiment d'un propos fermé, comme si nous étions pris au piège. Dans ces conditions, le message ne peut pas passer.

Ma région subit déjà le Brexit, un taux de chômage de 14 %, et les problèmes migratoires. Il faut donc absolument aider ces commerçants et artisans de proximité, qui ne seront pas sauvés par une simple réouverture. En outre, les Français savent bien que lors des vacances, des sports d'hiver, des loisirs, ils n'auront pas de restaurant.

M. Serge Babary, rapporteur pour avis. – Je vous remercie pour l'intérêt que vous portez au rapport.

Concernant la nouvelle aide à destination des restaurants, bars, etc., le Président de la République n'a pas indiqué de plafonnement du chiffre d'affaires pouvant être pris en compte. Les restaurateurs ont donc dû réfléchir, parfois avec angoisse, aux différentes options possibles.

Aujourd'hui, le risque de fermeture est évalué à 60 % : que sera-t-il dans deux mois ? Le risque social est en effet considérable, et les salariés n'ont même pas de visibilité pour leur propre vie personnelle. La fermeture des restaurateurs touche en outre à la culture française, à un certain attachement à la gastronomie. Une déconvenue supplémentaire entraînera des réactions fortes. Nous faisons donc face à un problème grave de communication du Gouvernement, alors que les gens sont à fleur de peau.

Les cas particuliers cités par Mme Chauvin sont exacts : ils nous ont en effet été remontés par la Confédération de l'artisanat et des petites entreprises du bâtiment (Capeb) et la Fédération française du bâtiment (FFB). Les ouvriers sont obligés de se confiner dans l'habitacle du camion, sans masque. Nous avons interpellé les pouvoirs publics sur ce sujet.

Les protocoles des restaurateurs étaient déjà très stricts : on ne pourra pas exiger d'eux d'espacer encore davantage les tables.

L'amendement sur les chèques restaurants concerne la demande : inutile d'ouvrir les magasins s'il n'y a pas de consommation. L'amendement est donc en faveur des restaurateurs, secteur le plus touché, ciblé sur les plus modestes, distribué au plus proche des consommateurs, par exemple par les centres d'action sociale. Ils pourront déterminer les bénéficiaires, ainsi que les restaurants éligibles, pour éviter que les tickets soient utilisés dans les *fast-foods* de la ville centre. L'objet est donc bien de permettre aux personnes en situation de précarité de partager un moment de convivialité, et de redynamiser ainsi les restaurants.

Concernant la numérisation des PME, il faut savoir qu'un tiers seulement du 1,5 million de petites et moyennes entreprises ont un site internet, tous n'étant pas forcément des sites marchands. C'est une cause nationale, d'autant que beaucoup de chefs d'entreprises ne voient toujours pas l'intérêt de la numérisation.

Les CCI ont développé une plateforme de commerce en ligne, *Achatville*. Étant décentralisée, cette plateforme n'a pas été mise en place dans chaque département. Nous avons donc eu des contacts avec CCI France et plusieurs CCI de régions afin de les pousser à l'installer. Le réseau consulaire dispense également des formations : 10 000 doivent l'être en 2020. Il faut saluer le travail des CCI et des chambres des métiers et de l'artisanat, alors que les difficultés dépassent désormais la sphère économique et concernent désormais les problématiques humaines. Les CCI sont en première ligne pour prévenir les drames humains. Beaucoup d'indépendants prennent le chemin des « restos du cœur »...

Mon rapport s'est concentré sur les crédits liés au commerce et à l'artisanat, et n'a donc pas abordé le sujet des entreprises à l'international. En revanche, à titre personnel, je me suis intéressé au renforcement de l'aide aux entrepreneurs français à l'étranger. En tout état de cause, les échanges internationaux sont aujourd'hui figés : les exportations, espérons-le, redémarreront en 2021.

EXAMEN DES AMENDEMENTS

Article 33

État B

M. Serge Babary, rapporteur. – L'amendement AFFECO.1 vise à empêcher la disparition du FISAC en le dotant de 30 millions d'euros. C'est en effet un outil efficace et apprécié de l'ensemble des acteurs du terrain. Aucun dispositif ne semble aujourd'hui prêt à prendre réellement sa relève.

L'amendement AFFECO.1 est adopté à l'unanimité.

M. Serge Babary, rapporteur. – L'amendement AFFECO.2 vise à abonder de 5 millions d'euros les fonds de l'initiative « France Num », dans l'objectif de financer une vaste campagne de communication nationale qui cible le grand public, et non uniquement les initiés. Ces fonds permettront également de mettre en place un système de suivi des actions menées grâce à « France Num », afin de disposer d'un retour sur son efficacité.

L'amendement AFFECO.2 est adopté à l'unanimité.

M. Serge Babary, rapporteur. – L'amendement AFFECO.3 entend augmenter la subvention publique versée à l'Institut national des métiers d'art de 300 000 euros supplémentaires. L'objectif de son autofinancement en 2022 semble en effet irréaliste, compte tenu de l'impact de la crise actuelle sur ses ressources propres et sur le mécénat.

L'amendement AFFECO.3 est adopté à l'unanimité.

M. Serge Babary, rapporteur. – L'amendement AFFECO.1 entend créer un crédit d'impôt à la formation et à l'équipement numérique. Dans la limite de 10 000 euros par an, 50 % des dépenses en la matière seraient ainsi prises en charge. Il s'agit de faire entrer la numérisation des PME dans une nouvelle dimension, à la hauteur des enjeux.

L'amendement AFFECO.1 est adopté à l'unanimité.

La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits « Commerce et artisanat » de la mission « Économie », sous réserve de l'adoption de ses amendements.

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – Nous passons à présent à l'examen des crédits « Numérique et postes ». Je cède la parole à Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteur pour avis.

Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure pour avis sur les crédits « Numérique et postes » de la mission « Économie ». – Je souhaite au préalable remercier mon collègue Patrick Chaize pour nos échanges sur cette mission. Comme pour l'ensemble du budget cette année, la mission « Économie » est complétée par le plan de relance, qui reprend plusieurs préconisations que nous avions formulées au printemps. Je pense notamment à l'inclusion numérique ou à la numérisation des PME, dont M. Serge Babary vient de parler en détails.

J'ai souhaité cette année concentrer mon avis budgétaires sur trois principaux points, dont deux figuraient dans nos réflexions sur le plan de relance. L'autre point, concernant La Poste, est d'une actualité budgétaire plus récente.

Premier point : le Sénat a semble-t-il enfin été entendu sur le financement des réseaux de télécommunications à usage fixe. Cela faisait plusieurs années que nous plaidions en faveur d'une rallonge budgétaire substantielle pour donner de la visibilité aux acteurs des réseaux sur tout notre territoire. L'année dernière, nous avions plaidé pour 322 millions d'euros supplémentaires. Cette année, en troisième projet de loi de finances rectificative, j'avais obtenu, en lien avec la commission des finances, une rallonge de 30 millions d'euros. Dans le plan de relance, c'est un surplus de 240 millions d'euros qui est dégagé. Au-delà de cette enveloppe, le Gouvernement estime pouvoir « recycler » 280 millions d'autorisations d'engagement non utilisées au préalable. En tout, cela ferait 550 millions d'euros. Ce n'est pas encore les 670 à 680 millions que la filière réclame pour couvrir l'ensemble du territoire, et cette enveloppe sera composée pour une bonne partie de crédits qui ne sont pas nouveaux – puisque, comme je l'ai déjà dit l'année dernière il y a une part de recyclage –, mais c'est déjà un budget conséquent, qui permettra de sortir des errements de ces dernières années. Nous avons d'abord connu une fermeture du guichet « France très haut débit », puis nous avons observé sa réouverture, mais dans des conditions resserrées. Ces 550 millions d'euros donneront lieu à l'établissement d'un nouveau cahier des charges pour le financement des réseaux d'initiative publique. Il conviendra que celui-ci établisse un cadre stable, pérenne, et de nature à traiter les raccordements longs et complexes à venir, pour faciliter les investissements et ne laisser personne au bord du chemin numérique.

Sur le terrain, si la dynamique enclenchée est bien réelle, il y a encore des millions de locaux qui ne sont pas couverts ni en très haut débit ni en fibre optique jusqu'à l'abonné. Le confinement a bridé la dynamique haussière mais heureusement, si l'on suit les premières tendances de l'année, on arrive à des estimations oscillant entre 4,8 et 5 millions de prises installées en 2020, contre 4,8 millions en 2019. Le retard pourrait donc être rattrapé grâce à la mobilisation des entreprises. C'est essentiel car 35 % des locaux restent inéligibles au très haut débit et 48 % des locaux restent inéligibles à la fibre – et c'est 75 % en zone rurale. Nous sommes toujours bons derniers de l'Union européenne sur le très haut débit fixe. En somme, le chemin reste long à parcourir mais le signal envoyé par le projet de budget, à travers le plan de relance, est encourageant.

S'agissant du mobile, la dynamique des déploiements dans le cadre du « *New Deal* » apparaît vraiment positive si l'on regarde les derniers chiffres : la France est ainsi passée de la 18^e à la 13^e place en Europe et cela devrait encore s'améliorer. Compléter la couverture du territoire en 4G et ne pas prendre de retard sur la 5G sera un véritable défi industriel pour les acteurs des télécommunications. Pour accompagner ce mouvement, je proposerai en séance de parvenir à une fiscalité plus favorable aux déploiements d'antennes mobiles à travers deux amendements : l'un prolongeant le dispositif d'exonération existant en zone de montagne, l'autre – qui est plutôt un amendement d'appel dans l'attente d'un rapport des services de l'État sur le sujet – plafonnant le produit de l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (Ifer) « mobile » à son niveau de 2020. Ainsi, nous préserverions les recettes perçues jusqu'alors par les collectivités locales tout en créant un environnement plus favorable à cette nouvelle vague de déploiements tant attendue.

J'en viens au deuxième point s'agissant de la mission « Économie », qui concerne le financement des missions de service public de La Poste. Année après année, les missions de service public confiées à La Poste sont sous-compensées par l'État. En tout, La Poste estime

le déficit non compensé de ces missions de service public à 850 millions d'euros. Dans ces conditions, nous risquons une dégradation des services.

Il en va de même s'agissant de la mission de transport et de distribution de la presse. Sa compensation baisse encore de quelques millions d'euros, sans que La Poste n'ait été consultée. Une mission d'inspection est en cours pour faire des propositions. Nous y serons attentifs.

Cela doit conduire notre commission à mener une réflexion plus globale sur l'ensemble des missions de service public de La Poste, en particulier sur un renouveau du service universel, peut-être plus numérisé et qui réponde davantage aux attentes de nos concitoyens dans les années à venir.

Mais dans ce projet de loi de finances, l'urgence porte sur la mission d'aménagement du territoire. Cette mission de service public qui garantit un maillage territorial fort de 17 000 points de contact et qui se traduit par des actions de financement concrètes, en lien avec les commissions départementales de présence postale territoriale, est financée par des abattements de fiscalité locale, en particulier par la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE). Or, la suppression de la moitié de la CVAE régionale dans le projet de loi de finances pour 2021 fait perdre 66 millions d'euros d'abattements correspondant, qui finançaient la mission d'aménagement du territoire. L'État n'avait manifestement pas anticipé le sujet car rien n'est prévu dans le projet de budget pour compenser cette perte ! Cette mission est déjà déficitaire à hauteur de 60 millions d'euros. Poursuivre sur cette voie serait prendre le risque d'une dégradation importante des services. Il convient donc que l'État compense les effets de la réforme de la fiscalité de production. Il tiendrait ainsi sa parole, car il s'était engagé dans le contrat de présence postale territoriale signé avec les élus locaux à un financement annuel de 177 millions d'euros par an. Un amendement a été adopté par le Sénat en première partie au projet de loi de finances sur ce sujet, en affectant une fraction du produit de la taxe sur la valeur ajoutée au fonds national de péréquation territoriale. Si c'est un signal assurément bienvenu, le Gouvernement n'est pas disposé à l'accepter. Cette solution risque donc de ne pas prospérer au cours de la navette. C'est pourquoi je vous proposerai, en lien avec M. Patrick Chaize, président de l'observatoire national de présence postale, d'adopter un amendement de crédits dotant à hauteur de 66 millions d'euros la mission « Économie » pour maintenir le niveau de financement de cette mission d'aménagement du territoire. C'est une solution à laquelle le Gouvernement semble adhérer. Afin que l'État honore sa parole sur toute la durée du contrat de présence postale territoriale, j'assortirai l'amendement d'une demande que le Gouvernement s'engage à reconduire la subvention dans les années à venir.

Au-delà de l'urgence, je disais qu'il faudrait nous pencher également sur le financement à plus long terme des missions de service public. La crise sanitaire a porté un nouveau coup dur au service universel postal : elle a accéléré de deux ans la baisse du courrier par rapport aux prévisions, générant un déficit prévisible de la mission d'environ 1,5 milliard d'euros en 2020 selon La Poste. Cet effondrement de l'activité courrier est insoutenable pour l'entreprise publique et ne peut être compensé par la croissance des services colis. Nous devrons mener ce chantier de réflexion en 2021. C'est l'occasion de créer un nouveau service universel modernisé, le cas échéant plus numérisé.

Enfin, j'ai souhaité me pencher cette année sur le sujet de la fiscalité applicable aux centres de stockage de données – les *data centers*. Ces infrastructures sont essentielles à notre avenir numérique, notamment comme élément de souveraineté. Un avantage fiscal a été

créé en 2019 pour inciter à l'implantation de *data centers* en France. Il y avait deux raisons à cela : d'abord, la vive concurrence entre États européens pour accueillir ces infrastructures numériques stratégiques ; ensuite, pour maximiser l'avantage compétitif de notre pays que constitue son prix de l'électricité, parmi les moins chers. Il fallait donc que la fiscalité accompagne cet effort d'attractivité.

Mais il y avait deux limites à ce dispositif aujourd'hui en vigueur, limites que je proposerai de corriger en séance publique à l'occasion de ce projet loi de finances. D'abord, l'avantage fiscal ne s'applique pas à tous les *data centers*, mais seulement aux plus énergivores, créant une rupture d'égalité et qui se justifie d'autant moins que cela n'incite pas à réduire l'empreinte environnementale des *data centers*. Je proposerai d'y revenir à travers un amendement qui étend l'avantage fiscal à tous les *data centers*. Ensuite, il s'agit d'obtenir, en contrepartie, des engagements environnementaux. Jusque-là aucun dispositif de ce type n'a été adopté, malgré ce qui avait été initialement envisagé. C'est ce que propose de corriger le projet de loi de finances en mettant en place une forme d'éco-conditionnalité du dispositif, qui consiste notamment en l'adhésion à un programme de mutualisation des bonnes pratiques de gestion énergétique. Dans une logique conciliation entre attractivité et exigences environnementales, je proposerai en séance un amendement visant à aligner ces exigences sur celles déjà édictées au niveau européen, dans le cadre du code de bonne conduite européen auquel adhèrent de nombreux acteurs de la filière. C'est une approche européano-compatible qui devrait séduire le ministre Cédric O, qui nous a montré à maintes reprises son attachement à l'échelon européen ! Cela favorisera l'intégration des *data centers* français dans un référentiel environnemental commun à l'échelle européenne.

Pour conclure, je vous invite, sous réserve de l'adoption de l'amendement que je vous propose sur La Poste, à émettre un avis favorable sur ces crédits qui, comme vous l'aurez compris, sont sauvés par le plan de relance.

M. Franck Montaugé, rapporteur pour avis sur les crédits « Industrie » de la mission « Économie ». – Les opérateurs ont pu avoir droit à des conditions préférentielles d'octroi des fréquences. Quelles sont les contreparties qui leurs sont imposées sur la 5G ? Nous serions en droit de leur demander des engagements fermes, notamment auprès des collectivités, pour accélérer le calendrier de couverture. Cet enjeu est fondamental pour le public mais aussi pour les entreprises établies en milieu rural.

M. Joël Labbé. – La notion de service universel du numérique est fondamentale pour assurer un service équitable et équilibré de l'ensemble du territoire. La 4G doit être ce minimum accessible à tous. Je vais prêcher dans le désert mais on sait que la 5G fait débat ! L'intérêt de la 5G pour le monde économique et industriel est indéniable, ainsi que pour la santé, éventuellement pour les administrations. Mais pour le grand public, dès lors que tout le monde sera équipé de la 4G, le service minimum sera assuré. Il ne faut pas continuer la fuite en avant. Comment fera-t-on quand nous serons arrivés à la 4G ? Comme disait Coluche, « *on ne sait pas où on va, mais on y va !* ».

Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure pour avis. – Sur le déploiement de la 5G, je ne reviendrai pas sur les débats que l'on connaît tous. Les opérateurs ont déboursé 2,7 milliards d'euros, et il y a bien sûr des contreparties dans les autorisations qui leur ont été octroyées, par exemple l'obligation de déployer 10 500 antennes d'ici à 2025. Une attention particulière a été portée pour éviter que les déploiements se focalisent sur les zones denses. Il s'agit notamment de couvrir des zones d'activité prioritaires en zone rurale, qui ne doivent en

aucun cas pâtir d'un retard. Sur la 4G, le *New Deal* a également permis une amélioration de la couverture. Par exemple, 96 % du territoire est au moins couvert par un opérateur.

J'en viens à l'amendement que je vous propose : il vise à abonder la mission « Économie » à hauteur de 66 millions d'euros afin de financer la mission d'aménagement du territoire de La Poste. L'idée serait d'obtenir que le Gouvernement « lève le gage » en séance publique.

La commission adopte l'amendement AFFECO.4.

La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits « Numérique et postes » de la mission « Économie », sous réserve de l'adoption de son amendement.

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – Nous passons à présent à l'examen des crédits « Industrie ». Je cède la parole à M. Franck Montaugé, rapporteur pour avis.

M. Franck Montaugé, rapporteur pour avis sur les crédits « Industrie » de la mission « Économie ». – Cette année plus encore que d'ordinaire, l'industrie est au centre des débats sur la politique économique de la France. En marquant un coup d'arrêt brutal à l'activité des entreprises industrielles, en interrompant les échanges commerciaux et les chaînes d'approvisionnement traditionnelles, la crise liée à la pandémie de coronavirus a mis en évidence les conséquences de plusieurs décennies de désindustrialisation et de délocalisation.

À l'heure où se pose désormais la question de la reprise, mais surtout de la relance, il est plus que jamais urgent de se doter d'une politique industrielle claire, structurée et conquérante. Comment remédier aux faiblesses structurelles de notre tissu productif ? Comment réinvestir des pans d'activité que nous avions délaissés au profit d'importations moins coûteuses ? Quel plan d'action pour se positionner sur les produits et technologies d'avenir ? Et plus généralement, quelle sera la place de l'industrie et des emplois industriels dans notre société ? Un rapport de la Fabrique de l'Industrie paru il y a quelques jours à peine rappelle à ce titre que les entreprises industrielles tirent vers le haut la productivité et la capacité d'innovation de notre pays, mais sont aussi fortement pourvoyeuses d'emploi : elles sont donc un pilier de notre tissu économique. Et ce, même si le poids de l'industrie dans l'économie n'est aujourd'hui plus que de 13 %, contre 21 % en Allemagne...

C'est dans cette optique que j'ai examiné le budget proposé par le Gouvernement pour l'année 2021, année charnière pour la relance.

Laissez-moi dire d'entrée que si mon avis « Industrie » porte formellement sur les crédits de la mission « Économie », il eut été cette année impossible d'y limiter mon analyse. De budget en budget, notre commission constate que les crédits dédiés à l'industrie dans la mission « Économie » se réduisent à peau de chagrin. En 2021, ils se limitent quasiment à une seule sous-action : la « compensation carbone » des sites électro-intensifs, pour 400 millions d'euros environ. Les crédits de l'industrie se retrouvent aux quatre coins du budget, à la façon d'un puzzle : une approche panoramique est donc nécessaire.

Il faut inclure dans notre analyse les crédits exceptionnels mobilisés depuis l'été en réponse à la crise. Selon mes calculs, depuis le 3^e PLFR, ce sont au total près de 2,2 milliards d'euros du budget général qui ont été mobilisés pour l'industrie. Dans la mission

« Plan de relance » du budget pour 2021, il est prévu près de 7,4 milliards d'euros pour l'industrie, dont 2,6 milliards dès 2021. En un an et demi, la politique industrielle devrait ainsi recevoir près de 15 fois plus de moyens qu'elle n'en reçoit d'habitude chaque année. Vous comprendrez donc que mon avis « Industrie » dépasse, cette année, le champ de la seule mission « Économie ».

Comment évaluer la pertinence et le ciblage de ces moyens colossaux déployés pour la relance et la transformation de l'industrie ? D'abord, en rappelant brièvement l'impact de la crise liée à la pandémie de coronavirus, et les priorités qui doivent être les nôtres.

Mon rapport démontre que le choc économique subi en mars, plus brutal et plus durable qu'ailleurs en Europe, a eu pour conséquence d'exacerber les faiblesses structurelles de notre industrie, à au moins quatre niveaux.

Premièrement, il a conduit à une forte hausse de l'endettement. Si le recours au prêt garanti par l'État (PGE) a permis de soutenir la trésorerie et d'éviter une vague de faillites à court terme, il est venu s'ajouter à l'important stock de dettes de nos entreprises industrielles. En septembre, l'encours total de la dette de l'industrie est de 147 milliards d'euros – soit 1,5 fois le plan de relance... – dont 20 milliards d'euros de PGE. Cela représente une hausse de 13 % en une année seulement. Cette hausse est principalement portée par les PME. L'endettement accru est d'autant plus problématique que les entreprises industrielles françaises se caractérisent par la faiblesse de leurs fonds propres.

Deuxièmement, l'investissement a chuté de 14 % par rapport à 2019, en raison des trésoreries asséchées et des pertes d'exploitation. Or, la France accuse déjà un important retard en matière de modernisation de l'outil industriel : à 19 ans d'âge moyen, il est deux fois plus ancien qu'en Allemagne, et bien moins robotisé et numérisé. Il souffre d'une certaine inertie : il est difficile de susciter les décisions d'investissement, surtout en conjoncture défavorable. Ce n'est pas qu'un problème de compétitivité, mais aussi un problème environnemental : on estime que 40 % de l'énergie consommée par l'industrie en France est le fait d'équipements de plus de trente ans d'ancienneté, aux mauvaises performances énergétiques. Le manque d'investissement est aussi un frein à l'innovation et à la montée en gamme.

Troisièmement, la crise a révélé l'importante dépendance de la France à certains grands secteurs exportateurs. L'aéronautique, moteur de l'export, a été touchée de plein fouet ainsi que le secteur automobile, dans une moindre mesure. Ces deux secteurs représentent le quart des exportations industrielles de la France. Les exportations aéronautiques ont baissé de 60 % au premier semestre 2020 et sont toujours aujourd'hui à -35 % environ de leur niveau normal. En conséquence, le déficit de la balance commerciale française devrait se creuser de près de 22 milliards en 2020, atteignant -79 milliards selon une estimation d'avant le reconfinement. Au-delà du seul déficit, le risque est que nous perdions durablement des parts de marchés à l'international.

Quatrièmement, l'emploi industriel renoue avec une trajectoire à la baisse. Pour l'instant, l'activité partielle, largement mobilisée dans l'industrie, a permis de limiter l'impact ; mais près de 53 000 emplois industriels auraient été détruits en 2020, alors que des créations nettes avaient été enregistrées au cours des dernières années. De nombreux groupes ont déjà annoncé des plans sociaux : Renault, Airbus, ou encore Vallourec et Daher ; mais les PME aussi ont stoppé les embauches. Des capacités et compétences industrielles clefs pourraient être perdues, sans parler de l'impact sur les territoires, qui sera répercuté sur les

autres secteurs économiques (moindre consommation, moindre attractivité, moindre ressources fiscales pour les collectivités territoriales...).

Comment le budget pour 2021 répond-il à ces enjeux ? Du point de vue structurel, il me semble qu'il identifie bien les principaux leviers de transformation à long terme de l'industrie, même si certaines actions doivent être approfondies. En revanche, je pense qu'il sous-estime les défis à court terme, en particulier la faiblesse de la demande et le mur de la dette. À cet égard, il doit être renforcé.

Concernant la transformation à long terme, les actions du plan de relance s'organisent autour de trois axes.

Le premier axe est l'aide à la modernisation. Je me félicite que le Gouvernement ait enfin fait droit aux demandes du Sénat. Notre commission a proposé dès juin de contemporanéiser les aides à la robotisation et à la numérisation des PME : c'est désormais chose faite. Le suramortissement a été transformé en aide forfaitaire. Pour les secteurs automobile et aéronautique plus spécifiquement, deux fonds ont été mis en place pour près de 1,2 milliard sur quatre ans. J'estime toutefois qu'il faut renforcer ces efforts, d'abord en offrant aux dispositifs une meilleure visibilité en les prolongeant. Ensuite, j'ai déposé un amendement visant à prévoir une enveloppe de 20 millions d'euros en AE et 10 millions d'euros en CP, dédiée au soutien des applications industrielles de la 5G en France. Cette technologie de rupture sera une part intégrante de « l'Industrie du Futur », et la France ne doit pas prendre de retard. Les usines allemandes la déploient par exemple déjà.

Le deuxième axe est le soutien à la transition énergétique. Là aussi, le Gouvernement a partiellement fait droit à des demandes de longue date de notre commission. Un crédit d'impôt couvrant une partie des dépenses des TPE et PME pour leur rénovation énergétique a été inséré à l'Assemblée nationale, tardivement, mais c'est une bonne chose. J'ai déposé un amendement pour le compléter, en faisant entrer dans son champ les dépenses d'audit énergétique, coûteux préalable aux travaux de rénovation. Si le plan de relance prévoit une enveloppe de 1,2 milliard d'euros pour la décarbonation de l'industrie, seuls 290 millions devraient être débloqués dès 2021. L'effort me paraît trop tardif. Je fais le même constat pour les actions relatives à l'économie circulaire, avec seulement 84 millions d'euros en 2021 sur 500 millions d'euros. J'ai déposé un amendement renforçant dès 2021 ce volet, en mobilisant 50 millions d'euros d'aides visant spécifiquement l'écoconception et la réduction des déchets industriels. La rénovation énergétique est une chose, mais il faut aussi accompagner la transformation des procédés de production eux-mêmes.

Enfin, le troisième axe de long terme est la « relocalisation ». Le Gouvernement entretient la confusion entre relocalisation et ce qui s'apparente en réalité davantage à de la réindustrialisation, c'est-à-dire l'implantation de nouvelles activités. Environ 400 millions d'euros devraient y être dédiés en 2021 et une trentaine de projets ont déjà été validés. Il me semble que le volet « territorial » de cette enveloppe devra faire l'objet d'une attention particulière pour assurer que l'ensemble des territoires y aient bien accès : les financements passent par le programme « Territoires d'Industrie », or l'éligibilité y est basée sur une approche géographique et la gouvernance de ce programme est difficile.

Enfin, je pense que les orientations stratégiques de la réindustrialisation du pays devraient faire l'objet d'un dialogue avec les filières, d'une part, et le Parlement de l'autre. Il nous faut établir une feuille de route stratégique partagée, qui traduise notre politique

industrielle. Cette coordination des efforts passera aussi par l'échelle européenne, souvent la plus pertinente pour investir dans de nouvelles filières et pour massifier la demande.

Pour que la transformation de notre industrie réussisse, et que les dispositifs de relance que j'ai cité fonctionnent bien, il me semble en outre qu'un effort particulier de suivi et d'accompagnement devra être déployé. Avec l'affaiblissement des réseaux consulaires, la charge importante confiée aux collectivités territoriales et la réduction des services déconcentrés de l'État, nous devrons nous assurer que les entreprises trouvent bien écoute et conseil, sous peine d'être laissées au bord du chemin, comme nos auditions l'ont mis en évidence. En outre, au vu des montants colossaux en jeu, l'évaluation des politiques publiques sera centrale : nous devons exiger du Gouvernement la mise en place d'indicateurs transparents et cohérents, en matière d'emplois et de performance environnementale notamment, déclinés à l'échelle de chaque action. Je note avec surprise que le principal indicateur de performance prévu pour le plan de relance est la rapidité de consommation des crédits, et que les indicateurs de verdissement sont bien frustes... Il y a là un enjeu de responsabilité démocratique et de bonne gestion des dépenses publiques.

Si les orientations de long terme du budget me paraissent les bonnes, il me semble en revanche qu'il présente des carences à court terme.

D'abord, un soutien plus conséquent à la demande sera nécessaire. Des efforts ont été faits pour la filière automobile et l'aéronautique, mais la crise de demande qui se profile déjà fera des dégâts dans l'ensemble de l'industrie. Plusieurs leviers existent. D'abord, le soutien à des secteurs oubliés du plan de relance, comme la construction neuve, qui soutient la production métallurgique par exemple. Ensuite, la commande publique, en tirant profit des assouplissements récents - mais encore faudrait-il que les collectivités, qui représentent 60 % de l'investissement, disposent des ressources nécessaires - or le plan de relance ne soutient pas assez l'investissement local. Enfin, la réouverture des commerces est également un impératif pour l'industrie. Elle offre des débouchés indispensables pour l'industrie cosmétique et chimique, l'agroalimentaire, l'habillement ou l'ameublement et permettra de mobiliser l'épargne importante accumulée par les Français pendant la crise - angle trop peu traité par le budget pour 2021.

Ensuite, le Gouvernement ne semble pas bien prendre la mesure du mur de la dette que j'ai évoqué tout à l'heure, qui s'élève aujourd'hui à près de 150 milliards d'euros dans l'industrie. Le budget pour 2021 prévoit certes de renforcer les capacités de financement par Bpifrance, et prévoit des aides et incitations à l'investissement. Mais cela ne suffira pas à déclencher l'investissement s'il implique encore davantage de dette... La solution des prêts participatifs garantis par l'État, créés par le PLF 2021, est intéressante, car elle permet de renforcer les fonds propres. Son montant apparaît en revanche bien insuffisant - j'estime qu'il faudrait au moins le doubler - et il n'est pas certain que les investisseurs s'en saisissent... Il faut étudier d'autres solutions, en lien avec l'Union européenne, comme le cantonnement de la « dette Covid » ; la mise en place d'un PGE « de relais », au remboursement à long terme, permettant de rembourser la dette privée plus urgente ou de plus fortes incitations à l'investissement en fonds propres.

En conclusion, mes chers collègues, il me semble que la relance offre une opportunité longtemps attendue de penser une politique industrielle ambitieuse et réaliste, qui utilise tous les leviers de transformation de notre industrie. Le budget pour 2021 mobilise des montants très conséquents, sans commune mesure avec les crédits habituels de la mission « Économie », dans l'objectif de mener de nombreuses nouvelles actions de soutien. Le plan

de relance identifie bien les enjeux de long terme (modernisation – transition environnementale – réindustrialisation), mais doit être renforcé à court terme pour pallier à une crise de la demande et au problème de l'endettement.

Au vu de ces conclusions, je rends un avis favorable à la mission « Économie », bien qu'elle ne soit plus cette année le véhicule budgétaire principal des crédits dédiés à l'industrie. J'ai aussi déposé plusieurs amendements à la mission « Plan de relance », qui traduisent les recommandations de mon rapport.

Mme Anne-Catherine Loisier. – On compare souvent la France à l'Allemagne lorsque l'on parle de modernisation et de numérisation de l'industrie. Or, en matière de déploiement de la fibre, nous avons un coup d'avance : nous visons la couverture du territoire en 2022, alors que l'Allemagne lance à peine un grand programme, car elle n'avait pas opéré ce choix en amont. Il me semble que nous devons optimiser cette avance concurrentielle en matière de maillage du territoire car, à l'inverse, nos PME et ETI se sont peu lancées dans « l'Industrie 4.0 ». Nous avons un avantage de couverture et d'infrastructure, mais pas de technologie.

M. Fabien Gay. – Nous sommes dans le moment de la réindustrialisation – même le Gouvernement le dit. Nous devons retrouver une souveraineté industrielle, en particulier dans un certain nombre de domaines stratégiques tels que le secteur du médicament. Or, en matière de 5G, nous sommes handicapés : nous n'avons que des solutions américaines, par Qualcomm, ou chinoises, par Huawei, car nous avons démantelé nos capacités nationales détenues par Alstom et Nokia. Maintenant qu'il existe un Haut-commissariat au plan, je m'interroge sur notre plan de réindustrialisation pour la France. Quelles sont nos priorités, nos secteurs de souveraineté ? Le ministre Arnaud Montebourg s'était attelé à délimiter ces secteurs essentiels, dont la loi PACTE a encore élargi le champ.

Il existe une vraie question vis-à-vis des licenciements. L'une des réponses est, peut-être, le chômage de longue durée, qui a été négocié avec les syndicats mais peu d'entreprises y font en réalité appel. D'autres préfèrent aujourd'hui licencier, notamment dans le secteur aéronautique. On ne peut pas imposer le recours au chômage de longue durée ; mais comment peut-on engager les négociations avec les entreprises, au plus haut niveau, pour éviter de licencier des milliers de personnes alors que le carnet de commandes est certes retardé, mais toujours plein ? Nous nous mettons en difficulté car nous perdrions des compétences et des savoir-faire qui nous serons utiles au moment de la reprise.

Mme Valérie Létard. – Ce rapport s'inscrit dans la droite ligne des travaux de notre commission sur la souveraineté industrielle française. J'en partage les conclusions. Il existe aujourd'hui un ministère de l'industrie, des comités stratégiques de filière, un délégué interministériel aux restructurations d'entreprises, mais ce qu'il nous manque est la vision d'avenir. Nous courons derrière les catastrophes industrielles pour tenter de les rattraper. Il faut certes savoir gérer les urgences, mais nous avons besoin, au niveau de l'État, d'un pendant aux comités stratégiques de filière, qui travaillent dans le long terme. Cela pourra passer par des équipes renforcées au sein du ministère de l'industrie et, peut-être, par l'intermédiaire du Haut-commissariat au Plan, qui pourra coordonner les apports de chaque ministère et être garant de la vision transversale. Notre pays doit avoir une stratégie claire sur la manière d'engager le virage industriel. Les ministères n'ont aujourd'hui pas assez de moyens pour travailler sur le fond plutôt que sur l'urgence.

Dans le cas de Vallourec, contrairement à celui de Bridgestone, l'État doit pouvoir agir, car il est actionnaire principal. Bpifrance a beaucoup investi, mais l'entreprise supprime aujourd'hui à nouveau 350 emplois. Certes, la crise est passée par là mais ces suppressions d'emplois sont-elles réellement le résultat de la crise ? Nous devons travailler avec la ministre chargée de l'industrie, qui fait preuve de volonté. L'usine Vallourec de Déville-lès-Rouen est peut-être la mieux placée pour accompagner le « plan hydrogène » de notre pays, car elle fabrique des éléments nécessaires. Or, c'est cette usine qui va fermer. Quel est le sens de cette restructuration ? Quelle est la stratégie de l'État ? Comment accompagne-t-il la mutation industrielle pour ne pas se priver de capacités importantes ? Sur quoi va-t-on concentrer les efforts ? Quelles sont nos forces et nos faiblesses ? Il me semble que cette analyse fait aujourd'hui défaut. Mettre les moyens sans stratégie sous-jacente ne mènera nulle part. Cette réflexion doit être conduite avec les régions, les intercommunalités, les territoires, qui représentent l'échelon de proximité et qui tissent au quotidien la relation avec les industriels.

Mme Florence Blatrix Contat. – Le mur de l'endettement des entreprises est en effet source d'inquiétude. La part de la valeur ajoutée captée par la dette va augmenter de 5 à 6 % dans les prochaines années : cela va peser sur la capacité de notre industrie à investir. La confiance sera un paramètre déterminant pour la reprise de l'investissement : il faut clarifier les perspectives et accroître la demande.

Un sondage récent effectué auprès des entreprises, relatif à la relocalisation, montre que 58 % d'entre eux n'ont pas l'intention de relocaliser, tandis que 70 % estiment que le plan de relance est insuffisant pour les convaincre de relocaliser. Un travail de fond doit être fait pour améliorer les incitations. 30 % des entreprises indiquent délocaliser pour accéder à des technologies et innovations qui ne sont pas disponibles en France. Comme le suggère le rapport de notre collègue Franck Montaugé, il faut intensifier les investissements dans l'innovation et diversifier nos filières industrielles. Je partage également la nécessité d'établir une feuille de route partagée entre le Gouvernement et le Parlement, pour que notre pays reprenne l'initiative.

Mme Marie-Noëlle Lienemann. – Les interventions de mes collègues se complètent bien et montrent la voie à suivre. Je crois également en la nécessité d'un ministère de l'industrie, qui s'appuie peut-être davantage sur les territoires, comme c'est le cas en Allemagne *via* les *Länder*. Une meilleure coordination doit être visée entre l'État, les partenaires sociaux, les industriels, les acteurs locaux, afin de définir des stratégies de filière et une stratégie globale de réindustrialisation.

Le plan de relance français à destination de l'industrie est plus restreint que celui mis en œuvre par l'Allemagne. Or son industrie est déjà largement avantageée. On ne cible pas assez l'industrie – certes, la dette est un sujet, mais les taux d'intérêts bas facilitent aujourd'hui le recours à l'emprunt. Je pense qu'en fait peut être trop pour certains secteurs qui n'en ont pas besoin, et pas assez pour ceux qui le nécessitent réellement, comme l'industrie.

En matière d'intelligence économique, l'Allemagne sait trouver des bonnes sources de financement, notamment européennes, et pour comprendre et détecter les mécanismes de délocalisation et de réorganisation. Nous ne savons pas aussi bien le faire, et donc réagir. Dans le cas de Bridgestone, l'étude des prix de transfert montre qu'ils ont été très fortement augmentés, ce qui permet de créer un déficit « arbitraire » pour mieux justifier la délocalisation. Dans le même temps, l'Union européenne finance en Europe de l'Est l'installation d'usines délocalisées depuis la France. En attendant de changer l'Europe,

réalisons un véritable effort d'intelligence économique en amont, par filière, pour mieux détecter ce qui va se passer. Mieux vaut prévenir que guérir.

Je suis convaincue qu'il faut donner aux collectivités locales la possibilité d'entrer au capital d'entreprises locales, surtout les PME. Les *Länder* allemands le font très facilement. Le but n'est pas de diriger les entreprises à leur place, mais de veiller à ce qu'elles investissent et gardent un ancrage territorial. Dans la phase défensive que nous allons connaître, le capital public sera un outil permettant de ne pas fermer les sites mais d'accompagner leur inévitable mutation. Le niveau de désindustrialisation atteint est tel que la situation l'exige.

Je note enfin que le Japon a prévu dans son plan de relance des mécanismes de financement des relocalisations, par le biais de subventions directes actées dans des contrats de relocalisation signés avec les entreprises, et prenant compte des besoins immobiliers ou de matériel. La France pourrait-elle mettre en place cette stratégie, qui est efficace ailleurs ?

M. Franck Montaugé, rapporteur pour avis. – L'Allemagne a une grande avance sur la France en matière de robotisation et de numérisation, et est déjà entrée pleinement dans l'*edge computing*, tendance qui va s'accélérer avec l'arrivée de la 5G. Nous sommes peut-être en avance sur l'infrastructure, mais eux sont en avance sur les applications industrielles directes, ce qui leur confère un avantage certain.

Le sujet de la souveraineté industrielle, et des moyens pour l'atteindre, est majeur. Il appartient pour partie à la France, mais je suis convaincu que nous n'y parviendrons que dans le cadre de coopérations européennes renforcées. Certaines sont déjà lancées, en particulier dans le secteur du numérique comme sur l'ordinateur quantique, mais elles s'imposeront aussi dans le secteur industriel. Nous mesurons bien que beaucoup de dossiers ont aujourd'hui une dimension européenne, comme la commission l'a récemment étudié avec le rachat des Chantiers de l'Atlantique par Fincantieri.

On parle souvent d'État stratège, mais quelle est la capacité de l'État à faire respecter sa stratégie dès lors qu'il n'est plus présent au capital d'entreprises importantes ? L'implication du Parlement dans ces sujets me paraît souhaitable : nous ne pouvons pas nous en désintéresser. La commission d'enquête sur la souveraineté numérique avait par exemple proposé d'élaborer une loi de programmation sur la souveraineté numérique, sous l'égide du Parlement. Cela vaut pour tous les secteurs industriels.

Des crédits dédiés au soutien à la relocalisation sont bien prévus au sein du plan de relance. Il faudra nous assurer qu'ils sont suffisants, accompagner les projets naissants, et en évaluer l'impact réel dans les territoires. Les régions joueront un rôle important dans l'accompagnement du tissu économique au cours des mois et des années à venir.

La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Économie » sous réserve de l'adoption des amendements.

Projet de loi de finances pour 2021 - Mission « Cohésion des territoires » - Crédits « Politique de la ville » - Examen du rapport pour avis

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – Nous passons au quatrième rapport, avec Mme Viviane Artigalas, à la mission « Cohésion des territoires » pour le programme « Politique de la ville ».

Mme Viviane Artigalas, rapporteure pour avis. – Madame la Présidente, mes chers collègues, le 14 novembre dernier, 101 maires de banlieues de toutes les couleurs politiques publiaient une *Lettre ouverte au Président de la République pour l'égalité républicaine de nos quartiers prioritaires*. Au regard des espoirs créés par le discours d'Emmanuel Macron à Tourcoing, trois ans auparavant, et de son ambition de « changer le visage de nos quartiers d'ici la fin du quinquennat », le constat est amer. Le Rapport Borloo, qui avait été justement lancé à Tourcoing, est resté lettre morte, loin des 70 % de mesures mises en œuvre annoncées le 2 octobre dernier dans le discours du Président de la République prononcé aux Mureaux. Selon ces maires, « seules quelques mesures éparses, bien souvent portées par les villes ont pu être engagées, dont quatre seulement avec le portage de l'État ! ». Ce rapport préconisait un changement radical de méthode : « il faut mettre en mouvement chacun des programmes en même temps afin de provoquer un effet de *blast* et une dynamique extrêmement puissante. C'est un plan de réconciliation nationale ». Ce changement de méthode n'a pas vu le jour, la réconciliation nationale non plus.

C'est la parole de l'exécutif qui est décrédibilisée. Dans le discours du 23 mai 2018, Emmanuel Macron enterrait le Rapport Borloo et annonçait la concrétisation d'ici à juillet 2018 d'une initiative « cœur de quartier » à l'exemple du Programme Action cœur de ville. Elle n'a jamais vu le jour. Quand les maires en ont parlé au Premier ministre lundi dernier, personne ne savait de quoi il s'agissait.

C'est dans ce contexte alarmant qu'il nous faut ce matin examiner les crédits de la politique de la ville, inscrits au programme 147, au sein de la mission de cohésion des territoires du projet de loi de finances pour 2021.

L'analyse de ce budget m'inspire trois idées principales. Tout d'abord, les quartiers dits « prioritaires » sont en réalité les oubliés du plan de relance. Ensuite, l'absence de choix est le signe d'un manque de vision. Et enfin, l'Agence nationale pour la rénovation urbaine, l'ANRU, a redémarré, mais le Gouvernement est resté sur le bord de la route...

À travers ce projet de budget, on constate donc tout d'abord que les quartiers dits « prioritaires » sont en réalité les oubliés du plan de relance. Comment cette occultation a-t-elle pu se produire ? Il y a en fait trois temps.

Le premier est le respect formel des engagements pris par le Président de la République de sanctuariser les crédits de la politique de ville. En effet, après avoir rejeté le Rapport Borloo, Emmanuel Macron a toutefois annoncé une augmentation de 80 millions d'euros par an des crédits sur le quinquennat et un doublement du nouveau programme de renouvellement urbain, le NPNRU. J'y reviendrai.

Concernant les crédits, effectivement, en 2021, les crédits du programme 147 dépasseront 515 millions d'euros, soit une augmentation de 3,4 % par rapport à l'année dernière et 87 millions de plus qu'en 2018. L'engagement est tenu, dont acte.

La ministre de la ville va même plus loin, elle présente un budget en forte augmentation, mais en trompe-l'œil, c'est le second temps de l'occultation. Elle annonce en effet une augmentation de 46 millions d'euros soit une hausse de 9,8 %, mais il s'agit d'autorisations d'engagement. Les crédits de paiement n'augmentent, eux, que de 21 millions d'euros. La différence s'explique par le fait que, d'un côté, on a inscrit plus 15 millions d'euros en autorisations d'engagement en faveur de l'ANRU, et que, de l'autre côté, on constate une baisse de 10 millions d'euros de crédits de paiement en défaveur de l'ANRU. C'est une sorte de « tour de passe-passe » budgétaire. En fait, ces nouvelles autorisations d'engagement ne sont pas utiles puisque les 200 millions d'euros promis sur le quinquennat ont déjà été inscrits en 2018 et 2019 et n'ont pas été décaissés !

Du respect formel des engagements à l'illusion d'une forte augmentation, on passe au troisième temps, celui de l'oubli des quartiers populaires dans le plan de relance alors qu'ils sont en plein désarroi.

Que nous disent les 101 maires – plus de 180 maintenant – que nous avons reçus lundi dernier ? Partout sur le terrain, les signaux sont au rouge. Les quartiers populaires sont deux fois plus infectés par la Covid-19 en raison de l'exiguïté des logements. C'est ce qu'a montré l'enquête de l'Institut national de la santé et de la recherche médicale, l'INSERM, dans l'étude EpiCov (épidémiologie et conditions de vie) publiée le 9 octobre dernier.

De plus, la crise sanitaire a provoqué une très grave crise économique et sociale. Les demandes d'aide alimentaire explosent. À Mantes, le nombre de tickets alimentaires distribués a doublé entre 2019 et 2020. Les demandes de RSA progressent massivement. D'octobre 2019 à octobre 2020, le nombre de bénéficiaires a augmenté de 20 % à Grigny dans l'Essonne. Il a doublé à Arras dans le Pas-de-Calais. Le chômage augmente : + 13 % à Chanteloup-les-Vignes dans les Yvelines. Il aurait doublé à Reims.

Or, les maires dénoncent aujourd'hui une véritable « non-assistance à territoires en danger ». Selon eux, un virus bien plus dangereux que la Covid-19 se répand dans les quartiers, celui du « décrochage de la République ». « En dépit des alertes, les quartiers populaires restent un angle mort du plan de relance, aucune mesure ambitieuse n'a été prise ».

Déjà, dans le rapport d'Annie Guillemot et Dominique Estrosi Sassone sur la crise sanitaire et les mesures de relance rendu au nom de notre commission, le bon diagnostic avait été posé. Nos collègues alertaient sur les conséquences du confinement dans ces territoires fragilisés et elles demandaient la mise en œuvre d'une politique très ambitieuse à la fois de médiation sociale en direction de la jeunesse et de construction à travers l'ANRU. Elles soulignaient en outre qu'après la crise de 2008, les quartiers avaient fait l'objet d'une attention toute particulière.

Face aux critiques à propos de l'absence de dispositions spécifiques dans le plan de relance, Nadia Hai déclarait : « Pourquoi se contenter d'une enveloppe quand on peut prétendre à l'ensemble du plan de relance ? ». Pourtant, « C'est n'être nulle part que d'être partout » écrivait Sénèque avec la sagesse de l'ancien monde que ne renieraient pas les élus de terrain !

Les maires de banlieues demandent aujourd'hui 1 % du plan de relance, soit un milliard d'euros dont la moitié pour financer de l'aide d'urgence pour les associations de jeunesse, les distributions alimentaires et l'action sanitaire. L'autre moitié viserait à mobiliser

les acteurs de la formation professionnelle et de l'emploi ainsi qu'à recruter massivement des médiateurs.

Suite, à la rencontre que nous avons eue avec eux, nous avons décidé de proposer un plan de 500 millions d'euros dès 2021, ce qui rend possible d'atteindre un milliard sur le plan de relance. Cela comprend : la création d'un Fonds spécifique de 200 millions d'euros dédié à ces communes pour leur permettre de disposer des moyens financiers afin de pallier l'urgence de la situation économique et sociale et lancer des projets qui pourront recréer une dynamique ; des moyens en faveur de l'emploi à hauteur de 89 millions d'euros à travers les parcours emploi compétences et les cités de l'emploi, de l'éducation à hauteur de 51 millions d'euros autour du programme de réussite éducative et des cités éducatives, et de la santé à hauteur de 15 millions d'euros pour déployer des actions spécifiques alors que ces quartiers ont été les plus touchés par la crise sanitaire ; les fonds nécessaires pour que l'État tienne ses engagements et de donner une nouvelle impulsion au NPNRU à hauteur de 145 millions d'euros ; et enfin la création du Conseil national des solutions inspiré du Rapport Borloo.

Les amendements portant sur le plan de relance ont été déposés hier et je les ai proposés à votre cosignature. Les amendements portant sur le programme 147 vont être débattus tout à l'heure.

Si la politique de la ville a été oubliée dans le plan de relance, c'est sans doute parce que le Gouvernement manque d'une vision sur le sujet. C'est le deuxième volet que je voudrais mettre en avant dans cet avis budgétaire sous trois aspects : la poursuite ou l'amplification de dispositifs peu ou mal évalués, la pérennisation de mesures d'urgence peu structurantes, et l'absence de promotion d'une vision positive et dynamique de ces quartiers.

On constate donc tout d'abord dans ce budget la poursuite ou l'amplification de dispositifs peu, mal ou négativement évalués. Je voudrais en donner deux exemples.

Le premier est le dispositif des zones franches urbaines – territoires d'entrepreneurs (ZFU-TE). Il arrivait à son terme le 31 décembre. Par amendement, le Gouvernement l'a fait prolonger de deux ans par l'Assemblée nationale. Pourtant, au premier semestre 2020, un rapport d'inspection, promis mais toujours pas communiqué au Parlement, a conclu que cette mesure d'exonération d'impôt sur les sociétés ou les revenus, qui coûte 201 millions d'euros, n'avait pas démontré son efficacité en matière de création d'entreprises et d'emplois. Le Gouvernement motive son amendement par le caractère symbolique de la mesure et la nécessité d'ouvrir une concertation pour imaginer une alternative.

Le second exemple, ce sont les emplois francs. Ils sont en dehors du périmètre budgétaire du programme 147. Mais il faut s'y arrêter un instant car c'était une des grandes promesses présidentielles lors de la campagne de 2017 et, dans le plan de relance, il a été décidé de renforcer les aides à hauteur de 8,1 millions d'euros pour 3 100 jeunes bénéficiaires potentiels... Les emplois francs sont une aide de 5 000 euros par an sur trois ans pour l'embauche en CDI d'une personne issue des quartiers quel que soit son âge. Environ 30 000 contrats ont été signés mais c'est très loin de l'ambition initiale puisque seulement 10 à 15 % de l'enveloppe budgétaire est consommée.

A contrario, l'EPIDE, l'Établissement pour l'insertion dans l'emploi, dispositif éprouvé de formation et de réinsertion de jeunes *via* une vie en collectivité structurée, est doté de 4 millions d'euros supplémentaires pour appuyer l'ouverture d'un nouveau centre en Seine-Saint-Denis et pourrait être plus amplement soutenu.

On assiste ensuite à la pérennisation de mesures d'urgence peu structurantes. Le principal exemple est le dispositif Vacances apprenantes, qui, en 2020, a coûté 283 millions d'euros dont 86,5 sur la mission cohésion des territoires. Cette mesure qui visait à combler le décrochage scolaire en raison du premier confinement et de la reprise partielle de l'école avait aussi une finalité « occupationnelle » et sociale non dissimulée. 1 514 nouveaux adultes relais ont également été recrutés à cet effet. Leur prolongation en 2021 est chiffrée à 10 millions d'euros. En revanche, la pérennisation des Vacances apprenantes, annoncée par le Président de la République aux Mureaux, le 2 octobre dernier, n'est toujours pas budgétée, soit un manque de 85 millions d'euros sur un budget total de 515 millions, je le rappelle.

Face à cette absence inquiétante de vision au regard des enjeux des quartiers, je voudrais esquisser deux pistes en me fondant sur des travaux de *think tank* ou de recherche. Elles ne sont naturellement pas exhaustives mais elles permettent de sortir, sans angélisme, d'une vision exclusivement communautaire, pour ne pas dire religieuse, et sécuritaire de ces quartiers. Car si leur fragilité est indéniable une réelle dynamique économique et entrepreneuriale les anime, comme l'avait rappelé le Rapport Borloo. J'ai la conviction que c'est en partie grâce à elle que se comblera le fossé avec le reste de la société.

Première piste, en octobre 2020, l'Institut Montaigne a publié un rapport intitulé « Les quartiers pauvres ont un avenir ». Que dit-il ? Qu'il faut d'abord abandonner les préjugés. La Seine-Saint-Denis, département le plus pauvre de France, est pourtant le 8^e contributeur au financement de la protection sociale et celui qui en reçoit le moins par habitant. Il compte aussi pour 29 % de l'augmentation de la masse salariale en France entre 2007 et 2018. Pour l'Institut Montaigne, il s'agit donc de jouer sur les atouts de ces quartiers : la jeunesse, la mobilité et une réelle compétitivité foncière dans les métropoles. Le rapport plaide pour une « ANRU des habitants » à côté de « L'ANRU des bâtiments » d'autant que ces quartiers sont plus des sas que des trappes à pauvreté. Il plaide également pour une sorte de « loi SRU à l'envers », c'est-à-dire un plafonnement des logements sociaux dans ces communes.

La seconde piste, c'est une étude de l'Institut national de la statistique et des études économiques, l'INSEE, et de l'Institut Paris Région, de juillet 2020, qui me la suggère. Que dit ce travail sur « Les trajectoires résidentielles des habitants des QPV » ? Tout d'abord qu'ils sont tout autant mobiles que les autres, c'est-à-dire qu'environ 10 % des habitants des QPV déménagent chaque année. Dans plus de la moitié des cas, ils quittent la géographie prioritaire. Dans plus de 40 % des cas ils changent de statut d'occupation et 31 % d'entre eux accèdent à la propriété. Il y a donc une réelle trajectoire d'émancipation et d'ascension sociale. C'est le premier point important. Le second, pour nous législateurs, c'est que cette trajectoire se réalise à proximité immédiate des quartiers pour ne pas perdre l'ancrage amical et familial. Dans 30 % des cas, les habitants des QPV s'installent dans la bande des 300 mètres entourant le quartier et bénéficiant d'un taux de TVA réduit pour le logement neuf intermédiaire. Dans cette même zone, plus de 40 % des primo-accédants ont un revenu inférieur à 30 000 €, deux fois plus qu'ailleurs. C'est la raison pour laquelle, j'ai proposé un amendement en première partie, qui a été adopté, pour revenir au périmètre de 500 mètres, tel que voulu en 2003 par Jean-Louis Borloo, car cela fonctionne. Cette bande à proximité des quartiers est une zone dynamique et de mixité effective qui facilite l'insertion des QPV rénovés dans leur environnement urbain et social plus large.

J'en viens au troisième et dernier volet de mon analyse : l'ANRU a redémarré mais le Gouvernement est resté sur le bord de la route.

L'Agence nationale pour la rénovation urbaine a été critiquée pour son immobilisme au cours de ces dernières années. Mais aujourd'hui, l'ANRU a redémarré. Entre juillet 2018, après la confirmation du doublement du programme à hauteur de 10 milliards d'euros – dont un milliard financé par l'État initié dès 2016 par François Hollande – et mars 2020, l'ANRU a validé à marche forcée les projets de plus de 400 quartiers sur les 450 concernés par le nouveau programme national de renouvellement urbain, le NPNRU. Ce sont l'essentiel des moyens qui sont désormais engagés, plus de 85 % des projets sont validés. Ils doivent entraîner plus de 33 milliards d'euros de travaux, tous financeurs confondus, sur la durée du programme.

Déjà 290 opérations concernant 10 000 logements sont achevées. 600 sont actuellement en chantier. Par rapport à l'objectif fixé par le Premier ministre de 300 quartiers en travaux à la fin de 2021, en octobre 2020, les chantiers ont démarré dans 230 quartiers.

Mais le Gouvernement n'est pas au rendez-vous de ce redémarrage. Comme je l'ai déjà indiqué, il doit apporter un milliard sur la durée du programme, 200 millions sur la durée du quinquennat. En termes d'autorisations d'engagement, 15 puis 185 millions d'euros ont été inscrits en 2018 et 2019. En termes de crédits de paiement, en revanche, le compte n'y est pas. Entre 2018 et 2021, l'État versera 80 millions d'euros. Il aurait dû payer 125 millions d'euros. Il manque donc 45 millions d'euros par rapport à la programmation annoncée. Comment croire que ce sera rattrapé l'an prochain ou au cours du prochain quinquennat ?

Je vous propose donc un amendement pour rétablir les crédits prévus.

Dans ce contexte, le discours du Président de la République aux Mureaux frise le déni de réalité. Le 2 octobre, le budget venant d'être présenté un mois après le plan de relance, il annonce une augmentation des moyens de l'ANRU alors que justement dans le budget, les moyens de l'État en faveur de l'ANRU diminuent et qu'il n'y a rien dans le plan de relance !

Dès lors, comment aider l'ANRU à accélérer et à répondre aux demandes supplémentaires qui lui sont faites à la fois pour tenir compte de la COVID mais aussi tout simplement parce que les besoins sont grands ?

À cet égard, le plan de relance et le budget 2021 sont une triple occasion manquée : occasion manquée pour l'État d'avancer le décaissement du milliard d'euros promis sur l'ensemble du NPNRU ; occasion manquée pour l'État d'amorcer une dotation supplémentaire et de solliciter une contribution du principal financeur du programme, Action Logement. Au contraire, il ponctionne un milliard pour financer les aides au logement et non l'investissement. Occasion manquée enfin de solliciter les bailleurs sociaux qui financent également l'ANRU, en allégeant ou supprimant la réduction de loyer de solidarité qui pèse pour 1,3 milliard d'euros sur leurs comptes. Cela aurait également un impact sur l'ensemble du secteur du logement social et de la construction.

En conclusion, madame la Présidente, mes chers collègues, je crois que ce budget est doublement inquiétant. Il est inquiétant parce que le Gouvernement a oublié les quartiers prioritaires. Je me suis donc efforcée, dans la limite qui est la nôtre du fait de l'article 40, de redresser cette trajectoire.

Il est inquiétant ensuite par l'absence de perspectives qu'il dessine. Prenons garde que nos craintes et nos manières de les combattre ne deviennent des prophéties

auto-réalisatrices. Au contraire, comme l'avait impulsé Jean-Louis Borloo et les très nombreuses personnes qui ont participé à son travail dont la plupart des maires signataires de l'appel du 14 novembre dernier : « Nous sommes capables de traiter l'essentiel de ces problèmes en quittant les angoisses de notre histoire, les dispositifs accumulés, entassés, sédimentés, inefficaces, contradictoires, éparpillés, abandonnés où l'annonce du chiffre tient lieu de politique. Redevenons une puissance d'action ».

Ceci étant et compte tenu des importants amendements que la commission va porter et que je souhaite voir aboutir, je propose un avis favorable sur ces crédits. Je vous remercie.

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – Merci beaucoup pour ce rapport précis et détaillé qui pose un certain nombre de pistes de réflexions urgentes et dont il faut se saisir pour que ces quartiers prioritaires reprennent toute leur place dans notre territoire et soient aussi montrés comme des quartiers dynamiques qui apportent une plus-value.

Mme Marie-Noëlle Lienemann. – C'est un excellent rapport que j'apprécie à 99 %. Je voudrais insister sur l'audition que nous avons eue des maires de tous bords. Derrière les grandes annonces de milliards qui tomberaient chaque jour dans les quartiers, la méthodologie utilisée pour mener les actions dans ces quartiers est telle que l'argent n'est pas perçu par ces territoires. Critères bureaucratiques, appels à projets, documents à remplir pour ne rien avoir au bout du compte... Cette situation kafkaïenne, je la connais depuis longtemps ! Quand j'étais maire, la situation était déjà dramatique et elle s'est amplifiée depuis. Il est important de réfléchir à la méthodologie qui permet de retrouver sur le terrain les crédits votés par le Parlement et que les besoins des territoires soient pris en compte.

J'apprécie dans ce sens la logique du fonds spécifique pour les quartiers. Le Gouvernement dit qu'il va y avoir 1 % mais tout sera mis dedans avec l'ensemble des allègements de TVA... Ce sera un méli-mélo technocratique qui ne permettra pas aux gens de voir l'argent arriver réellement dans leurs quartiers. Les politiques ordinaires ne se mettent pas en œuvre. Les nombreux critères établis ne positionnent pas ces quartiers dans les priorités. Cela ne veut pas dire qu'il faut arrêter l'effort des politiques classiques dans les QPV, par égalité républicaine. Mais il y a des besoins particuliers notamment en termes d'éducation.

Pour conclure, la loi sur le séparatisme est louable mais quand on entretient les défaillances en termes éducatifs, avec un affaiblissement de l'éducation populaire, il ne faut pas s'étonner que certaines personnes – minoritaires –, devant ces difficultés, se réfugient dans des voies non républicaines. Nous voterons les amendements et nous soutenons la démarche que Viviane a engagée avec une réflexion plus stratégique

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – Valérie Létard vient de nous rejoindre. Notre amendement a-t-il été voté, Mme Létard ?

Mme Valérie Létard. – Oui, à la quasi-unanimité. C'est le premier étage de la fusée, la prolongation du travail que nous avons collectivement mené avec la commission des affaires économiques à quatre voix. Il s'agit de la traduction budgétaire de notre propos : ne pas sceller le sort d'Action Logement avant d'entamer la discussion avec les partenaires sociaux. L'amendement défendu maintenait une compensation pérenne de 300 millions à Action Logement d'une recette qui avait été supprimée à Action Logement. Il y aura un deuxième étage à la fusée, un autre amendement à l'article 47, visant à supprimer la ponction

d'un milliard d'euros. Il s'agit de prendre les fonds d'Action Logement pour les mettre dans le budget du Fonds national d'aide au logement (FNAL) – qui finance les aides personnelles au logement (APL). Un milliard plus 300 millions, c'est le montant annuel de la collecte de la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC), le 1 % logement ! Si la ressource annuelle est totalement enlevée, la discussion ne portera plus que sur ce qui restera d'Action Logement, les revenus tirés de son patrimoine.

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – Quelle a été la réponse de monsieur le ministre ?

Mme Valérie Létard. – Il a lu notre rapport, mais il n'en partage pas tous les éléments. Il a pris acte de la position du Sénat. Je pense que la discussion n'est pas terminée et nous aurons d'autres rendez-vous au printemps !

J'avais déjà pris connaissance des amendements de Viviane Artigalas auparavant. Notre groupe est solidaire de cette initiative qui vise à flécher et identifier les moyens qui peuvent aller en direction des communes avec des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV). Nous sommes aussi favorables à l'amélioration de ce budget pour qu'il soit plus en cohérence avec les engagements de l'État sur l'ANRU et sur l'accompagnement des populations dans le cadre de la politique de la ville. Avec une précarité croissante, il y aura un besoin accru de présence humaine et d'accompagnement sur de nombreux sujets pour éviter que les choses ne se dégradent encore plus. Nous devons être au rendez-vous pour l'accompagnement vers l'insertion professionnelle, la prévention de la délinquance, les violences intrafamiliales... Toutes les politiques qui au quotidien doivent se trouver en tout point de notre territoire, dans ces quartiers comme ailleurs !

Le soutien aux associations est une dépense de fonctionnement facile à supprimer, non récurrente et remise en question chaque année. Cette présence associative et le tissu qui maille ces quartiers sont remis en question. Les budgets sont réduits et bout à bout cela questionne sur la capacité d'accompagnement des collectivités pour faire face à des difficultés sociales accrues. Cela ne veut pas dire : tout pour les quartiers, rien pour ce qui se passe autour ! Il y a des lieux de concentration des difficultés à ne pas occulter. Il faut des solutions pour tous et les adapter aux réalités de la ruralité et de l'urbanité en difficulté. Il faut flécher des moyens et être capable de vérifier leur emploi.

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – Comme vous l'a dit Viviane Artigalas, nous avons auditionné lundi une délégation des 101 maires. Il nous a fallu une grande réactivité pour trouver des amendements qui apportent des réponses aux demandes légitimes des 101 maires. Je rejoins ce qui a été dit par Marie-Noëlle Lienemann : il est toujours difficile dans la politique de la ville de mettre en place des crédits contractualisés tout en faisant en sorte que les crédits de droit commun arrivent dans ces quartiers. Lorsque les crédits contractualisés sont supprimés, ils ne sont pas remis dans les politiques publiques ni dans les crédits de droit commun.

M. Joël Labbé. – Je salue le travail de Viviane Artigalas avec son souci de globalité et de cohérence. Dans beaucoup de domaines nous manquons de perspective, de planification : il y a un travail extraordinaire qui a été fait par Jean-Louis Borloo. Il avait fait l'unanimité au moment de la présentation de son rapport à notre commission. Il serait bien de le réentendre au Parlement pour se réapproprier son travail. Nous parlons beaucoup des quartiers prioritaires mais Jean-Louis Borloo mettait les quartiers prioritaires en perspective

avec le reste, y compris le souci des territoires ruraux pour avoir une politique globale et une politique de suivi.

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – Nous l'avons de nouveau auditionné dans le cadre de la mission flash sur Action Logement. C'était un bonheur de voir son engagement, son enthousiasme et la force qu'il continue à déployer sur ces sujets.

Mme Valérie Létard. – Nous pourrions collectivement demander à Jean-Louis Borloo de venir. L'intérêt qu'il porte à ce sujet et à l'avenir de la politique de la ville serait pour nous un éclairage utile au regard du plan qu'il a préparé et des solutions qu'il a proposées. Nous avons besoin d'une inscription dans le temps et d'une pérennité de la politique de la ville. Par ailleurs, il faut essayer d'avoir des moyens globalisés, visibles et traçables ; une visibilité et une transparence forte pour la politique de la ville. Comme cela a été évoqué, aujourd'hui il existe une séparation entre droit commun et politique spécifique mais normalement le droit commun s'applique en premier et s'adapte à la réalité du territoire pour venir traiter une question plus aiguë qu'ailleurs. Cela ne veut pas dire que l'on soutient l'un au détriment de l'autre.

M. Franck Montaugé. – Vous avez rencontré des maires. J'aurais voulu savoir si les maires ont fait part de risques et d'inquiétudes quant à leur capacité à accompagner les projets de l'ANRU compte tenu de leurs difficultés financières. Je pense aussi aux régions, aux départements et aux bailleurs sociaux qui peuvent accompagner ces projets.

M. Fabien Gay. – Nous avons besoin d'un plan de rattrapage dans certains quartiers prioritaires, mais nous retrouvons les mêmes problématiques dans les zones rurales et en outre-mer. Il y a un manque de service public, d'investissement : ce sont des territoires fragilisés où la République recule. En Seine-Saint-Denis, nous avons été reconnus par Édouard Philippe pour mettre en place un plan de rattrapage, compte tenu des inégalités. Nous avons également besoin des politiques ordinaires ! Une fois que nous aurons rattrapé notre retard, il faut que l'égalité républicaine vaillent partout, sinon la différence réapparaît au bout de dix ans. Pendant le confinement, les inégalités se sont accrues et les difficultés de nos territoires rendent le plan de rattrapage en vigueur quasi inopérant dans les domaines de la santé ou de la police. Par exemple, nous avions 104 lits de réanimation avant la crise contre 400 à Paris, avec 200 000 habitants d'écart. Il nous en manque 300 ! 300 lits de réanimation demandent un plan de rattrapage mais une fois le chiffre de 400 atteint, il nous en faudra peut-être 500... Il faut l'égalité républicaine partout et tout le temps sinon nous ne nous en sortirons jamais. Pour se faire entendre, c'est compliqué !

Mme Viviane Artigalas, rapporteure pour avis. – Il nous a paru important avec Sophie Primas, Valérie Létard et Dominique Estrosi Sassone de recevoir rapidement les maires. Nous avons travaillé ensemble dans l'urgence. Le gouvernement n'a visiblement pas de vision sur cet écosystème, il ne fonctionne qu'avec des chiffres et des budgets. Bercy dirige cela avec la volonté de récupérer de l'argent pour le budget de l'État. Il a été répondu aux maires que le milliard est présent dans le plan de relance mais nous avons nous-mêmes du mal à nous retrouver sur les guichets et les modalités d'accès aux différents dispositifs ! Imaginez ce qu'il en est pour les maires des quartiers ! Dans l'urgence, nous essayons d'apporter des réponses concrètes à ces maires. C'est une question de méthode. Ils ont besoin de fonds simples qui arrivent rapidement chez eux : aujourd'hui, pas demain.

Nous avons auditionné Jean-Louis Borloo dans le cadre de la mission Action Logement. Je pense qu'il faudra le réauditionner pour continuer le travail de proposition.

Je fais déjà des propositions stratégiques pour la politique de la ville, nous avons des pistes partagées avec les maires et il nous faut continuer ce travail.

Pour certains cofinancements, les communes et collectivités locales sont en difficultés par manque de ressources mais aussi par manque de visibilité sur les capacités de l'État à accompagner les projets sur le long terme. N'oublions pas qu'Action Logement est le principal financeur de l'ANRU. Si l'État favorise les aides au logement, il ne subventionne pas l'investissement. L'État veut ponctionner encore une fois Action Logement et les bailleurs sociaux n'ont pas de visibilité sur la capacité de l'État à financer ces programmes sur le long terme. Je ne sais pas d'où sortira l'argent promis au discours des Mureaux. Peut-être qu'il viendra d'Action Logement, mais il faut leur laisser de l'argent !

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – Nous allons passer à la présentation des amendements.

Mme Viviane Artigalas, rapporteure pour avis. – Le premier amendement AFFECO.5 vise à rétablir les crédits de paiement au financement de l'ANRU, tels que le Gouvernement s'est engagé à les verser au cours du quinquennat. Ces engagements pris n'ont pas été tenus. Pour répondre à l'appel des maires, nous souhaitons que ces 45 millions d'euros reviennent sur les CP du programme pour l'ANRU.

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – L'amendement est voté à l'unanimité. Il n'y a pas de vote contre ni d'abstention

L'amendement AFFECO.5 est adopté à l'unanimité.

Mme Viviane Artigalas, rapporteure pour avis. – Le deuxième amendement AFFECO.8 vise à augmenter de 150 % les moyens pour les actions de santé et d'accès aux soins dans les quartiers. Une étude, que j'ai mentionnée, a montré que l'épidémie de Covid-19 a particulièrement impacté les quartiers. En 2018, il avait été décidé de doubler le nombre de centre de santé d'ici 2022. En 2018, il y en avait 209 dont 42 maisons de santé pluridisciplinaires et en 2020 il y a 222 centres de santé et 78 maisons pluridisciplinaires. Il est important de continuer ce travail au moment où les hôpitaux sont débordés et où les centres de santé sont trop éloignés des quartiers. Ils doivent être sur place. Je propose 15 millions d'euros pour augmenter ces crédits.

L'amendement AFFECO.8 est adopté à l'unanimité.

Mme Viviane Artigalas, rapporteure pour avis. – Les maires nous ont saisis sur les questions d'éducation. L'Éducation Nationale doit être présente dans les quartiers en partenariat avec des associations locales, avec les acteurs de terrain. La mission prévoit des crédits pour 40 cités éducatives supplémentaires. Nous proposons d'en ajouter 40 de plus pour accompagner ces quartiers dans la prise en charge des enfants en décrochage et en difficulté. C'est l'objet de l'amendement AFFECO.6.

L'amendement AFFECO.6 est adopté à l'unanimité.

Mme Viviane Artigalas, rapporteure pour avis. – Sur les programmes de réussite éducative, l'amendement AFFECO.7 vise à augmenter de 50 % les moyens de ce programme pour doubler ses crédits sur deux ans. Le programme repose sur une approche globale qui permet d'accompagner les difficultés des enfants repérés dans le cadre scolaire

avec une équipe de soutien. Ces programmes sont une réussite et il est important de pouvoir les doubler dans le plan de relance.

L'amendement AFFECO.7 est adopté à l'unanimité.

Mme Viviane Artigalas, rapporteure pour avis. – Il a été répondu aux maires que le conseil national des villes existe déjà mais il ne fonctionne pas de manière satisfaisante. Nous proposons avec les maires un conseil national des solutions qui jouera un rôle de vigie pour généraliser des solutions locales au niveau national. Il y a peu de projets qui partent du terrain avec une approche du bas vers le haut – l'approche *bottom up* en anglais. Les solutions seront généralisées si elles sont efficaces sur l'ensemble du territoire, les maires souhaitent travailler au cas par cas. La création du conseil national des solutions vise à organiser ce travail de vigie qui n'est pas réalisé par le conseil national des villes. C'est l'objet de l'amendement AFFECO.9.

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – Le vote est identique à celui des précédents amendements.

L'amendement AFFECO.9 est adopté à l'unanimité.

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – Je remercie sincèrement Viviane Artigalas pour son travail. L'avis donné est favorable sous réserve des amendements proposés et votés à l'unanimité.

La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits « Politique de la ville » de la mission « Cohésion des territoires » sous réserve de l'adoption des amendements.

Projet de loi de finances pour 2021 - Mission « Outre-mer » - Examen du rapport pour avis

Mme Micheline Jacques, rapporteure pour avis. – Merci de m'avoir désignée pour vous présenter les crédits de la mission « Outre-mer ». C'est mon premier budget et je mesure l'importance de ce rôle dans ces temps très difficiles.

S'agissant de l'évolution des crédits, comme l'indiquait mon prédécesseur Michel Magras, « je n'ai jamais vu un budget des outre-mer affiché en baisse ». Cela s'explique, en partie, par la plasticité des crédits, avec, par exemple, des enveloppes qui peuvent parfois relever de la mission « Éducation » ou de la mission « Outre-mer ». Les crédits proposés pour 2021 ne dérogent pas à cette règle avec 6,4 % de hausse pour les autorisations d'engagement et + 2,6 % en crédits de paiements.

Sur les volumes de crédits je me limiterai à deux remarques. Tout d'abord, du point de vue économique, il est assez facile de démontrer que les 2,7 milliards en AE et 2,4 milliards en CP prévus pour 2021 n'auront guère plus d'impact que la traditionnelle enveloppe de 2 milliards d'euros, à peu près constante depuis une dizaine d'années. Il y a deux explications : d'une part, depuis 2019, le différentiel de CICE, quand il a basculé en exonérations de charges, est venu gonfler de façon purement comptable la principale ligne de ce budget : 1,5 milliards d'euros sont prévus pour 2021 dont au moins 300 millions correspondent au recyclage du CICE. Pour autant, les entreprises n'y ont pas nécessairement toutes gagné au change, même si on note des mesures positives d'élargissement de ces

exonérations spécifiques aux outre-mer qui se déclinent en loi de financement de la sécurité sociale (LFSS). D'autre part, 170 millions de crédits proviennent, en quelque sorte, de la « poche » des ultramarins : en effet, le Gouvernement s'est solennellement engagé en 2019, à recycler les prélèvements supplémentaires générés par la suppression de dispositifs fiscaux qui bénéficiaient aux ménages et aux entreprises. Le bleu budgétaire affiche donc 2,4 à 2,7 milliards mais l'injection de nouvelles liquidités pour alimenter l'économie ne varie pas fondamentalement d'années en années. Une fois de plus, contrairement à certains préjugés tenaces, les outre-mer ne sont pas des budgétivores et je souligne qu'à l'inverse, le principal défi est la difficulté d'activer et de consommer ces crédits – j'y reviendrai car ce point est fondamental.

Ce maintien avec une légère augmentation correspond à la logique générale du budget de l'État qui a surtout concentré les crédits de relance dans une mission *ad hoc*. Sur ce point, je pars d'un constat : sur les 100 milliards d'euros du plan de relance, 1,5 milliard d'euros ont été fléchés pour les outre-mer. Ce chiffrage a soulevé des inquiétudes car les outre-mer représentent 4 % de la population de la France et, les années précédentes, 4 % du total des crédits du budget de l'État, comme le montre le document orange dit de « politique transversale ». Alors, certes, lorsque les chiffres pour 2020 seront disponibles, on constatera sans doute que le PIB des outre-mer a globalement moins baissé que la moyenne nationale : – 5 % au lieu de – 10 % selon les estimations réalisées très tôt par le réseau des CCI. Cela démontre que le secteur public administratif a joué un rôle d'amortisseur mais cela masque le risque d'effondrement de pans entiers du secteur marchand ultramarin qui ont subi le choc Covid dans une phase où ils étaient déjà très fragilisés par les crises sociales, économiques et les catastrophes naturelles des années précédentes. Si les chantiers de construction ont repris dès le mois de juillet dernier, le secteur du tourisme devrait perdre plus de 60 % de son chiffre d'affaires en 2020 par rapport à 2019, ce dont témoignent des hôtels quasiment vides à la veille d'une saison touristique qui sera décisive. Je rappelle ici qu'on peut faire le tour du monde en restant en France.

Cela dit, au cours des auditions, le ministère des outre-mer m'a assuré que l'enveloppe de relance reste ouverte et peut aller au-delà de ces 1,5 milliard. Je vous suggère cependant de formuler plusieurs recommandations sur la mise en œuvre de ce plan dans les outre-mer. La commission, en examinant la mission relance, s'est d'ores et déjà inquiétée à juste titre de la territorialisation et de la fluidité d'accès aux aides. Pour les outre-mer, j'ajoute qu'il faudrait flécher plus précisément les crédits territoire par territoire et, simultanément, infléchir la logique de financement des projets selon la méthode du « premier arrivé, premier servi » car cela risque d'écartier ceux qui ont le plus besoin d'accompagnement mais ne disposent pas des capacités suffisantes pour mettre au point leur dossier très rapidement. Comme vous le savez, l'économie des outre-mer est constituée très majoritairement de très petites ou micro-entreprises et, par exemple, en Guyane et à Mayotte, un tiers des entreprises ignoraient l'existence des dispositifs de soutien mis en place lors du premier confinement, faute d'un accès à internet suffisant. Cela amène à une troisième recommandation : améliorer les soutiens à la numérisation, à la gestion et à la couverture numérique dans les territoires ultramarins. Il s'agit là d'un socle dont les acteurs – entreprises, salariés et consommateurs – ont besoin ne serait-ce que pour développer le télétravail, la téléformation et les capacités de communication des entreprises.

J'en viens au second grand axe de mon exposé. Si on prend en compte l'ensemble des financements de relance, dont les crédits de l'État ne sont qu'une composante, on discerne une chance historique pour les outre-mer de redynamiser le secteur de la construction et de la

réhabilitation qui a un puissant effet d'entraînement sur l'ensemble des économies ultramarines.

Je rappelle que nous partons d'une situation très dégradée : on compte, dans les outre-mer un logement pour 1,8 personnes contre un logement pour 2,8 personnes en moyenne nationale. Le logement social est particulièrement insuffisant, à quoi s'ajoutent l'habitat indigne (110 000 logements) et le vieillissement du parc.

Pour répondre aux besoins, l'objectif a été fixé de façon réaliste par le Sénat au moment du vote de la loi dite égalité réelle : 15 000 logements par an construits ou réhabilités pour la période 2017-2027. Ce point de repère, introduit à l'initiative de notre commission, avait été considéré comme minimaliste par certains, mais on ne l'atteint pas et, plus inquiétant encore, on s'en éloigne. Par exemple, dans le logement social, le nombre des constructions ou réhabilitations avoisinait 9 000 par an en 2015 et 2016, il a baissé pour atteindre 6 660 en 2019. Cette baisse est d'autant plus paradoxale que les crédits de la Ligne budgétaire unique (LBU) ont été tendanciellement maintenus et n'ont été « ajustés » à la baisse que pour s'adapter à une sous-consommation qui s'observe depuis 2017. Pour 2021, les AE sont prévus en hausse (+ 8,7 % à 225 millions d'euros) et les CP en baisse (- 2,7 % à 178 millions d'euros).

Face à la complexité croissante du sujet logement – qui a donné lieu à de multiples rapports, conférences ou analyses – et certaines divergences d'appréciation entre les acteurs, les auditions budgétaires permettent de dégager deux séries de constats et de recommandations.

En premier lieu, La vue d'ensemble des financements de relance mobilisables pour le logement ultramarin permet d'envisager un bond en avant historique dans les années qui viennent. En effet, deux plans volontaires de très grande ampleur vont s'articuler avec les traditionnels crédits budgétaires (LBU) et dispositifs fiscaux.

D'une part, Action Logement a acté le 25 avril 2019, la mise en œuvre d'un Plan d'investissement volontaire (PIV) de 9 milliards d'euros au total. Les Partenaires sociaux y ont inclus une enveloppe spécifique d'1,5 milliard d'euros dédiée aux outre-mer constituant un engagement sans précédent avec des prêts bonifiés, des fonds propres, des quasi-fonds propres et des subventions. 8 700 logements sont d'ores et déjà programmés et financés à hauteur de 300 millions d'euros.

D'autre part, le groupe CDC Habitat, dont le patrimoine représente la moitié du parc social ultramarin, mobilise 10 milliards d'euros pour un plan de relance national : s'agissant de son volet outre-mer, 6 000 projets de construction doivent se concrétiser. Les lancements de chantiers des Sociétés immobilières d'outre-mer (SIDOM) du Groupe devraient représenter au total 22 600 logements d'ici 2025. De plus, 1 500 logements sont réhabilités chaque année pour un montant de 100 millions d'euros.

Je souligne que ces plans volontaires en faveur du parc de logements ultramarin représentent des montants presque comparables aux 3,6 milliards d'euros de financements cumulés de l'État (en subventions et en dépenses fiscales) pendant 15 ans, de 2002 à 2017.

S’agissant des principales raisons du ralentissement de la construction dans les outre-mer et des recommandations efficaces, on peut retenir les points suivants :

– la Cour des comptes insiste sur le coût du foncier ainsi que sur les normes ou exigences administratives inadaptées. Elle préconise de réemployer les crédits non consommés de la LBU pour financer les opérations de réhabilitation et les fonds régionaux d’aménagement foncier et urbain. Comme le font observer les bailleurs sociaux, ces redéploiements ne doivent pas conduire à « ponctionner » les crédits de la LBU de façon structurelle ;

– l’Union sociale pour l’habitat (USH) et l’Union sociale pour l’habitat outre-mer (USHOM) soulignent la difficulté de recouvrer les loyers avec des locataires à très faibles revenus. Ils souhaitent donc plus d’aide à la pierre et de subventions pour équilibrer financièrement les projets de construction autrement que par une augmentation des loyers. Or l’administration semble s’inquiéter des coûts de construction et la LBU serait désormais censée financer chaque logement social à hauteur de 22 200 euros au lieu de 26 000 les années précédentes. Par ailleurs, la question de l’ingénierie leur paraît secondaire avec un argument assez convaincant : jusqu’en 2017, leur capacité à construire a été démontrée ;

– les représentants d’Action Logement ont témoigné que les difficultés de construction, bien réelles, sont surmontables avec une approche territorialisée, concertée et pragmatique ;

– les représentants de la Caisse des dépôts Habitat, qui mettent en avant leur souci de rigueur de gestion, observent qu’on a plus de difficultés à trouver des constructeurs et des aménageurs que des financements. Pour juguler les imperfections actuelles, ils mettent l’accent sur la nécessité de constituer des filières intégrant aménageurs, constructeurs et bailleurs ;

– tous les intervenants s’accordent donc sur la nécessité de réduire le carcan normatif pour réduire les coûts de construction, utiliser des matériaux de construction locaux et adapter les logements aux besoins. Il convient donc, à ce titre, de poursuivre la mise en œuvre des recommandations de la délégation sénatoriale aux outre-mer sur ce point ;

Enfin je propose à la commission d’insister sur un point majeur : la phase de relance économique des outre-mer doit intégrer les nouvelles générations ultramarines. Face à un taux de chômage des jeunes vertigineux, et qui risque encore de s’aggraver, j’observe que les territoires ultramarins sont déjà, par exemple avec le Service militaire adapté (SMA), un laboratoire d’initiatives de formations à succès. Pour enclencher, de manière beaucoup plus globale, un cercle vertueux d’activation des crédits et de formation des jeunes, nous proposons, de mettre en avant le concept d’« entreprise formatrice » dans les outre-mer, en s’inspirant des pays les plus performants du monde. Il s’agit, en particulier, pour les secteurs bénéficiant d’aides publiques et parfois confrontés à des baisses d’activité, d’intégrer plus systématiquement la jeunesse ultramarine dans le développement d’entreprises et de filières économiques efficaces. Encore faut-il articuler ce mouvement avec un statut accordé à ces jeunes et des perspectives de carrières attractives facilitées par un niveau d’exonération de charges bien calibré.

Compte tenu de la hausse de ce budget, des engagements pour aller au-delà de 1,5 milliard dans le plan de relance, des avancées en LFSS sur les exonérations, je vous propose enfin d’émettre un avis favorable à l’adoption des crédits de la mission outre-mer.

L'idéal aurait été de vous proposer un amendement sur le réemploi des crédits non consommés mais il n'est juridiquement pas possible d'empêcher sur ce qui relève de la compétence de l'exécutif, conformément à la loi organique relative aux lois de finances (LOLF).

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – Merci pour ce rapport. Je passe la parole aux intervenants.

Mme Anne-Catherine Loisier. – En vous écoutant, je me pose une question sur la couverture numérique. Nos outre-mer peuvent-ils bénéficier des nouvelles avancées du satellitaire, avec le lancement, en janvier 2020, d'Eutelstat Konnect qui doit proposer des services d'accès à Internet à un débit maximal de 100 Mbit/sec et contribuera à réduire fortement la fracture numérique dans 40 pays en Afrique et dans 15 pays d'Europe ?

Mme Micheline Jacques, rapporteure pour avis. – Le système existant de câblage sous-marin permet en principe une desserte convenable de nos îles en numérique mais les difficultés se situent dans la capacité d'ingénierie pour distribuer la fibre optique avec des coûts qui sont nettement plus élevés qu'en France hexagonale.

Mme Anne-Catherine Loisier. – Je me demande si les capacités satellitaires permettraient de dépasser ces difficultés filaires.

M. Joël Labbé. – Je souhaite évoquer les orientations futures de la souveraineté alimentaire de nos territoires ultramarins. Ceux-ci sont très dépendants d'importations de denrées alors qu'ils disposent d'un gros potentiel de développement avec, en particulier, une agriculture dite de petite échelle composée de structures à dimension très réduite. Cependant, beaucoup de terres ont été abandonnées en raison des mouvements de population vers les villes. Il faut trouver les moyens de réhabiliter ces exploitations et de développer une polyculture adaptée aux besoins spécifiques des territoires, alors qu'aujourd'hui les quasi monocultures – comme la canne à sucre à la Réunion – ont pris une place trop importante. Je travaille également sur les plantes médicinales : on trouve, dans les outre-mer, des ressources particulièrement intéressantes et des atouts à développer dans ce secteur. Nous allons relancer un groupe informel sur les plantes médicinales et nous serions très heureux d'accueillir la rapporteure Micheline Jacques, dans la mesure de ses disponibilités.

Mme Micheline Jacques, rapporteure pour avis. – Je suis très sensible à votre invitation d'autant que j'ai une formation de biologiste. Il y a effectivement une biodiversité extraordinaire dans nos territoires ultramarins ; c'est un atout majeur et nous pourrions développer des petits laboratoires innovants avec, à la clef, des perspectives d'emplois pour les jeunes talents scientifiques qui partent à l'étranger, faute de débouchés sur place.

Mme Anne-Catherine Loisier. – Je me demande si nos réflexions générales en matière de logement et de politique de la ville pourraient mieux intégrer les problématiques ultramarines spécifiques. C'est une simple interrogation.

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – On retrouve des similitudes, comme en matière de constructions neuves, et Mme Micheline Jacques les a bien mises en évidence. La rapporteure pour avis a cependant évoqué certaines particularités, par exemple dans le logement social – secteur dans lequel l'USH est très engagée – et la résorption de l'habitat indigne ou informel qui me paraît un des défis majeurs, comme nous l'avions constaté lors de notre déplacement dans les Antilles avec la Présidente Sophie Primas, dans le

cadre de notre initiative sur l'habitat indigne. Même si les problématiques ont des grands axes communs, les crédits sont rattachés à des missions budgétaires différentes et les outre-mer doivent faire face à des difficultés spécifiques, avec des coûts de construction beaucoup plus élevés que dans l'hexagone et des approches différentes pour répondre aux attentes locales.

Mme Micheline Jacques, rapporteure pour avis. – Les normes ne sont effectivement pas adaptées et elles varient d'un territoire ultramarin à l'autre. Chaque territoire a des caractéristiques et des attentes différentes, ne serait-ce que du point de vue topographique, climatique, du risque sismique, de la nature des sols. Nous avons également d'autres difficultés : il faudrait, par exemple, pouvoir développer, sur place, des filières de traitement de l'amiante. Aujourd'hui, lorsque les opérateurs font des travaux de réhabilitation, ils sont obligés d'envoyer les produits amiantés en France hexagonale. Il est donc possible de développer, autour du BTP, tout un ensemble d'activités annexes, en organisant des formations sur place et en créant des emplois dans un contexte de très fort taux de chômage.

Mme Marie-Noëlle Lienemann. – Je félicite à mon tour la qualité du rapport. Si j'ai bien compris, il ne nous est pas proposé, à ce stade de l'examen du projet de loi de finances, de reprendre les amendements présentés par l'USH. Ces amendements me paraissent soulever des points importants. Cela rejoint d'ailleurs la remarque de la rapporteure pour avis sur l'importance des filières. Aujourd'hui, les coûts de construction apparaissent très élevés dans les outre-mer en raison de l'insularité et aussi de la disparition de certaines entreprises qu'il n'est pas facile de reconstituer. Je connais bien la thèse de Bercy selon laquelle il faut éviter d'augmenter les crédits logement pour l'outre-mer pour ne pas favoriser la hausse des coûts de construction mais il faut bien constater qu'un certain nombre de projets, dans le logement social ou très social, ne peuvent s'équilibrer financièrement qu'avec des prévisions de loyer beaucoup trop élevées pour les locataires à faibles ressources de ces territoires. Il faut donc que le Gouvernement accepte d'augmenter les crédits alloués par opération, sans quoi les sous-consommations de crédits vont perdurer. Par ailleurs, je connais depuis bien longtemps la problématique des normes : c'est un peu un serpent de mer et il ne doit pas servir à masquer la réalité des autres surcoûts.

Je rejoins l'analyse de Micheline Jacques sur la nécessité de développer des accords cadre par territoire portant sur les sujets logement, filière du bâtiment, nouveaux métiers, nouveaux emplois et potentiel de mobilisation des matériaux locaux. À partir de là, on pourrait mesurer l'évolution des coûts de construction grâce à des observatoires locaux qui permettraient de pointer les cas où les prix sont abusifs. Face à l'ampleur des besoins, il faut perfectionner ces filières. De plus, je soutiens : l'amélioration des soutiens fiscaux à la construction ainsi qu'à la réhabilitation, l'idée du prêt à taux zéro et la généralisation des opérations d'accession très sociale à la propriété car cela correspond aux attentes de certains ultramarins.

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – La rapporteure pour avis nous a proposé d'émettre un avis favorable sur les crédits de la mission outre-mer. Je consulte la commission sur cette recommandation. Le Groupe communiste républicain citoyen et écologiste vote contre tandis que le Groupe Écologiste Solidarité et Territoires ainsi que le Groupe Socialiste, Écologiste et Républicain ne prennent pas part au vote.

La commission émet un avis favorable à l'adoption de ces crédits.

La réunion est close à 12 h 40.

Jeudi 26 novembre 2020

– Présidence de Mme Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques,
de M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes –

La réunion est ouverte à 08 h 35.

Réforme de la Politique agricole commune - Audition, en commun avec la commission des affaires européennes du Sénat, la commission des affaires économiques et la commission des affaires européennes de l'Assemblée nationale, de M. Julien Denormandie, ministre de l'agriculture et de l'alimentation (sera publié ultérieurement)

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

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

La réunion est close à 10 h 40.

COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Mercredi 14 octobre 2020

- Présidence de M. Christian Cambon, président –

La réunion est ouverte à 9 h 45.

Projet de loi de finances pour 2021 – Audition de M. Rémy Rioux, directeur général de l'Agence Française de Développement (AFD)

M. Christian Cambon, président – Nous accueillons Rémy Rioux, directeur général de l'Agence française de développement, bras armé de la politique française en matière d'aide au développement.

Monsieur le Directeur, le budget 2021 est marqué par une nouvelle hausse des crédits d'aide publique au développement. Cette mission progresse de 20 % à périmètre constant. L'objectif des 0,55 % du Revenu National Brut en 2022 semble pour l'instant tenu, avec un taux de 0,56 % du RNB en 2020. L'APD représente ainsi 50 % du budget du Quai d'Orsay hors personnel : il s'agit d'une somme tout-à-fait considérable.

L'AFD voit ses moyens renforcés grâce principalement à l'augmentation de ses moyens en fonds propres, dons et crédits pour les ONG. Notre commission porte une attention toute particulière à cette politique comme en attestent les différentes orientations et les priorités que nous avons rappelées à plusieurs reprises. Parmi elles, la lutte contre la pauvreté occupe une place importante : nous avons à cœur d'apporter, autant que faire se peut, davantage de stabilité à un certain nombre de pays auxquels l'actualité et l'Histoire nous relient. Que l'on songe un instant aux situations au Sahel et au Mali pour comprendre qu'il y a un lien entre développement et stabilité politique. Nous sommes bien évidemment favorables à ces augmentations mais il s'agit d'une politique qu'il est difficile d'évaluer. Cette dimension interpelle le Parlement qui a notamment pour mission de contrôler la bonne utilisation de l'argent public. Monsieur le Directeur, quel regard portez-vous sur les crédits prévus par le PLF : correspondent-ils aux missions qui vous sont confiées, en particulier à la nécessité d'accroître votre action en matière de santé et d'éducation pour les pays les plus pauvres ?

L'Afrique est la priorité géographique de la France. Jean-Yves Le Drian a annoncé en avril que la France accorderait 1,8 milliard d'euro pour soutenir la lutte contre le COVID-19. Toutefois, un certain nombre d'ONG ont regretté que cette aide prenne la forme de prêts. En effet, nombre de pays africains sont très endettés et risquent de ne pas être en mesure de rembourser. Où en est la mise en œuvre de ces prêts ? Quels ont été les critères retenus dans leur attribution ? Comment prenez-vous en compte ce risque excessif pour certains pays ? Le moratoire d'un an sur la dette décidé au printemps est-il suffisant ? Les pays vont-ils réellement pouvoir faire face à leur obligation de remboursement dès l'année prochaine ?

Monsieur le directeur, pourriez-vous, du point de vue de l'AFD, faire un point sur la situation au Mali ? L'AFD a-t-elle pu poursuivre ses opérations depuis que la junte militaire a pris le pouvoir ? Qu'en est-il des autres partenaires techniques et financiers ?

Par ailleurs, où en est-on de la coopération entre Expertise France et l'AFD au moment où leur fusion entre dans les faits ? Vous avez évoqué de nouvelles offres communes et des synergies entre les deux entités : comment avez-vous pu déployer ces offres communes ? Quels pays et quelles opérations ? Nous cherchons à travers cette question à prendre la mesure de cette intégration et du rôle qu'Expertise France peut mener à vos côtés.

À la demande de la commission des finances du Sénat, la Cour des Comptes a établi des recommandations pour renforcer le pilotage de l'AFD, pilotage que la Cour a jugé insuffisant. Qu'a changé ce rapport dans le fonctionnement de l'Agence ?

Enfin, j'ai une question subsidiaire concernant un projet assez pharaonique de siège social de l'AFD dans le 12^{ème} arrondissement de Paris, avec des innovations technologiques, qui doit porter le nom de votre ouvrage : Réconciliations. Ce projet est-il réellement de mise dans ces temps de rigueur budgétaire ?

M. Rémy Rioux, directeur général de l'Agence Française de Développement (AFD) – Je vais introduire mon propos par une courte présentation de l'Agence française de développement et de ses résultats. Crée par Charles de Gaulle en 1941, l'Agence française de développement est la plus ancienne agence de développement du monde : en 2021, nous fêterons ses 80 ans. Avec Expertise France, l'Agence est aujourd'hui l'entité grâce à laquelle le gouvernement français a accumulé une expertise unique du Sud et de nos outremer. La maison AFD a atteint une taille critique en 2021, confortée par les moyens que vous avez votés l'an dernier, dans la loi de finances.

En 2019, nous avons atteint le seuil de 14 milliards d'euros pour plus de 1 000 projets. Aujourd'hui, l'Agence est présente dans plus de 115 pays. La moitié de son activité est en Afrique et en outre-mer. En outre, l'AFD concentre ses ressources budgétaires dans les pays les plus pauvres ainsi que dans les secteurs qui ne peuvent pas se financer par des prêts. À rebours, elle fait son bilan dans des pays plus riches et dans des secteurs qui se situent davantage dans des logiques d'investissement que dans des logiques de solidarité et de lutte contre la pauvreté.

La relation entre l'État et l'AFD est fixée par des textes, notamment un contrat d'objectifs et de moyens. Ce contrat fixe des indicateurs ; il va d'ailleurs falloir le renouveler, après avis de votre commission, et dans la foulée de la loi de finances. Les priorités énoncées lors du dernier contrat d'objectif et de moyens sont aujourd'hui respectées : priorité africaine, priorité climat (nous avons dépassé les objectifs de la France fixés lors de la COP21), égalité homme-femme, Sahel...

La gouvernance de l'AFD offre à l'État un mode de contrôle précis. Chaque mois se tient à l'AFD un Conseil d'Administration auquel siègent huit Parlementaires. Tous les projets de l'AFD sont validés par cette instance et ses comités après deux avis : un premier, au moment de l'identification et un autre, au moment de l'approbation délivrée par nos chefs de postes diplomatiques. L'accroissement des moyens en subvention nous a permis d'entrer plus précisément dans une programmation de chacun des pays, en lien avec le MEAE. L'année 2019 est d'ailleurs la plus active sur ce point.

Nous progressons sur les questions d'évaluation. J'avais pris des engagements devant vous : nous avons mis en ligne tout notre stock d'évaluation, nous organisons des débats très réguliers et nous souhaitons associer des parlementaires aussi bien au moment de

l'établissement de la méthodologie des évaluations, qu'au moment des évaluations elles-mêmes.

M. Christian Cambon, président – Par des organismes extérieurs ?

M. Rémy Rioux – Nous faisons les rapports de fin de projets nous-mêmes, mais les évaluations sont toujours externes.

En ce qui concerne 2020, en raison de la crise sanitaire, la rentrée de l'Agence a été perturbée. Nous avons opté dans un premier temps pour le télétravail. Désormais, nous optons pour un mode hybride, mi-présentiel, mi télétravail, mais ce n'est pas simple : au sein de l'Agence, nous enregistrons, comme les autres entreprises, des cas de COVID.

Malgré tout, nous pensons faire une bonne année : nous pensons finir 2020 à 12 milliards ou 13 milliards d'euros d'engagements. Pour rappel, l'an dernier, nous avons atteint 14 milliards d'euros. La baisse de 1 milliard à 2 milliards s'explique d'abord par la difficulté à effectuer des missions sur le terrain. Je précise que, contrairement à nos concurrents, nous avons maintenu tous nos personnels expatriés présents dans les pays. À la difficulté de se rendre sur le terrain, s'ajoute dans un second temps l'augmentation des risques tels que les risques souverains, les dettes des États ou les dettes des entreprises. Les mécanismes de contrôle des risques, pilotés par la Direction Générale du Trésor, nous conduisent parfois à renoncer à certains engagements. Nous en profitons alors pour insister davantage sur les signatures de conventions et surtout sur les décaissements. Grâce à cela, je pense que nous terminerons avec 20 % en plus sur les signatures et sur les décaissements.

Pour l'année 2020, la réponse que nous avons construite pour faire face à la crise s'articule autour de trois temps. D'abord, le programme Santé en commun, qui se monte à 1,15 milliards d'euros. Nous avons déjà décaissé 600 millions pour apporter des liquidités aux pays qui en avaient urgemment besoin. Le programme prévoit 150 millions de dons et 1 milliard de prêt. Nous avons mobilisé tout l'écosystème français de santé mondiale avec des organismes tels que l'Institut Pasteur pour mener à bien ce projet.

Le deuxième temps de la réponse à la crise, nous sommes en train de le construire avec votre soutien : c'est le vote dans le PLFR3 d'une garantie pour l'AFD de 160 millions d'euros, ce qui nous permettra de renforcer notre appui aux PME africaines, qui, si elles font le succès de l'Afrique depuis trente ans, apparaissent aujourd'hui en grand danger d'insolvabilité. Il nous faut sauver nos clients. Nous allons donc nous servir des moyens que vous nous avez donnés pour aller chercher d'autres partenaires internationaux afin de bâtir une coalition de PME africaines. Nous en avons déjà convaincu huit pour un montant total, (nous allons l'annoncer dans les semaines à venir) de 2,5 milliards d'euros et j'espère que nous irons plus loin pour attirer l'attention sur cette problématique très particulière. Nous allons notamment nous servir des 160 millions d'euros pour venir en aide à nos compatriotes qui possèdent des entreprises en Afrique et qui n'ont pas accès aux dispositifs nationaux de Bpifrance. L'objectif sera de répondre à d'éventuels problèmes de trésoreries, en proposant des facilités ou en leur permettant d'avoir, dans le plus grand nombre de pays, un guichet, une banque qui pourra traiter leur demande avec des garanties facilitant le déblocage de ces financements.

La troisième réponse apportée par l'AFD, c'est le financement de l'Afrique. Le Président de la République a annoncé la tenue d'un sommet au mois de mai prochain, qui permettra de faire un bilan de la situation de la dette et des mesures à prendre. Ce sommet sera

l'occasion de rappeler qu'une économie ne se résume pas à un gouvernement. Les banques publiques de développement sont souvent oubliées dans l'équation. Ceci nous a conduits à inviter au Forum de Paris sur la paix, du 9 au 12 novembre prochain, toutes les caisses de dépôt du monde, c'est-à-dire l'ensemble des banques qui financent la transformation et le développement dans leurs propres pays. Au total, ces 450 banques représentent 10 % des investissements. Il y en a 95 en Afrique ; nous avons des choses à échanger au vu de l'histoire financière de notre propre pays. Enfin nous continuons à agir dans les zones en crise, au Mali, au Liban et sur les pourtours de la crise syrienne notamment.

La loi de finance 2021 est excellente : elle est conforme aux axes qui avaient été annoncés et va nous permettre d'atteindre nos objectifs. La France tient les engagements que le Président de la République, le Premier Ministre et le gouvernement avaient annoncés. L'AFD voit ses moyens accrus en 2021. La crise nous a obligés à demander un renforcement de nos fonds propres : les sommes que nous mettions en réserve chaque année pour renforcer les fonds propres de l'AFD ne sont plus là.

Nous irons plus loin sur les sujets de développement durable. D'abord, nous devons espérer que dans les mois à venir, l'action multilatérale reparte dans le bon sens. Ensuite, le sommet des banques que nous allons organiser permettra d'aller plus loin. Nous souhaitons être offensifs sur ce point.

L'AFD s'est lancée dans un véritable projet d'entreprise : nous avons achevé la phase de forte croissance et nous entrons dorénavant dans une phase de consolidation et de maîtrise de nos charges. Cela se concrétise notamment par un arrêt de nos recrutements. Nous avons commencé à réformer nos mobilités internationales. Le bâtiment que nous allons acheter est un très bon investissement financier compte-tenu du marché. Il nous permettra de regrouper les différentes entités de l'Agence tout en réduisant ses charges d'exploitations.

M. Olivier Cadic – Vous l'avez évoqué, nous nous devons de soutenir nos compatriotes qui ont une PME à l'étranger car ils contribuent au développement de notre commerce extérieur. Mais pour cela, ils doivent avoir accès au crédit en bénéficiant si possible d'une garantie octroyée par l'AFD. C'est ce que permet le fonds ARIZ. La semaine dernière, à l'Assemblée des Français de l'étranger, Grégory Clément, le Directeur Général de Proparco, a souligné que depuis que son agence était en charge du fonds, les investissements aux Français de l'étranger se montaient à 200 millions par an, contre 100 millions autrefois.

Toutefois, force est de constater que 90 % des fonds sont alloués à l'Afrique alors même que le fonds est prévu pour tous les continents et que ces autres continents en ont besoin. En faisant valoir les attentes des PME présentes sur ces autres continents, vous nous avez dit qu'il fallait que le Parlement augmente le budget en 2021 en définissant des pays-objectifs supplémentaires. Les pays hors Afrique sont-ils d'ores et déjà prévus dans ce budget ?

Par ailleurs, je souhaitais vous interroger sur le programme Choose Africa. Où en est la rédaction de la convention de garantie entre l'État et le groupe AFD pour ces 160 millions d'euros dont vous nous avez parlés ? Il avait été question d'une signature de cet accord courant octobre : est-ce déjà fait ? Par ailleurs, à partir de ce cadre qui constitue une garantie forte, il appartient à Proparco de proposer une garantie à 80 % des prêts octroyés par ses partenaires à des PME, notamment celles détenues par des compatriotes basés en Afrique. Quand poserez-vous des critères d'éligibilité pour ces PME ? Quand pourront-elles

effectivement emprunter ? De même, quand sera diffusée la liste des pays africains qui bénéficieront du programme Choose Africa ?

Jean-Pierre Thébault, ambassadeur en Australie, appelle à une réorientation des aides vers le Pacifique. Seriez-vous prêt à réorienter les moyens que l'AFD met à la disposition de la Chine au profit du verdissement de la région pacifique ?

M. Jean-Noël Guérini – En septembre, le prix Nobel de la paix a été décerné au Programme alimentaire mondial des Nations unies, ce qui atteste de l'importance prise par les actions de lutte contre la faim en Afrique subsaharienne. Comment la France intervient-elle dans la région ? La pandémie retarde-t-elle les missions de l'AFD sur le terrain ? Sur le plan mondial, dans la perspective d'une crise économique généralisée, quelles sont vos inquiétudes sur l'objectif Faim Zéro d'ici fin 2030 si les flux de l'aide au développement venaient à se tarir ?

Quelle est, enfin, votre vision des défis à relever concernant les institutions financières ? Les 450 établissements dont vous avez fait mention poursuivent-ils tous les mêmes objectifs ? Si oui, comment s'en assurer ?

Mme Joëlle Garriaud-Maylam – Je vous avais interrogé en mai sur la nature du soutien que fournit l'Agence aux tout petits entrepreneurs ainsi que sur la possibilité d'étendre ce soutien à de petits entrepreneurs hors d'Afrique. Vous aviez répondu que vous réfléchiriez au lancement d'un processus. Ce processus s'élèverait à 160 millions d'euros, dont une partie pourrait aller à nos petits entrepreneurs français. Toutefois, je suis inquiète car à l'instant, en faisant référence à un telle offre, vous nous avez dit on va « proposer » une offre. Mais alors : qu'avez-vous fait depuis mai ? Quelles sont les prochaines étapes ? Il est important de s'ouvrir à d'autres pays, hors Afrique. Les tout petits entrepreneurs sont plus qu'importants : il en va de notre rayonnement extérieur.

M. Richard Yung – J'ai, pour ma part, deux questions d'ordre budgétaire à formuler, plus une autre. D'abord, étant donné que l'AFD est financée par la taxe de solidarité sur le transport aérien, qu'en est-il maintenant que le secteur s'est effondré ? Quelles conséquences a, sur l'AFD, une telle perte de recettes ?

Deuxièmement, vous êtes le gestionnaire du programme Alliance Sahel défini à Pau et avoisinant les 4 ou 5 milliards d'euros.

Comment se structurent l'exécution et la mise en œuvre de ce programme ? Nous savons qu'il s'agit d'une garantie d'État et qu'il incombe aux banques locales d'accorder les crédits. Mais les réseaux bancaires en Afrique sont-ils suffisamment musclés pour mener ces actions à hauteur de 160 millions d'euros ?

Mon dernier point concerne le pilotage. Vous avez parlé de votre Conseil d'Administration où sont représentés les grands Ministères. Face à une telle instance, on se demande pourquoi il y a tant de débats sur la gouvernance de l'AFD. Pour faire cesser ces débats, qu'entrevoyez-vous hormis de recréer un Ministère de la Coopération ?

M. Rachid Temal. – L'AFD est un outil utile à la fois pour l'aide et pour l'influence française dans le monde. Ma première question porte sur la loi de programmation, qui doit fournir les objectifs politiques. En avez-vous des nouvelles ? Si oui, sous quelles échéances ? On devrait commencer par là. Ma deuxième question est d'ordre financier : la

question des taxes sur les billets d'avions rapportera très peu en 2020 et 2021. Y-a-t-il par ailleurs un impact du plan de relance européen sur l'AFD ? En troisième lieu, qu'en est-il de l'autorité politique qui porte ces questions d'aide publique au développement ? C'est aujourd'hui un peu un impensé ou un angle mort. Enfin, pouvez-vous revenir dans le détail sur les objectifs concrets du futur sommet des banques de développement ?

M. Alain Cazabonne. – La question de la maîtrise de la démographie est rarement posée en matière de développement. Toutefois, qui dit augmentation de la population, dit augmentation de la production, ce à quoi il faut ajouter des problématiques telles que l'énergie à trouver. Ne faudrait-il pas que nos aides bénéficient d'un accompagnement à la maîtrise de la démographie ? À terme, il existe un réel danger en termes de développement durable. Avez-vous des missions qui vont dans ce sens actuellement ?

Mme Marie-Arlette Carlotti. – Vous avez évoqué la place que vous faites à l'égalité femme-homme dans la part des crédits que vous accordez. En consultant votre rapport, je constate que 48,5 % de crédits sont attribués avec un tel objectif ; je vous encourage à continuer dans ce sens. La rencontre de nombreuses femmes africaines est édifiante : c'est en grande partie à travers elles que passe le développement de la démocratie et de l'économie.

Vos rapports ne font pas apparaître les aides aux Parlements. Or c'est important pour nous d'asseoir la démocratie dans ces pays. Quelquefois, les Parlements des pays que nous aidons travaillent dans des conditions catastrophiques : les aider à avoir de quoi travailler et s'exprimer est primordial car cela nous offre un regard sur la manière dont la démocratie s'assoit dans ces pays. Deuxièmement, comment coordonnez-vous vos actions et nos crédits avec ceux de l'Union européenne ? Il y a des moyens financiers, peut-être en baisse, notamment dans le cadre des accords de Cotonou, et sur les lignes budgétaires de la commission européenne. Coordonner nos actions, c'est aussi coordonner nos moyens financiers et nos crédits, tout en gardant la visibilité de la France sur le terrain. Il serait intéressant de voir comment il nous serait possible d'aller dans ce sens. Peut-être le faites-vous déjà ? Si oui, comment ?

M. Guillaume Gontard. – Vous avez rappelé l'action de l'AFD sur des thématiques telles que la préservation de la biodiversité ou la lutte contre le réchauffement climatique. On connaît l'importance des réserves naturelles nationales en Afrique et le travail fait par les différents pays pour conserver leurs corridors biologiques. Nous savons que la mise en place de ces corridors biologiques est fortement liée au tourisme. Je voudrais savoir si, à la suite de la crise du COVID-19 et la chute du tourisme, vous aviez obtenu des retours sur la situation ? Nous avons beaucoup de parcs naturels et de projets en grande difficulté. Cela a un impact sur les populations locales puisqu'elles sont les principales concernées en la matière, par exemple, de financement de la lutte contre le braconnage. Avez-vous réfléchi à des mesures transitoires pour passer cette période ?

M. Hugues Saury. – Monsieur le directeur général, je souhaite vous interroger sur les reports de paiement et les intérêts de la dette dans les pays africains. Dans le cadre du G20, la mise en place d'un moratoire sur la dette pour 28 pays, dont 20 en Afrique subsaharienne, a été actée. Le total des échéances différées pour 2020 atteint la somme de 1,8 milliard de dollars. Ajouté aux arriérés, cela fait 2 milliards de dollars. Comment s'articule ce moratoire avec les projets de développement et les objectifs résultant des derniers comités interministériels définissant cette région comme prioritaire pour l'aide publique au développement française ? Comment évaluez-vous l'impact positif de ce report ? En

novembre, Paris accueillera le forum pour la paix, premier sommet mondial des banques de développement. Ne serait-ce pas le signe d'une extrême financiarisation de l'aide publique au développement au détriment des politiques d'aides directes ? Cette modification de la nature de l'aide publique au développement n'aboutirait-elle pas à une augmentation seulement « faciale » du pourcentage de RNB dédié à l'aide publique au développement, qui pourrait ainsi plus facilement atteindre les 0,7 % ?

M. Christian Cambon, président. – Monsieur le directeur, vous êtes un haut fonctionnaire à la tête d'un des plus importants budgets de l'administration française, en route peut-être vers 18 milliards d'euros, ce qui est une bonne chose et que nous soutenons. Vous êtes placé sous l'autorité du ministre des affaires étrangères. Comment faites-vous pour qu'à chaque renouvellement ministériel, il n'y ait pas de ministre délégué à la coopération ou de Secrétaire d'État à la coopération, qui pourrait porter devant le Parlement ou d'autres institutions le message que vous défendez avec talent ?

M. Rémy Rioux. – Pour répondre à plusieurs d'entre vous, notamment M. Cadic et Mme Garriaud-Maylam, je veux vous dire toute l'attention que nous portons aux entreprises françaises. Je n'oppose pas commerce extérieur et investissement français comme on a pu avoir tendance à le faire par le passé. Nos investisseurs et nos entreprises contribuent au développement des pays. C'est cela dont nous parlons avec nos compatriotes installés en Afrique et ailleurs. La caractéristique de notre pays, ce sont des relations durables, des relations d'investissement, qui permettent de créer des emplois, bien plus que le seul commerce. Quand vous rencontrez un chef d'État africain, il vous demande des investissements français dans son pays et la présence d'entreprises françaises. Il demande des créations d'emploi. J'en viens à ce dispositif que nous allons mettre en place. Il serait délicat de mettre en place au Sénégal un dispositif de prêts qui ne serait accessible qu'aux Français ; il faut un dispositif qui permette de satisfaire les demandes d'entrepreneurs sénégalais. Cela passera bien par des établissements financiers locaux. Il se trouve que Proparco connaît bien l'Afrique. C'est pour cela que nous passons par l'Afrique en priorité : c'est là que nous connaissons bien le terrain. Nous allons essayer de chercher, pays par pays, au moins un guichet bancaire vers lequel nous allons orienter nos compatriotes et d'autres clients de Proparco.

L'étape essentielle est la signature de la convention avec le ministère des Finances, le Trésor et le Budget. Selon qu'on mobilise plus ou moins la garantie, la taille et le risque des entreprises que l'on va chercher est plus ou moins grand. À titre personnel, je suis pour prendre du risque, mais nous avons cette discussion que je comprends et que je respecte. Je vais vous tenir informés, j'en parlerai à Grégory Clément à l'issue de cette audition. Ce qu'on espère, c'est de réussir à développer cette aide avant fin octobre pour commencer à la déployer dans un certain nombre de pays déjà identifiés à travers des partenaires bancaires, qui peuvent être des banques françaises, ayant une implantation dans le pays. Ce ne sera pas identique au système de Bpifrance en métropole, je le dis tout de suite.

Se pose ensuite la question des autres régions du monde. C'est légitime de votre part de poser la question. Nous avons parfois moins de relations avec les réseaux bancaires qui sont plus éloignés de nous. Dans ce pays-là, la communauté française est probablement moins présente. On pense bien sûr au Pacifique, qui est une zone importante pour l'influence française, la biodiversité ou encore le climat. On a des points très forts sur la Nouvelle-Calédonie et en Polynésie, qu'on appuie beaucoup dans cette crise. On a même cassé notre organisation historique État étranger - outre-mer pour mettre les ultramarins dans la même direction que les pays voisins et pousser aussi fort que possible. Dans le Pacifique, on est allé

chercher les Australiens, les Canadiens, la Commission européenne, j'en oublie peut-être, pour faire un fonds, Kiwa, qui sert à financer les programmes de biodiversité chez nous et là-bas. Nous restons à votre disposition pour vous le présenter.

Pour répondre à M. Guérini : effectivement, c'est une très belle reconnaissance pour le Programme alimentaire mondial que de recevoir le prix Nobel de la Paix. Vous savez qu'en France, l'acteur qui intervient sur les crédits d'urgence, y compris l'aide humanitaire, c'est le MEAE, avec la DGM et surtout le centre de crise, qui a la capacité de porter secours le plus vite possible. Nous, nous sommes l'Aide au développement : nous nous intéressons davantage au moyen et long termes. Cela ne signifie pas qu'il ne faut pas nous intéresser au court terme : le développement d'un pays bouge dans une crise de court terme. Il nous faut donc nécessairement nous intéresser à l'urgence et au court terme mais notre intérêt reste de renforcer le partenaire et de l'amener sur des dynamiques de long terme.

Parmi les acteurs de l'urgence et du court terme, vous avez cité le PAM, mais on pourrait également citer le Haut-Commissariat aux réfugiés, le CICR et la Croix Rouge. Vous connaissez le CICR, son Histoire et sa propension à se rapprocher un peu trop des États. Mais parce que nous ne sommes pas l'État justement, le CICR s'est rapproché de nous pour explorer ce passage de l'humanitaire au développement. Un camp de réfugiés, par exemple, devient rapidement une ville. Ses habitants ont alors besoin d'acteurs du développement pour les accompagner. On en a eu une bonne illustration à Beyrouth, où nous avons, avec le Président de la République, visité l'hôpital Rafic Hariri, un hôpital de référence. C'est le CICR qui nous a amené ce projet : c'est eux qui ont fait les premiers face à l'explosion du 4 août et qui sont le référent en matière de COVID-19.

Plusieurs questions sur le projet Finance en commun. Il ne faut pas voir dans cette initiative une remise en cause de l'Aide publique au développement. Ce sont deux choses qui s'imbriquent mais qui ne se confondent pas. Il s'agit pour nous de mobiliser plus fortement, d'amener vers des sujets plus difficiles, d'améliorer la qualité des flux d'investissement qui passent par l'aide publique au développement, notamment ceux des banques publiques de développement du Sud. L'aide publique au développement, c'est 150 milliards de dollars chaque année. Ceux que nous allons inviter investissent 2 000 milliards de dollars. La question est : qu'est-ce qu'on fait de l'aide publique au développement pour mobiliser ces gens-là et les amener vers les pays et les sujets qui sont des priorités politiques pour la France ? Je vous enverrai tout ça pour que vous compreniez l'ampleur et l'intérêt de cette initiative.

Pour répondre à Richard Yung, concernant la taxe sur les billets d'avion : ce que vous verrez dans le budget de cette année, c'est que l'on est concerné à deux titres. Dans le passé, nous émargions à une partie de cette ressource. Vous verrez dans la loi finances de cette année que tout a été débougéisé s'agissant des crédits de l'aide bilatérale. Nous, AFD, sommes donc préservés de ce risque. Par ailleurs, nous sommes concernés parce que gestionnaire du FSD.

Plusieurs questions m'ont été posées sur l'Alliance Sahel. On vous diffusera un point précis d'actualité. Nous sommes très attentifs, nous et les autres partenaires de l'Alliance Sahel, à la dégradation politique en cours, notamment au Burkina et au Mali. Beaucoup de bailleurs ont suspendu leurs fonds : la Banque mondiale, l'Union européenne et ses États membres notamment. Nous-mêmes, nous avons suspendu l'octroi de quatre projets en subvention qui étaient prêts à passer devant le Conseil d'administration. Aucune relation à ce stade avec les nouvelles autorités n'est en cours au Mali mais les équipes sont quand même

là, sur le terrain. Depuis que la CEDEAO a levé les sanctions, le ministre y est allé et nous avons repris les soutiens dans ce pays où l'on était en forte augmentation puisqu'en 2019, nous y avons engagé 200 millions d'euros contre 80 l'an passé. On réinvestit auprès de nos collègues maliens.

Il faut par ailleurs, relativiser notre aide au développement au Mali. On engage 200 millions, on décaisse 60 millions d'euros. C'est pour ça qu'on a bâti cette Alliance Sahel : pour avoir du renfort et agir plus fortement. Autre chose : je vous renvoie à l'atlas qu'on a publié au mois d'août. En effet, c'est sur le long terme qu'il faut analyser le sujet malien et son évolution. Dans les années 2000, jusqu'en 2012, le Mali était plutôt un exemple de développement : l'indice de développement humain du Mali a doublé entre 1990 et 2017. Puis, la situation s'est dégradée. Le lien entre le développement et le politique est toujours profond. Depuis 2012, ça semblait repartir et on entre de nouveau dans une période d'incertitude. Ce qu'il faut, c'est une estimation de long terme, qui compile les regards du diplomate, du militaire et du développement pour vraiment juger de l'état de la région.

En ce qui concerne les questions démographiques, M. Cazabonne et Mme Carlotti se sont répondu l'un après l'autre. Il faut traiter des problèmes de démographie à l'échelle du continent et dans ce que l'Afrique compte de diversité. L'Afrique du nord et l'Afrique australe ont achevé leur transition démographique. C'est en Afrique de l'est et au Sahel qu'il y a des dynamiques démographiques extrêmement puissantes, ce à quoi il faut ajouter les mouvements migratoires qui en découlent et qui sont inévitables. Ils restent, pour l'essentiel, intra-africains, plutôt vers le sud qu'en traversant le grand désert.

Une grande partie de la réponse a trait au renforcement de la place des femmes dans toutes ces sociétés. 40 % de nos projets devaient avoir un impact sur l'égalité femme-homme ; on a fait presque 50 % l'an dernier. Le Forum génération égalité, en 2021, nous donnera l'occasion d'expliquer ce qui se passe et d'informer les ONG féministes. On a une distinction entre l'Afrique du nord où la place des femmes est extrêmement faible et l'Afrique subsaharienne où les femmes tiennent le pouvoir économique.

Mme Carlotti, vous avez parlé de gouvernance. Elle n'a été confiée à l'Agence qu'en 2016. Vous, parlementaires, êtes les experts dans ce domaine : il serait intéressant d'avoir un échange pour savoir si nous allons dans la bonne direction, de savoir si tout cela est bien articulé. Je suis étonné de ne pas avoir été interrogé sur l'audiovisuel. C'est peut-être une marque que nous progressons dans ce domaine. Marie-Christine Saragosse vous l'a peut-être expliqué : nous avons maintenant une cinquantaine de millions d'euros de projets entre l'AFD et France média monde. Nous avons besoin de ces compétences, nous avons besoin de faire des projets de développement ensemble. On fait beaucoup de choses aussi avec la délégation aux fonctionnaires internationaux (DFI) pour la capacité technique, le renforcement de capacités, la formation des journalistes, particulièrement en Afrique. On a fait des choses avec le CESE et ses homologues en Côte d'Ivoire ou dans d'autres pays, qui peuvent avoir un rôle important dans des situations de fortes tensions politiques.

Nous pourrions avoir un long débat sur l'UE. L'AFD est l'Agence qui mobilise le plus de crédits européens parmi les États membres. Pour nous, c'est quelque chose d'important : nous avons 3 milliards d'euros à peu près de ressource budgétaire pour faire chaque année les 12 milliards, 13 milliards, 14 milliards d'engagements. Deux milliards qui viennent de la France et un milliard vient de l'Union européenne. Je veille avec beaucoup d'attention à ce que la ressource nationale qui augmente ne vienne pas se substituer à de la ressource européenne. Parce que vous nous confiez plus d'argent national, il faut qu'on aille

chercher plus d'argent à Bruxelles. J'ai même dit à mes équipes qu'à horizon de deux ou trois ans, je voulais qu'on soit à parité : qu'on aille doubler à Bruxelles l'argent que vous nous confiez pour travailler dans les pays les plus difficiles. Vous savez combien la Commission européenne est engagée sur ces sujets, notamment sur son partenariat avec l'Afrique. Mais il y aura une limite politique : d'où l'idée de structurer le réseau des agences des banques publiques de développement européennes. On travaille très bien avec les Allemands, les Espagnols, les Italiens... Il faut qu'on nous incite à travailler ensemble. Vous avez peut-être vu le hashtag #TeamEurope qui apporte une signature européenne quand il y a de l'argent européen en jeu.

Lors du conseil de juillet, toute la partie internationale du plan de relance européen, notamment les garanties pour appuyer le secteur privé, a disparu dans la négociation. En revanche, les engagements préalables à la crise en matière d'augmentation de l'aide publique au développement sont maintenus. C'est le cas en France, c'est le cas aussi avec le budget pluriannuel de l'Union européenne. La baisse faciale de celui-ci est due au retrait britannique. Le débat va maintenant avoir lieu au Parlement européen.

Je reste à votre disposition sur les sujets de biodiversité. Le président Kenyatta était là il y a deux semaines, il a expliqué l'impact de l'arrêt du tourisme sur la biodiversité. Il a même invité les gens à venir visiter ces parcs en profitant du fait qu'ils soient vides. Il est un peu tôt pour savoir à quel point le marché est impacté. Il est difficile à ce stade de savoir s'il s'agit d'une année blanche (les économies africaines sont assez résilientes) et s'il y aura moins de touristes dans les parcs kenyans à l'avenir.

Toutefois, la COP 15 en Chine en 2021 le montrera, les questions de biodiversité vont bien au-delà des enjeux de conservation. En fait, la question s'est déplacée d'une question de conservation vers une question d'intégration dans les chaînes de valeur. C'est nous qui déforestons l'Amazonie : il nous faut trouver comment intégrer dans l'investissement, via les banques d'investissement, une logique de filière à l'échelle globale. Il faut parvenir à lier finance et climat, finance et biodiversité.

J'en viens maintenant à la dette. Ce dont parle le G20, aujourd'hui-même, c'est bien d'un moratoire et d'un prolongement du moratoire pour 6 mois, je crois. Certains demandent même une extension jusqu'à fin 2021 mais un délai de 6 mois est intéressant car il nous amènerait au mois de mai 2021. À cette date, le Président de la République souhaite, avec d'autres chefs d'État, inviter tous les financeurs de l'Afrique au niveau politique le plus élevé pour réfléchir à comment financer le développement de l'Afrique. Au point où nous sommes, la réponse : « nous ne pouvons plus vous financer » serait intenable. Certains États vont passer la crise en gardant une capacité à s'endetter quand d'autres devront restructurer leur dette. La France a un rôle important à jouer : elle assure le secrétariat du Club de Paris ; parce que nous sommes prêteurs, il nous faut être exemplaire tout en trouvant des moyens de financer, sans passer par des gouvernements, l'économie africaine. Nous avons également l'expérience des contrats de désendettement-développement, qui est une manière de désendetter, tout en réorientant les sommes annulées vers des projets souhaités par notre pays.

J'en viens enfin à la question du Président, qui ne s'adresse finalement pas vraiment à moi. La loi de programmation est attendue, y compris par le directeur général de l'AFD, puisqu'il y a cette disposition sur l'intégration d'Expertise France qui y figure. Elle est importante pour nous et nous souhaitons la voir voter le plus tôt possible car elle inclut un volet d'incitation à aller plus loin dans le rapprochement et la construction du groupe. La loi contient également des dispositions importantes sur l'attractivité. Mais finalement, il s'agit

d'une loi de programmation alors qu'il ne reste plus qu'une loi de finances. Je ne souffre pas personnellement d'un manque de portage politique de ce que nous faisons. Le Président de la République en parle beaucoup dans ses déplacements. Il aura l'occasion d'en parler en 2021, notamment lors du One Planet Summit ou lors du Forum Génération Égalité. Il est essentiel d'expliquer que ce que nous faisons est dans l'intérêt de nos compatriotes : pas seulement de le leur dire mais également de les convaincre. Le Ministre des Affaires Étrangères parle aussi de ces sujets. On a mis en place un comité de pilotage, début novembre, pour que je lui rende des comptes et que je lui explique les priorités. Elles seront suivies et vérifiées dans une relation d'une grande sincérité avec les postes en administration centrale.

M. Christian Cambon, président. – Ma question ne remettait évidemment pas en cause le rôle du ministre des Affaires Étrangères. Mais ce ministre est tellement pris par toutes les crises qui ne cessent de surgir partout dans le monde que je crois que la tradition, sous la V^{ème} République, d'avoir un ministre délégué ou un secrétaire d'État à la Coopération, n'était pas une mauvaise chose. Cela ne vous a pas échappé : le Président de la République ne parle pas au Parlement. C'était le sens de notre question : d'un côté, le montant des aides devient très important, de l'autre, on voit des secrétaires d'État qui ont de très petits budgets.

Enfin, vous n'avez pas répondu, me semble-t-il, à un point qui attire toujours notre attention : les prêts consentis à la Chine. Olivier Cadic vous a demandé s'il n'était pas possible de les redéployer vers la zone indopacifique où la France a besoin d'accroître son influence. Vous savez l'extrême réticence du Parlement sur ces prêts à la Chine. La France a prêté 250 millions d'euros à la Chine pour sa transition écologique. Cela fait des années que nous vous demandons s'il n'y a pas de meilleures causes à défendre. On nous dit que c'est pour conserver de bonnes relations. Effectivement, ça n'est pas pour la gouvernance démocratique ! Alors pour la transition écologique, pourquoi pas ? Mais prêter 250 millions à un pays qui a déclaré pouvoir s'offrir le Portugal avec un seul chèque, est-ce que réellement cela fait sens ? Vous vous souvenez que le budget de la coopération a failli ne pas être voté l'année dernière en hémicycle. J'ai dû batailler pour convaincre mes collègues de la commission des Finances qui s'appuyaient sur ces mêmes arguments. Je ne voudrais pas que les mêmes causes produisent les mêmes effets. À quoi sert-il de prêter 250 millions d'euros à la Chine pour favoriser sa transition écologique ? Ne serait-il pas souhaitable de les réinjecter dans le monde indopacifique où nous avons de vrais sujets, de vrais problèmes, et où la présence de la France a besoin d'être plus marquée ?

M. Rémy Rioux. – Premièrement, ça n'est pas l'un ou l'autre. La limite d'intervention de l'AFD dans un pays est une limite réglementaire qui s'appelle le ratio grand risque. Ce ratio est fixé à un quart des fonds propres pour chaque pays : ce n'est pas de faire moins en Chine qui nous amènera à faire plus en Indonésie ou dans l'axe indopacifique. Nous avons fait une étude quand le Président est allé à Mayotte et à la Réunion, il y a un an, portant sur la contribution de l'AFD aux financements des pays de l'axe indopacifique. Nous formulons également un certain nombre de propositions, pour identifier plus clairement cet ensemble et amener, avec d'autres dimensions, les briques développement, climat, etc...

Dans certains pays, je pense en particulier à la Chine, les règles de l'aide au développement s'appliquent certes, mais « aide au développement » n'est pas une expression appropriée. Employer cette expression dans des pays très pauvres comme en Chine rend évidemment le débat impossible. On n'aide pas la Chine comme on aide le Mali, ça n'aurait pas de sens ! C'est la stratégie de l'AFD, revalidée en Conseil d'administration avant l'été, que de créer des liens entre la France et la Chine sur des sujets qui sont de notre intérêt. Ce n'est pas moi qui vous le dis, c'est le Conseil d'administration, avec les ministères et les

parlementaires qui y siègent. Ce que nous faisons, c'est une forme d'investissement. Nous avons notamment travaillé sur le vieillissement. Je vous invite, comme je l'ai fait personnellement, à venir voir ces projets en Chine : les parcs naturels que l'on fait avec le parc du ballon des Vosges, par exemple. J'ai même rencontré le dirigeant d'une PME française qui m'a dit qu'il avait inventé un modèle de parc de biodiversité en périphérie des villes et qu'il cherchait maintenant à le vendre aux collectivités locales françaises.

Je rajoute un élément, pardon d'être un peu près de mes sous, mais je gagne de l'argent en Chine ! Mon salaire est payé par les Chinois. Comment puis-je financer des agences déficitaires dans certains pays ? Je bénéficie du fait que les Chinois ne sont pas les plus difficiles sur la négociation des taux ! Nous ne mettons aucun argent budgétaire en Chine. Au contraire : la Chine, d'une certaine manière, finance l'AFD : les Chinois nous achètent des obligations émises par l'AFD pour l'essentiel sur des marchés financiers. Lorsqu'on émet des titres, il y a des gens du monde entier qui achètent le papier AFD. Cet argent retourne ensuite en Chine sous forme de prêt. Le prêt est tarifé à un taux plus élevé que la rémunération qui est attachée à notre obligation. Vous avez là une boucle financière qui revient à ce que ce soit la Chine qui finance l'AFD. Par ailleurs, ce circuit financier, ce n'est pas que de l'aide. On crée des liens entre des acteurs français et des acteurs chinois, qui me semblent intéressants. Si on arrête, ça n'apportera pas plus à un autre pays, mais on perdrat un lien qui certes, est un petit lien à l'échelle des relations bilatérales que nous entretenons avec la Chine, qui ont mille autres dimensions, mais qui est un lien défendable, utile, positif et intéressant pour nous. Encore faut-il vous en convaincre !

M. Christian Cambon, président. – C'est le vieux débat, sur le rôle double de l'AFD, banque de développement et bras séculier de coopération.

M. Rémy Rioux. – J'ajoute un point : on a noué des relations avec les banques publiques chinoises, notamment la China Development Bank. Nous avons fait traduire en chinois notre méthodologie d'évaluation de la soutenabilité de la dette d'un pays. Dans le club IDFC que je dirige chaque année, on déclare la finance-climat. Le plus grand financeur du climat au monde, c'est la China Development Bank, avec chaque année entre 100 et 130 milliards d'euros de prêts pour des métros, des énergies renouvelables, etc...

M. Christian Cambon, président. – Raison de plus !

Mme Joëlle Garriaud-Maylam. – Pardonnez-moi, mais à côté de ça, au lycée français à Pékin, qui a été construit par les Chinois, nous avons été obligés de tout reprendre : les peintures étaient toxiques, les enfants étaient malades... Il a fallu tout recommencer à un coût très important.

M. Rémy Rioux. – Mais est-ce qu'on a un début d'influence sur la façon dont les institutions financières chinoises investissent ? Sur la qualité de leurs investissements ? Bien sûr qu'il y aurait, par exemple, des investissements dans des centrales à charbon et qu'il faudrait arrêter. C'est cela que l'on aimeraient bien capturer dans ce rassemblement des banques.

M. Christian Cambon, président. – Il est d'autant plus important de faire un effort sur l'évaluation. Nous souhaitons être informés des évaluations que réalise l'AFD. C'est au cœur de notre travail : le Parlement a pour fonction de contrôler la bonne utilisation de l'argent public. Il serait ainsi intéressant d'avoir une évaluation de notre relation avec la Chine en matière d'aide publique au développement, réalisée par l'AFD. Peut-être nous

trompons-nous dans notre analyse, mais les réticences formulées par le Sénat sont les mêmes que celles formulées par l'Assemblée Nationale.

Veillons à ce que l'aide aux pays les plus pauvres reste prioritaire. Certes, le continent africain s'en sort mieux que nous en matière de COVID, mais on y observe toujours le lien entre les tensions politiques, la pauvreté et le sous-développement.

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 4 novembre 2020

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

La réunion est ouverte à 9 h 35.

Projet de loi de finances pour 2021 - Audition de François Delattre, secrétaire général du ministère de l'Europe et des affaires étrangères

M. Cédric Perrin, président. – Monsieur le Secrétaire général, je suis heureux de vous accueillir aujourd'hui pour une audition budgétaire sur les moyens de votre ministère pour 2021. Les crédits sont en hausse de 8 %, laquelle recouvre deux mouvements opposés : une augmentation importante, de 16 %, des moyens de l'aide publique au développement, l'augmentation, peut-être trop modérée au regard des enjeux, de l'action extérieure de l'État, de 2 %.

Pour l'aide publique au développement, nos questionnements sur la réalité du pilotage politique de l'opérateur AFD ne sont pas apaisés, compte tenu de sa croissance, de l'éclatement de ses tutelles et de la disproportion croissante de leurs moyens respectifs. La trajectoire susceptible de conduire au 0,55 % du revenu national brut (RNB) demanderait une augmentation encore très importante l'année prochaine. Est-elle réaliste dans le contexte budgétaire que nous connaissons, caractérisé par l'accroissement du niveau d'endettement en réponse à la pandémie ? Quand pourrons-nous enfin débattre de cette trajectoire financière, des grandes orientations, de la répartition entre aide bi- et multilatérale, de l'évaluation, de l'avenir d'Expertise France ? Quand sera déposé le projet de loi de programmation relative à la politique d'aide publique au développement et à la lutte contre les inégalités mondiales ?

Les économies prévues par le programme « Action publique 2022 », pour le réseau diplomatique, marquent le pas, sous l'effet de la pandémie. Notre commission souligne depuis des années notre imprudence, conduisant à fragiliser notre réseau qui n'a pu faire face aux défis liés au coronavirus qu'au prix de l'engagement sans faille des personnels.

La crise politique s'ajoute à la crise sanitaire ; les appels au boycott se multiplient. L'affaire des caricatures a mis en danger nos concitoyens sur toutes nos emprises dans le monde musulman – nous pensons au vigile du consulat français à Djeddah blessé le 29 octobre dernier – et tous nos diplomates. 50 000 personnes manifestaient hier devant notre ambassade à Dacca, au Bangladesh, sans parler de l'Indonésie, du Pakistan.

Comment rendre crédible le plan de développement de l'enseignement français à l'étranger et ses objectifs très ambitieux, puisqu'il s'agit de doubler le nombre d'élèves d'ici à 2030, si la sécurité des élèves et des enseignants n'est pas assurée ?

M. François Delattre, Secrétaire général du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères. – Merci M. le Président pour vos propos et pour votre accueil. C'est un très grand honneur de vous rencontrer aujourd'hui dans ce cadre. Je voudrais vous remercier, M. le Président, et remercier le Président Christian Cambon, d'avoir accepté, compte tenu des circonstances, cette audition en visioconférence. J'ai à mes côtés parmi les grands directeurs de la maison, la directrice générale de l'administration, Hélène Duchêne, la directrice des Français à l'étranger et de l'administration consulaire, Laurence Haguenauer, notre nouvelle directrice des affaires financières, Claire Bodonyi, ainsi que deux directeurs généraux adjoints : Alexis Lamek pour les affaires politiques et de sécurité et Cyrille Pierre pour les sujets relatifs à la mondialisation, y compris les affaires culturelles.

Monsieur le Président, Mesdames les Sénatrices, Messieurs les Sénateurs, je suis heureux de commencer mon propos en vous rappelant brièvement quelques données simples relatives au ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, ainsi qu'à son organisation en temps de crise. Nous sommes un département ministériel modeste au moins par la taille, composé de 13 500 agents, dont 10 000 à l'étranger, doté de plus de 5 milliards d'euros de budget, dont plus de 3 milliards en crédits d'intervention. Le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères représente moins de 1 % du budget de l'État et 0,55 % de ses effectifs. Ce ministère est le troisième réseau diplomatique et le premier réseau culturel et éducatif au monde, avec 535 établissements d'enseignement, 101 instituts français ou franco-étrangers, 22 instituts de recherche et 830 alliances françaises. Le Quai d'Orsay est ainsi à la tête de plusieurs réseaux politiques, économiques, culturels et consulaires. Nos 163 ambassades ont un rôle pivot sur le terrain, à la fois comme capteur, agrégateur et acteur. Aux côtés du Ministre, nous devons veiller sur l'ensemble de ce réseau.

L'universalité de notre réseau confère à la France une capacité exceptionnelle de recherche, d'information, d'analyse, de réaction et d'action. Ce dispositif s'est révélé particulièrement opérationnel et stratégique dans le cadre de la crise de la Covid, qui a mis en lumière les atouts du ministère et de nos agents, en centrale comme en poste. Ils ont fait preuve d'une mobilisation exemplaire, d'une capacité d'anticipation et de résilience, d'une très forte réactivité et adaptabilité, et d'une qualité de gestion de crise dans des conditions dégradées et souvent difficiles. L'engagement de l'ensemble des agents du ministère donne foi dans le service public et fait honneur à notre pays.

Nous avons pu ainsi faire face à un défi sans précédent, accomplir un véritable effort de guerre au service de nos compatriotes et de l'État, tout en réduisant très significativement la présence sur site pour limiter le risque sanitaire. La crise nous a mobilisés sans discontinuer depuis le début du mois de janvier. Nous avons mis en place en février une Task Force interne pour coordonner l'ensemble de nos efforts relatifs à la crise sanitaire, centrée dans un premier temps sur le suivi de la situation en Chine, de nos ressortissants sur place. Cette task force, animée par mon collègue Axel Cruau, s'est ensuite étoffée et orientée vers la coordination interministérielle.

Dans le contexte de confinement, nous avons activé du 16 mars au 11 mai notre Plan de Continuité d'Activité (PCA), en nous concentrant principalement sur cinq missions essentielles : la sécurité des Français, en fournissant une aide au retour à près de 370 000 d'entre eux, dans des conditions souvent extrêmement complexes ; un plan de soutien

éducatif, social et sanitaire qui se poursuit aujourd’hui ; le suivi de l’épidémie à travers le monde ; la relation avec nos partenaires étrangers dans un contexte inflammable ; l’approvisionnement de la France en médicaments et en matériel médical. J’y ajoute le soutien au réseau d’enseignement français à l’étranger.

Le Quai d’Orsay continue à porter cette responsabilité pour l’État, le pays et nos compatriotes.

Le réseau diplomatique et consulaire, tout en apportant une contribution décisive à ces cinq missions essentielles, a également dû activer son PCA. Les postes se sont mis au service de nos concitoyens sur place, en adaptant les modalités de leurs actions aux spécificités de la situation locale. Ainsi, seuls les agents vulnérables qui le souhaitaient ont quitté leur pays de résidence. Tous les autres sont restés sur leur lieu d’affectation, à de très rares exceptions près. Pour ne prendre qu’un exemple, qui n’est pas sans effet sur nos collègues étrangers, notre consulat à Wuhan n’a jamais été fermé, même si nos équipes ont pu elles aussi être touchées par la Covid. Un total cumulé de 402 cas de Covid a ainsi été recensé parmi les agents du ministère, en administration centrale et dans les postes, depuis le début de l’année. Le ministère a été endeuillé par le décès de 5 agents.

Le plan de reprise d’activité de l’administration centrale a été progressivement activé à partir du 11 mai, après 8 semaines de fonctionnement. Nous avions retrouvé au milieu de l’été, comme les autres ministères, un taux présentiel normal. Nous nous sommes adaptés très vite à l’arrivée de la deuxième vague. Conformément à la circulaire de la ministre de la Transformation et de la Fonction publique du 29 octobre, nous maintenons notre activité, tout en ayant un recours au télétravail jusqu’à 5 jours par semaine pour les fonctions où le télétravail est possible, et en aménageant les conditions de fonctionnement des services, pour protéger la santé des agents. Grâce à un effort sans précédent des services, en termes d’équipement en outils de mobilité, qui permet de satisfaire 70 % des agents, nous sommes d’ores et déjà parvenus à réduire le taux de présence physique à moins de 50 %. Par ailleurs les protocoles sanitaires, notamment en termes de gestes barrière, ont été considérablement renforcés, pour les agents qui ne peuvent pas télétravailler. Ce dispositif a prouvé son efficacité, le ministère n’ayant, depuis la rentrée, identifié aucun cluster de contamination lié à l’environnement professionnel.

S’agissant de nos postes à l’étranger, du fait de l’évolution différenciée de la pandémie dans les différentes régions du monde, nous n’avons cessé d’adapter les PCA de manière décentralisée, en fonction de l’évolution de la situation sanitaire locale. Début novembre, plus de 80 % de nos ambassades sont encore en PCA activé, dont les deux tiers en PCA renforcé, avec un recours au télétravail et une forte limitation des activités.

Toute crise peut aggraver certains dysfonctionnements, ou au contraire donner l’occasion d’un sursaut, à condition de savoir collectivement en tirer les leçons. Le Ministre a donc souhaité un retour d’expérience sur la manière dont notre ministère et notre réseau ont traversé la première phase de la pandémie. Dans cet esprit, nous avons conçu un questionnaire centré à la fois sur les leçons à tirer de la crise, son impact concernant notre organisation et l’amélioration de nos méthodes de travail. Nous avons reçu à ce jour plus de 5 500 réponses des 13 500 agents que nous comptons, ce qui est sans précédent et très révélateur de l’engagement exceptionnel des agents de ce ministère. Ainsi, plus de 50 % des titulaires se sont non seulement exprimés sur leur expérience de la crise, mais bien souvent ont fait des propositions particulièrement utiles pour l’avenir. Le bilan qui sera adressé au ministre à la fin

de l'année sera particulièrement utile pour poursuivre la mobilisation et la modernisation en profondeur de ce ministère, à laquelle je tiens beaucoup, sous l'autorité du Ministre.

Cette crise démontre le caractère crucial de notre réseau diplomatique pour faire face aux grands défis de la mondialisation. Le budget présenté dans le cadre de l'examen du PLF 2021 traduit l'effort considérable engagé afin de rétablir dans la durée le poids et la force budgétaires dont le quai d'Orsay a besoin pour mener à bien les missions qui lui sont fixées.

La hausse de notre budget se confirme en effet et se poursuit. En 2021, il devrait atteindre 5,411 milliards d'euros en crédits de paiement, soit une augmentation globale de 8 %, de 411 millions d'euros en plus par rapport à la loi de finances initiale pour 2020, dont 66 millions d'euros supplémentaires sur la mission Action extérieure de l'État et 345 millions d'euros supplémentaires pour le programme 209 « Aide publique au développement ».

Ce PLF 2021 montre un renforcement, que j'espère durable, de nos moyens pour permettre au Département de mener à bien les missions qui lui sont confiées, autour de cinq orientations majeures définies par le Ministre et relatives aux deux missions budgétaires que vous suivez plus particulièrement.

La première porte sur les moyens nouveaux dédiés à une meilleure efficacité de l'action extérieure de l'État. Pour la première fois depuis 20 ans, nous stabiliserons nos effectifs en 2021 à 13 563 ETP, à une masse salariale de 1,159 milliard d'euros, mettant fin à l'hémorragie qui sévissait depuis deux décennies au moins et menaçait très gravement la pérennité de notre réseau. Cette stabilisation de nos moyens humains s'accompagne d'un renforcement de nos moyens de fonctionnement, en particulier sur trois volets cruciaux pour l'efficacité de l'action diplomatique.

Tout d'abord, l'immobilier. Nous accentuons le réinvestissement dans notre patrimoine immobilier, auquel je sais que vous êtes particulièrement attachés, notamment à l'étranger. D'une part, le budget immobilier augmentera de 33 % et passera ainsi à 107 millions d'euros. Ces moyens nous permettront de lancer d'indispensables nouvelles opérations immobilières, en complément des opérations déjà engagées ou reportées. D'autre part, nous avons durement négocié avec le ministère de l'Action et des Comptes publics et la direction de l'immobilier de l'État pour bénéficier d'un droit de retour à 100 % du produit de cession sur le fameux CAS 723. Nous pourrons ainsi mener une stratégie de cessions dynamique, raisonnée et adaptée au contexte du marché immobilier de chaque pays.

Deuxième volet, la sécurité. La priorité absolue est d'assurer la sécurité de nos ressortissants et de nos emprises à l'étranger. À la suite du passage du plan Vigipirate, la semaine passée, au niveau alerte attentat, nous avons immédiatement appelé l'ensemble de notre réseau à la vigilance maximale et à prendre toute une série de mesures pour renforcer la sécurité de nos emprises, des établissements d'enseignement scolaire, du réseau culturel et de coopération ainsi que de nos communautés françaises. Sur le plan budgétaire, la sécurité des postes à l'étranger continuera d'être une priorité clé de ce budget, ce qui se traduira par une augmentation de 7,4 millions d'euros, soit un total de 52,2 millions d'euros. Le plan quadriennal de sécurisation de nos ambassades sera achevé en 2021, la crise de la Covid ayant contribué à un report de charges. Le plan concernant les lycées français sera achevé en 2022.

Enfin, le numérique. Face au défi mis en lumière par la crise sanitaire, le ministère investira l'an prochain 9 millions d'euros supplémentaires pour acquérir des outils de mobilité

supplémentaires, sécuriser davantage les flux de données, moderniser notre réseau informatique et développer de nouvelles applications.

La deuxième orientation de ce budget nous permettra de poursuivre notre engagement en faveur de la défense du multilatéralisme, de la préservation de la paix et du règlement des crises. Nous consacrerons les deux tiers des crédits du programme 105, soit 718 millions d'euros, aux contributions européennes et internationales obligatoires de la France. Nous avons choisi de marquer davantage notre soutien à l'ONU, alors que le système multilatéral est aujourd'hui de plus en plus fragilisé. Nous devons aujourd'hui, plus que jamais, le défendre, ainsi que défendre nos intérêts et nos valeurs. Par exemple, une dotation nouvelle de 17,2 millions d'euros sera fléchée vers les organisations internationales œuvrant pour la paix et la sécurité internationale, avec un accent particulier sur la non-prolifération nucléaire et chimique, en soutenant davantage l'AIEA ainsi que l'OIAC (Organisation Internationale des Armes Chimiques). L'effort portera également sur le maintien de la paix, sur la prévention des conflits et sur la lutte contre les menaces transversales. De même, un soutien additionnel sera apporté au département des Opérations de maintien de la paix, au secrétariat des Nations unies à New York. Cette démarche est nécessaire pour soutenir l'action de ce département de première importance, que dirige notre compatriote Jean-Pierre Lacroix.

La troisième priorité de ce budget est le renforcement de notre action consulaire pour les Français qui résident à l'étranger. Le budget reste stable à 136 millions d'euros. Les moyens de l'aide sociale seront renforcés de 17 % en 2021, soit +2,9 millions d'euros, pour atteindre 20 millions d'euros, afin de continuer à apporter tout le soutien nécessaire aux communautés françaises à l'étranger.

L'enveloppe des bourses scolaires sera préservée à hauteur de 105 millions d'euros, comme les années précédentes.

Enfin, le budget 2021 permettra de poursuivre la modernisation de notre action consulaire pour assurer un meilleur service public, grâce à une dématérialisation accrue des démarches administratives. Ainsi, près de 4,3 millions d'euros seront dédiés au vote par internet, en faveur de Service France Consulaire, centre de réponse téléphonique et courriel unique, ainsi qu'au registre d'état civil électronique et à France Visa. La mobilisation de notre réseau consulaire, tout au long de la crise et aujourd'hui encore, a été absolument exemplaire et je tiens à le souligner devant vous.

La quatrième orientation porte sur la diplomatie culturelle et d'influence, dont nous devons renforcer les outils. Elle est un élément à part entière de notre diplomatie globale. Le Ministre s'est battu depuis le début du quinquennat pour que les crédits correspondants ne baissent pas. En 2021, ils progressent même un peu à 645 millions d'euros, soit +3 millions d'euros, hors dépenses de personnel. Un effort supplémentaire de modernisation numérique s'est révélé nécessaire pour développer les offres innovantes à distance de cours et produits culturels, en complément des ressources offertes sur place par nos établissements. Les activités en présentiel étant directement affectées par la crise, nous investirons 3 millions d'euros sur ce chapitre.

Je n'oublie pas les opérateurs, au profit desquels nous augmentons légèrement notre appui. Les moyens de l'AEFE sont ainsi accrus de 9 millions d'euros pour intégrer les crédits liés à la sécurisation des écoles. Considérée dans sa globalité, notre contribution à l'AEFE atteindra, en 2021, 417,6 millions d'euros pour accompagner le développement

maîtrisé du réseau d'établissements français à l'étranger. Les subventions à Campus France et à l'Institut français de Paris sont maintenues à leur niveau de l'an passé, soit respectivement, 3,8 millions d'euros et 28,8 millions d'euros.

Ce budget 2021 représente également un effort majeur en termes d'aide publique au développement. Le programme 209 de la mission Aide Publique au Développement connaîtra, dans le PLF 2021, une remarquable augmentation de 344 millions d'euros, soit +7 % pour atteindre 2,48 milliards d'euros. Cette progression nous permettra de poursuivre une trajectoire ascendante de l'Aide Publique au Développement dans la perspective d'y consacrer 0,55 % de notre richesse nationale d'ici 2022, conformément à l'engagement du Président de la République sur lequel le ministère est totalement mobilisé.

Le Ministre vous a présenté hier dans le détail l'évolution des crédits du programme 209. Je souhaite tout de même relever la hausse substantielle de la composante bilatérale de l'APD grâce à la combinaison de trois éléments : premièrement une augmentation des crédits de paiement délégués à l'AFD (l'Agence Française de Développement), hors rémunération, de 154 millions d'euros, en cohérence avec l'octroi de 1 milliard d'euros d'autorisation d'engagement en 2019 - L'aide projet porté par l'AFD devient donc notre premier poste budgétaire avec 733 millions d'euros ; deuxièmement une hausse des crédits dédiés aux FSPI, les fonds de solidarité pour les projets innovants, gérés par les postes, de +10 millions d'euros par rapport à la loi de finances initiale de 2020. Ces crédits atteindront en 2021, 70 millions d'euros. Cet instrument, à la main des ambassadeurs, leur permet d'agir et de souvent faire la différence sur le terrain avec des crédits d'ampleur relativement modestes ; enfin, la hausse des crédits dédiés à l'aide humanitaire : +82,4 millions d'euros transiteront via le fonds d'urgence humanitaire, l'aide alimentaire programmée, les contributions volontaires aux Nations unies et la facilité pour les réfugiés en Turquie. Cet ensemble de crédits humanitaires s'élève à 329 millions d'euros, ensemble dans lequel nous consacrerons pour la première fois 200 millions d'euros à la gestion et à la sortie de crise, conformément à la stratégie humanitaire française de 2018.

Voilà, Mesdames et Messieurs les sénateurs, Monsieur le Président, ce que je souhaitais souligner devant vous. Dans un monde de plus en plus concurrentiel, de plus en plus brutal, marqué par des crises sans précédent, un monde où notre prospérité, notre sécurité et nos valeurs ne doivent plus être considérées comme des évidences, la performance de notre outil diplomatique est loin d'être un luxe. Elle est la garantie de notre survie. Je sais que je parle à des sénatrices et sénateurs convaincus. Je voulais saisir cette occasion pour vous remercier, et ce n'est pas un propos diplomatique, de votre constant soutien. La grande toile des réseaux de l'État à l'étranger que nous pilotons constitue la colonne vertébrale de notre diplomatie. Elle ne doit pas seulement être sauvegardée, elle doit être renforcée. Cette crise l'a montré, elle est au service de l'ensemble de nos concitoyens. Notre ministère doit avoir les moyens des ambitions qui lui ont été fixés. L'investissement au regard de l'ensemble des moyens de l'État est somme toute modeste, en comparaison de son utilité pour la Nation. Je crois en conscience, après y avoir beaucoup travaillé aux côtés du Ministre et de l'ensemble des équipes ici présentes, que le budget qui vous est présenté, résultat d'un gros effort, présente une articulation dynamique, cohérente et équilibrée entre les différents postes de dépenses, adaptés aux défis de l'avenir. Le ministère sait pouvoir compter sur votre soutien pour l'examiner avec bienveillance.

M. Cédric Perrin, président. – Merci, Monsieur le Secrétaire général, pour ces éléments, ces chiffres et surtout les mots justes que vous avez eus en direction des agents du ministère en poste qui font un travail remarquable dans des conditions souvent difficiles.

Nous sommes 23 sénateurs présents dans la salle de commission et 13 de nos collègues nous suivent en visioconférence. Vous pourrez répondre aux rapporteurs puis aux orateurs. Pour commencer je donne la parole aux rapporteurs du programme 105, Action de la France en Europe et dans le monde : André Gattolin lira l'intervention de Jean-Pierre Grand qui n'est pas présent.

M. André Gattolin, co-rapporteur du programme 105 « Action de la France en Europe et dans le monde ». – Je vous prie tout d'abord d'excuser mon co-rapporteur Jean-Pierre Grand, qui est retenu sur son territoire, auprès de son préfet de région, pour les sujets qui nous préoccupent tous actuellement. Nous avons partagé la réflexion sur ce programme 105 en deux parties. Je vous interrogerai ensuite sur les contributions européennes et internationales du programme 105 que vous avez déjà abordées.

Mon collègue Jean-Pierre Grand s'est focalisé sur la politique immobilière, et notamment de sécurisation des entreprises françaises.

Le programme quadriennal s'achèvera en 2021. Beaucoup d'efforts ont été menés, mais sommes-nous aujourd'hui en état de faire face aux menaces ? De nouveaux besoins ont-ils émergé ? Nous devons tenir compte de la sécurisation des bâtiments, des ambassades, des consulats, mais aussi des alliances françaises et des écoles. Qu'en est-il, cependant, pour les personnels – issus parfois du pays concerné – qui ne résident pas toujours dans ces lieux ? Sommes-nous en mesure de garantir leur sécurité, au regard des différentes formes d'attaques subies, de plus en plus violentes. Ces personnels peuvent être perçus comme des « collaborateurs » de la France, même s'ils sont de la nationalité du pays de résidence.

L'autre aspect concerne la politique immobilière. Le ministre nous a expliqué hier le coup d'arrêt donné à la liquidation des biens possédés. De nombreux consuls en Europe indiquent avoir du mal à se loger. Des difficultés d'immobilier apparaissent dans certaines villes, notamment dans les pays développés, y compris lorsque les personnes recherchent auprès de locataires privés. Jean-Pierre Grand insiste sur l'idée d'avoir une approche immobilière plus innovante, comme l'ont fait les collectivités territoriales en période budgétaire contraintes, c'est-à-dire de trouver des montages différents.

Vous avez par ailleurs largement développé la question des contributions européennes et internationales. Seuls 17,2 millions d'euros supplémentaires ont été orientés vers les organisations promouvant la paix, notamment l'AIEA, l'Agence internationale de l'énergie atomique, et l'OIAC, l'Organisation pour l'interdiction des armes chimiques. Ces 17 millions sont importants dans le cadre de la préservation du multilatéralisme, mais la ressource, à part une augmentation de 1,4 million d'euros, provient d'économies faites grâce au taux de change favorable de l'euro par rapport au dollar. Un solde d'économies de 16 millions sera ainsi versé à ces nouveaux engagements volontaires de 17,2 millions. Compte tenu de la situation américaine, la santé du dollar dans les années à venir interroge. Sommes-nous sur un engagement durable ou sur une contribution spécifique momentanée ? Je vous remercie.

M. Ronan Le Gleut, co-rapporteur du programme 185 « Diplomatie d'influence ». – Concernant la diplomatie culturelle, les crédits alloués aux alliances françaises et à l'Institut français sont stables, respectivement à 7,27 millions d'euros et 28,79 millions d'euros. Or, les conséquences de la pandémie Covid 19 ont eu un impact considérable sur les recettes propres des Alliances françaises et de l'Institut français, qui ne vivent pas uniquement des crédits de l'État. Nous constatons en 2020 une chute drastique des

recettes. Pour faire face à cette situation, autorisation a été donnée de puiser sur les fonds de roulement et de réaffecter des crédits d'intervention vers des crédits de fonctionnement. Il apparaît toutefois, en fin d'année 2020, que ces mesures entament les réserves qu'avaient pu constituer les Alliances françaises et l'Institut français. Par conséquent, même si en fin d'année 2020, aucune fermeture définitive d'Alliances françaises ou d'Institut français n'est constatée, la zone de risque est celle de 2021. Puisque les réserves sont épuisées, un budget stable comme celui du PLF 2021 pourra-t-il nous permettre d'éviter des fermetures d'Alliances françaises et d'Institut français, ainsi que de faire face au prolongement de la crise sanitaire ?

M. Bruno Sido , co-rapporteur du programme 151 « Français de l'étranger et action consulaire ». . – Les crédits non utilisés en 2020 pourront-ils être reportés en 2021 ? Qu'en est-il, dans le cadre de soutien des Français à l'étranger, de la rallonge budgétaire de 100 millions d'euros concernant le programme 151, dont une moitié est destinée à l'aide sociale et l'autre aux bourses d'études ? Concernant cette dernière, comment expliquer la très faible consommation de l'enveloppe ? Qu'en sera-t-il, fin 2020, de la consommation des crédits de l'enveloppe dédiée à l'aide sociale ?

L'inquiétude est forte pour nos concitoyens et nos agents au Royaume-Uni où les incertitudes liés au Brexit s'accompagnent d'une deuxième vague épidémique très sévère. Les difficultés liées à la procédure d'enregistrement, totalement dématérialisée, que sont tenus de suivre les Français au Royaume-Uni pour obtenir le statut de résident sont-elles en passe d'être levées ? En particulier, tous les moyens sont-ils mis en œuvre pour que nos compatriotes isolés soient identifiés et accompagnés afin de s'engager dans cette procédure ?

Je souhaite évoquer également le cas des enfants français placés d'autorité par les services sociaux dans des familles d'accueil britanniques, dont l'automaticité d'attribution du statut de résident n'est toujours pas acquise. Par ailleurs, il semble que ceux dont le statut est acquis rencontrent également certains problèmes liés à la preuve, elle aussi dématérialisée, de l'obtention du statut auprès des administrations et des entreprises britanniques. Enfin, la question se pose – dans le cadre de négociations avec le Royaume-Uni – de l'accès à l'intégralité des aides sociales britanniques pour les résidents depuis moins de 5 ans, ceux qui bénéficient du *pre-settled status*.

M. Guillaume Gontard, co-rapporteur du programme 151 « Français de l'étranger et action consulaire ». . – Je souhaite notamment savoir si l'enveloppe de 100 millions destinée au soutien social et aux bourses d'études attribuées en 2020 sera reconduite. En effet, la consommation de l'enveloppe de 50 millions attribuée pour les bourses a été très faible cette année, savons-nous si la raison en est conjoncturelle ?

Enfin, sur les postes consulaires au Royaume-Uni, quelle perspective avons-nous du volume d'activité en conséquence du Brexit ?

M. Hugues Saury, co-rapporteur de l'Aide publique au développement. – Nous avons de nombreuses interrogations concernant l'AFD. Il convient de noter favorablement l'augmentation conséquente du budget alloué. Toutefois, un rapport de la Cour des comptes qui date de février 2020 flèche un certain nombre de dysfonctionnements quant au pilotage, au contrôle, à l'évaluation. Il signale également que différents conseils stratégiques et instances de pilotage ne se réunissent pas comme ils devraient. Il flèche aussi des dépenses de fonctionnement apparaissant quelque peu dispendieuses. Quelles mesures le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères a-t-il prises pour répondre aux manquements

soulignés par la Cour des comptes ? Pouvez-vous donner des précisions sur le calendrier de la loi de programmation en préparation ? Nous nous étonnons de la politique de prêt majoritairement suivie par l'AFD, au détriment d'une politique de don que pratique un certain nombre de pays. Nous nous en étonnons plus spécifiquement pour des pays tels que la Chine ou la Turquie. Pouvez-vous nous apporter des précisions ?

Je peux poser la question que Rachid Temal avait évoquée hier et qui concerne les futurs locaux et notamment le bâtiment de 50 000 m² qui est prévu pour l'AFD. Nous nous étonnons de la superficie de ces locaux par rapport aux besoins de l'Institution.

M. Cédric Perrin, président. – Merci. Monsieur le secrétaire général. Je vous propose de répondre d'abord aux rapporteurs. Puis nous avons six questions posées par des orateurs présents ou en visio. Je vous laisse la parole pour les premières réponses.

M. François Delattre, Secrétaire général du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères. – Merci M. le Président et merci à tous les intervenants pour leurs remarques et interrogations qui comptent beaucoup pour nous.

Par rapport à la question posée par MM. Gattolin et Grand sur le thème de la sécurité, permettez-moi de souligner combien ce thème est une priorité absolue pour le Ministre et pour l'ensemble d'entre nous. Nous ne travaillons pas sur une page blanche sur ce sujet. Un immense effort est en cours depuis déjà 3 ans, avec en particulier l'élaboration d'une doctrine de sécurité des postes à l'étranger, dont la création en 2017 de la Direction de la Sécurité Diplomatique, chargée en amont de la préparation de l'ensemble du réseau à la nécessaire sécurité des emprises et des agents. Cette doctrine de sécurité des postes à l'étranger est aujourd'hui solide. Elle repose sur la classification des pays en plusieurs catégories, en fonction du niveau de la menace.

Sur cette base, un plan quadriennal exceptionnel a été établi pour la période 2017-2020, étendu à 2021 du fait de la crise de la Covid. Cet effort a permis de dédier 26 millions, sur les années 2015 et 2016, à la sécurité passive. En 2017, 44 millions d'euros ont été consacrés à la sécurisation des implantations diplomatiques consulaires et culturelles. En 2018, 45 millions d'euros ont été investis dans le cadre de ce plan quadriennal dans les travaux de sécurité sur un certain nombre d'enceintes. En 2019, c'est un effort de 49 millions d'euros qui a été porté en priorité sur la bande sahélo-saharienne et les pays voisins. En 2020, le budget prévu est de 43 millions d'euros, avec une année en cours perturbée par la pandémie et ses effets qui ont généré un retard. Cet effort se poursuivra et s'achèvera en 2021, avec l'investissement de 16 millions d'euros au titre du programme 105 auquel s'ajoutera le dernier versement de 26,4 millions d'euros, financement exceptionnel au titre de ce fameux CAS 723 (...).

Le Département reste durablement engagé dans l'accompagnement des travaux et modernisations réalisés, qui exigent à chaque fois des efforts de formation. Face aux menaces spécifiques d'aujourd'hui, notre réseau diplomatique a eu pour instruction de faire preuve d'une vigilance maximale pour nos emprises, nos intérêts et nos ressortissants à l'étranger ; de prendre l'ensemble des mesures en lien avec les autorités locales ; d'assurer un suivi spécifique des incidents pouvant affecter nos compatriotes, avec une attention particulière aux pays et sites où les manifestations les plus virulentes se sont tenues. On constate à ce sujet un glissement vers les pays d'Asie (Indonésie, Afghanistan, Pakistan, Malaisie, Bangladesh).

Dans l'évaluation de la menace terroriste, il a été demandé aux ambassadeurs d'inclure toute structure susceptible d'être assimilée à la France, comme les établissements scolaires, l'ensemble des entreprises qui se trouvent dans le cadre de la Maison France, allant jusqu'aux entreprises qui ont été sensibilisées, aux ONG et à l'ensemble de nos communautés. Cet appel à la vigilance maximale a également été adressé à l'ensemble des Français à l'étranger, quel que soit le pays, assorti d'une actualisation de conseils aux voyageurs, de la diffusion d'alertes Ariane spécifiques, et de la réunion des comités de sécurité.

Le plan de sécurisation des établissements de l'AEFE est au cœur de nos priorités, avec un suivi constant de nos établissements, mais aussi des élèves et des personnels correspondants. En 2017 et 2018, l'intégralité des dépenses de sécurité, programmées à hauteur de 29 millions d'euros, ont été réalisées. Il s'agissait de mesures de protection passive et active ainsi que de formation sécurité à destination des agents. En 2019, les crédits sécurité ont été sortis du programme 185 en vue d'un financement sur le CAS 723, à hauteur de plus de 35 millions d'euros en 2019 et 2020. La sécurité de nos établissements est au cœur de nos préoccupations.

En réponse à la question posée sur les contributions obligatoires et volontaires de la France aux organisations internationales inscrites sur le programme 105, elles s'élèvent à 717 millions d'euros pour le PLF 2021, soit une augmentation de 1,2 million d'euros par rapport à 2020. Au sein de cette enveloppe, près de 70 % des contributions sont appelées en 7 devises différentes et sont donc sensibles à un risque de change, lequel est couvert à hauteur de 80 %. Les contributions obligatoires représentent près de 663 millions d'euros dont plus des trois quarts sont nos contributions à l'ONU, y compris les opérations de maintien de la paix. Notre quote-part aux contributions obligatoires, dès lors qu'elle est en partie corrélée au poids relatif de notre PNB, a tendance à décroître avec le temps, justifiant l'effort que nous portons sur le sujet des contributions volontaires. En 2021 une enveloppe de 15 millions d'euros supplémentaires de contributions volontaires aux organisations internationales œuvrant pour la paix et la sécurité internationale est prévue sur le programme 105. Cette augmentation était indispensable puisque nos contributions volontaires étaient très souvent extrêmement faibles par rapport à celles de nos grands partenaires. L'effort a donc été engagé et nous entendons le poursuivre. Dans ce cadre, un effort important supplémentaire est prévu en faveur des jeunes experts associés, des volontaires de Nations unies ainsi que pour les organes juridiques des Nations unies. Ces contributions volontaires sont des instruments indispensables et efficaces pour renforcer notre influence, le tout avec un coût relativement modeste mais un effet de levier important.

Le Ministre est par ailleurs revenu assez largement, hier, sur la politique immobilière. Notre réseau diplomatique français est le troisième en importance au niveau mondial, derrière ceux des États-Unis et de la Chine. Notre ministère conduit dans 169 pays une politique immobilière à l'appui des évolutions de son réseau diplomatique, mais aussi consulaire et culturel, afin d'offrir le meilleur environnement de travail à nos agents. Ce patrimoine considérable comprend près de 1 800 biens, dont 215 transférés en 2019 par d'autres ministères dans le cadre de la réforme des réseaux de l'État à l'étranger. Notre parc immobilier a donc été mécaniquement augmenté par cette réforme des réseaux de l'État à l'étranger. Le financement de la politique immobilière du ministère à l'étranger s'appuie d'une part sur les crédits budgétaires du programme 105, et d'autre part sur le CAS 723 alimenté par les produits de cessions immobilières dégagées par le Département.

Nous étions sur une « trajectoire de collision » et le système de financement de notre politique immobilière était à bout de souffle, nous conduisant à vendre nos propriétés et,

ce faisant, à scier la branche même sur laquelle était assis notre dispositif de financement de notre politique immobilière. Nos efforts de budgétisation, que j'ai évoqués il y a quelques minutes et sur lesquels le Ministre est revenu précisément hier, ont permis d'appuyer notre schéma immobilier en évitant qu'il soit entièrement dépendant des produits de cession. Un autre axe majeur a été d'obtenir de Bercy l'affectation de 100 % des produits de cession de nos biens immobiliers. L'addition de ces deux éléments ne résout pas tous les problèmes mais met un coup d'arrêt à cette dégradation année après année de notre politique de financement de l'immobilier, qui faisait courir un risque pour nos agents et pour nos emprises. Grâce à ce budget, si vous l'acceptez, nous avons pris un pli qu'il s'agira de consolider et de renforcer dans les années à venir. Plusieurs opérations en cours sont importantes, parmi lesquelles la rénovation de la Casa Europa à Rio de Janeiro, le durcissement du campus diplomatique à Kaboul, la viabilisation du site de l'Institut à Haïti. Des opérations lancées antérieurement ont été reprises, comme la reconstruction de nos ambassades à Séoul, à Libreville ou à Doha, et la rénovation de l'Institut français à Tokyo.

Merci aux rapporteurs qui ont souligné l'importance de notre dispositif au Royaume-Uni, notamment dans le contexte du Brexit. Un effort important est engagé sur ce sujet pour donner à notre Ambassade et à notre Consulat général à Londres les moyens nécessaires afin de faire face à la demande importante qui leur est adressée. Je vous apporterai des réponses précises par écrit sur ce sujet et sur celui des enfants placés dans des familles britanniques. Un gros effort est mené sur ce sujet. Sur le volet social, beaucoup a été fait dans l'année en cours mais beaucoup reste à faire dans le cadre de l'année à venir. Il est important de bien prendre en compte que la demande en provenance des Français (santé, aide sociale) est en augmentation, sans surprise compte tenu notamment de l'arrivée de la deuxième vague. Les crédits qui ont été votés et reportés pour l'année 2021 ne seront pas de trop pour faire face à cette demande importante. Vous serez bien sûr tenus précisément informés de leur évolution.

S'agissant de l'AFD, le Ministre a eu plusieurs occasions je crois de vous présenter nos efforts et dispositions pour répondre efficacement à l'exigence de pilotage politique renforcé, notamment par la réactivation du conseil d'orientation stratégique de l'AFD. Nous avons mis en place également depuis le début de cette année un comité de pilotage plus restreint au niveau du Ministre, comme il vous l'a indiqué, ainsi qu'à mon modeste niveau, puisque nous nous réunissons tous les deux mois avec le DG de l'AFD, le Directeur général de la mondialisation et le directeur général du Trésor. Nous avons par ailleurs un dialogue permanent avec l'AFD sur la programmation géographique et sectorielle de ses engagements, avec une priorité accordée naturellement aux lignes prioritaires de l'aide publique au développement. Sur le terrain, l'élément essentiel, en conformité avec ce qui était recommandé par les différentes inspections et la Cour, est le fait que le rôle de l'ambassadeur dans ses fonctions de pilotage de notre politique de développement a été réaffirmé. Grâce à la loi de programmation sur le développement que nous avons bon espoir de pouvoir faire adopter rapidement, nous allons ainsi mettre en place un conseil local de développement présidé par l'ambassadeur.

M. Cédric Perrin, président. – Six orateurs sont inscrits pour des questions. Pour les autres réponses, peut-être pourrez-vous les faire par écrit. Je demande par ailleurs à mes collègues d'être succincts.

M. Jean-Noël Guérini. – Parmi les moyens de l'action extérieure de l'État, les contributions de la France versées au titre des opérations de maintien de la paix et des grandes organisations internationales s'élèveront à 672 millions d'euros pour 2021. Ce montant

alimente nos engagements, nombreux, dans le monde et c'est à l'honneur de la France. Le Président Trump avait décidé de supprimer la contribution américaine à l'OMS. De son côté, l'Union européenne a déclaré vouloir réformer l'institution. Quel est votre avis sur l'avenir de l'OMS et s'il advenait un défaut de paiement de la part d'un de ses membres, quelle en serait la répercussion budgétaire sur la contribution française ?

Mme Hélène Conway-Mouret. – Le plan Action Publique 2022 a été abandonné et prévoyait la suppression de 416 postes sur 3 ans. Nous avons eu 130 postes supprimés en 2019, 80 en 2020. Le ministre a confirmé hier soir avoir mis un coup d'arrêt à cette hémorragie. La note PLF 2021 nous a aidés et mis en évidence les risques associés à la poursuite de la diminution des effectifs, tout en demandant une mobilisation totale pour faire face à la crise sanitaire et maintenant sécuritaire. Je souhaite savoir si cette stabilisation des effectifs vous permettra de revoir les missions et de rééquilibrer les services. Je pense en particulier aux multiples suppressions d'accueil téléphonique dans beaucoup de consulats, qui privent de nombreux Français d'un contact essentiel, quand ceux-ci ne sont pas connectés par internet. Par ailleurs, afin de pallier le déficit de personnel, le recrutement de volontaires internationaux pour occuper des postes de directeurs d'établissements culturels est envisagé. Le confirmez-vous ? Enfin, certains parlementaires des Français nous saisissent car ils sont séparés de leur conjoint étranger. Nous avons des demandes faites par des familles binationales mariées avec enfants, mais qui n'arrivent pas à obtenir des visas pour pouvoir vivre ensemble et se retrouver. Je souhaitais savoir si vos services travaillent ce sujet.

Mme Joëlle Garriaud-Maylam. – Ma collègue a évoqué les couples binationaux. J'ai demandé au ministre la création d'un poste de médiateur qui pourrait aider dans ces cas de familles privées d'accès dans ces dossiers difficiles.

Mon deuxième point porte sur les Journées Défense et Citoyenneté qui avaient été supprimées par le ministère pour raisons budgétaires, quand rien n'est plus important que ce lien des jeunes avec la France. Le service des Armées a préparé un module destiné aux Français à l'étranger pour ces JDC. Il semble qu'il y ait un blocage administratif et que le Quai d'Orsay n'envoie toujours pas le fichier de ces jeunes pour que le ministère puisse les contacter. Merci de votre aide sur ce point.

M. Richard Yung. – Ma première question a déjà été posée. Il s'agissait de l'évolution des crédits pour les bourses et les établissements de l'AEFE. Nous voyons que le PLF 2021 reste constant, mais la crainte est qu'un certain nombre de Français à l'étranger auront des difficultés de revenus. Il y aura donc besoin de davantage d'aides en matière de bourses et d'aides sociales. Comment ferez-vous pour abonder les crédits de ces lignes, puisqu'elles sont constantes ? Avez-vous négocié avec le Trésor le report des reliquats ?

Ma deuxième question concerne l'immobilier. Combien pensez-vous réaliser de cessions immobilières sur 2021 ?

M. Jacques Le Nay. – Je souhaite vous interroger sur le fonds de solidarité pour le développement, alimenté par la taxe solidarité sur les billets d'avion et la taxe sur les transactions financières. La crise du Covid 19 a fortement impacté les échanges internationaux, ce qui a de surcroît engendré une baisse de la TSBA. De quelles projections disposez-vous concernant cette taxe ? En quoi peut-elle fragiliser le financement du fonds de solidarité pour le développement ?

M. Olivier Cadic. – Je vous félicite pour la réaction et le communiqué de notre ambassade à Kuala Lumpur, suite aux déclarations scandaleuses de l'ancien Premier Ministre en Malaisie. Ma question concerne le centre de contact consulaire. Sa mise en place était prévue pour 2020. Le budget pour 2021 est diminué par rapport à l'an dernier. Quelle est la date prévue pour l'ouverture de ce service en 2021 ? Combien d'ETP sont prévus pour travailler dans ce service qui est censé répondre 24h/24 aux appels téléphoniques ? Les agences consulaires comptent plus de 500 consuls honoraires. Le budget de 1,2 million d'euros représente 200 € par mois par consul honoraire. Leur mission n'étant pas exempt de risques, compte tenu de la pandémie, certains m'ont fait part de leur souhait de bénéficier d'une protection juridique. J'ai reçu une fin de non-recevoir de votre ministère en réponse à une question écrite, me rappelant qu'ils ne sont pas des agents de l'État. Certes, mais pourquoi leur poste consulaire de rattachement ne pourrait-il pas leur souscrire une assurance pour responsabilité civile, comme c'est d'ailleurs le cas au Royaume-Uni ? Ne pensez-vous pas que l'actualité pourrait justifier que cette piste soit réévaluée selon les pays ?

M. Cédric Perrin, président. – Monsieur le secrétaire général, le temps nous est, hélas, compté. Je vous propose de faire une réponse courte puis de répondre individuellement à chacun par écrit aux questions posées.

M. François Delattre, Secrétaire général du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères. – Je serai bref en effet car le temps vous est compté, et nous reviendrons vers vous par écrit sur les questions qui n'auront pas pu être traitées. Je confirme à M. Saury que nous tenons au projet de loi développement. Nous pensons qu'il est aujourd'hui plus nécessaire que jamais pour marquer notre investissement dans les biens publics mondiaux et prévenir les crises globales, pour refonder la politique de développement, pour renforcer son pilotage, pour garantir l'efficacité de son action grâce à de nouveaux mécanismes.

Concernant la Cité du développement durable, selon une terminologie qui n'est pas encore stabilisée, le Ministre a conditionné son soutien au respect de plusieurs exigences, à commencer par la neutralité du coût pour l'État et par un droit de regard sur l'utilisation qui sera faite des 10 000 m² de surface excédentaire par rapport au besoin exprimé par le groupe AFD. Dans tous les cas, ce dossier complexe prendra du temps à se réaliser et les locaux ne seront pas livrés avant 2025.

Par ailleurs, la France fait du soutien à l'OMS l'un des axes majeurs de sa politique internationale en matière de santé. Notre soutien politique est assis sur le paiement de contributions importantes et qui ont encore été accrues, puisque nous allons rajouter 50 millions d'euros en 2020-2021, dans le cadre notamment du financement d'ACTA.

Pour répondre à la question de Mme Conway-Mouret, la fin de l'hémorragie de nos ETP était une absolue nécessité. Dans ce cadre, nous pourrons ainsi redonner de l'oxygène, des moyens pour rééquilibrer les missions et faire de vrais choix plutôt que de gérer la pénurie.

S'agissant de la question de Mme Garriau-Maylam, nous avons bien pris en considération vos deux propositions importantes sur les couples binationaux et sur les Journées Défense Citoyenneté. Nous y travaillons dans le meilleur esprit.

Pour ce qui est de la question sur la plateforme France Consulaire, je voudrais vous dire combien elle est importante pour nous, combien nous ferons en sorte que les ETP

correspondants soient présents lorsque la plateforme courriel et téléphonique commune pourra fonctionner.

Concernant la taxe sur les billets d'avion qui, par nature, baisse dans le contexte actuel, nous y travaillons. Sur les 210 millions d'euros de taxe sur les billets d'avion, nous aurons un trou attendu de 120 à 130 millions d'euros. Il sera compensé intégralement, selon des modalités en cours de discussion, à titre budgétaire ou extrabudgétaire.

Sur le point des cessions immobilières, le ministère comptait sur 30 millions d'euros de cessions en 2020. La crise Covid, sans surprise, ne nous a pas permis de réaliser les cessions en question. Nous espérons atteindre ce même chiffre en 2021.

Sur l'AEFE, je vous confirme le report d'une partie substantielle des 100 millions d'euros votés en LFR3 de 2020 à 2021. Ces reports permettront de financer les besoins additionnels dont vous avez fait état. L'aide sociale est elle-même budgétée, avec une augmentation de 3 millions d'euros dans le PLF 2021.

Les réponses complémentaires vous seront adressées par écrit. Merci beaucoup pour l'esprit de cet échange.

M. Cédric Perrin, président. – Monsieur le Secrétaire Général, il est frustrant d'avoir dû bousculer cette audition compte tenu de la contrainte de temps. Merci pour la qualité de vos réponses, merci d'avoir participé à cette audition en visioconférence. Merci à mes collègues.

Mercredi 18 novembre 2020

La réunion est ouverte à 9 h 30.

- Présidence de M. Christian Cambon, président –

Projet de loi de finances pour 2021 - Audition du général Christian Rodriguez, directeur général de la gendarmerie nationale

M. Christian Cambon, président. – Nous accueillons ce matin le général Christian Rodriguez, directeur général de la gendarmerie nationale (DGGN), puis nous auditionnerons M. Olivier Brochet, directeur de l'AEFE sur le projet de loi de finances pour 2021 avant de commencer l'examen des rapports pour avis sur les premiers programmes budgétaires qui nous arrivent.

Je regrette qu'une partie de nos collègues doivent nous suivre en visioconférence, dispositif qui nous est imposé. Chaque semaine nous ne pouvons accueillir en présentiel que la moitié des effectifs, ce qui crée une certaine frustration. Je dois veiller au respect de ce dispositif et établir un roulement, ce qui est un exercice compliqué. Vous participez à la réunion même si vous subissez la double peine d'être physiquement absent et de devoir déléguer votre vote en vertu d'une décision du Conseil constitutionnel de mai dernier, qui n'autorise les votes au Parlement que lorsque les parlementaires sont présents.

Je veille également au respect des consignes sanitaires, aération, règles de distanciation...

Mon général, nous sommes très heureux de vous accueillir aujourd’hui pour cette audition budgétaire, d’autant que nous avons le plaisir de vous entendre pour la première fois. Vous avez en effet succédé au Général Lizurey le 1^{er} novembre dernier.

Notre intérêt est grand pour vous entendre sur la gendarmerie car nous sommes tous interpellés par la présence de nos gendarmes sur notre territoire.

Vous savez à quel point notre commission et le Sénat conservent leur attachement à la gendarmerie sur laquelle repose beaucoup de contingences et de servitudes. La plus grande part de ses effectifs sont rattachés au ministère de l’intérieur. Mais la gendarmerie assume un certain nombre de responsabilités militaires et c’est notamment à ce titre que vous êtes devant nous.

Il y a plusieurs bonnes nouvelles budgétaires pour la gendarmerie nationale cette année, mais elles figurent davantage dans le projet de loi de finances rectificative de juillet dernier et dans le plan de relance que dans le programme 152 du présent projet de loi de finances pour 2021. Pourriez-vous nous présenter brièvement les apports de ces trois différents textes, en insistant notamment sur la question de l’investissement en matériels et sur celle de l’immobilier, que notre commission suit avec une particulière attention ?

De la même manière, nous revenons tous les ans sur le problème de la mise en réserve des crédits prévue par la LOLF, qui pénalise fortement l’exécution du budget de la gendarmerie en raison de la proportion élevée de ses dépenses non manœuvrables, telles que les loyers. Nous plaidons depuis longtemps pour une meilleure prise en compte de cette spécificité et je crois que vous êtes en discussion avec le ministre à ce sujet : pouvons-nous espérer une avancée ?

Compte-tenu du contexte, vous évoquerez sans doute les sujets d’actualité que sont le rôle de la gendarmerie nationale dans la lutte contre le terrorisme et les effets du coronavirus sur votre activité.

Pourriez-vous enfin évoquer le nouveau Livre blanc sur la sécurité intérieure qui vient d’être mis en ligne sur le site du ministère : aura-t-il des conséquences d’ampleur sur l’organisation et le fonctionnement de la gendarmerie nationale ?

Je vous donne la parole pour une présentation générale avant les interventions de nos collègues.

Général Christian Rodriguez, directeur général de la gendarmerie nationale. – Je ne reviens pas sur le constat de crise permanente auquel nous sommes confrontés depuis plusieurs années.

Lors de ma prise de fonction, nous avons mis en place la mission « Gend 20.24 » qui s’articule autour de quatre piliers : mieux protéger la population, mieux progresser ensemble et en confiance en plaçant le gendarme au cœur de la conduite du changement, mieux accompagner via une expansion technologique pour construire le futur et mieux fonctionner en se dotant des outils et moyens nécessaires.

Concernant la protection de la population, nous devons apporter une offre de protection sur mesure avec l’ambition de mieux protéger la population qui est dans notre zone de compétence. Les priorités sont aujourd’hui multiples, dans un contexte de terrorisme et de risque sanitaire, ce qui nous conduit à avoir un niveau de vigilance maximale et à déployer un

maximum de forces sur le terrain. C'est l'engagement des escadrons de gendarmerie mobiles qui tournent comme jamais, et des réservistes, entre 6 et 7 000 engagés aujourd'hui sur le terrain. C'est aussi apporter cette proximité que les élus et la population attendent avec des outils qui nous permettent de mettre en adéquation l'offre et la demande et d'être présent aux endroits en sous-effectif comme le grand Ouest. Les groupes de contact, les groupements de gendarmerie sont en train de se réformer en utilisant des algorithmes pour optimiser leur présence sur le terrain pour dégager du temps et être davantage au contact des élus et de la population. Les gains sont réels. On a 55 départements qui se sont engagés dans cette démarche et, en 2020, on a dégagé l'équivalent de 250 gendarmes que l'on peut affecter au contact et à la proximité. On arrive à augmenter progressivement cette présence sur la voie publique.

Nous avons reçu une Marianne d'Or au moment du déconfinement pour notre présence sur le terrain, au titre de la catégorie « solidarité », pour notre opération #RépondrePrésent.

Sur la préservation du pacte républicain, c'est un travail de fond pour la lutte contre les haines (apologie du terrorisme, actes racistes, crimes de guerre). Nous devrions augmenter les effectifs de l'office national de lutte contre les haines.

Nous avons également des dispositifs qui visent à apporter des réponses très transversales, comme « Demeter ». On nous reproche d'empêcher les lanceurs d'alertes d'agir mais nous empêchons juste les gens de violer la loi.

Nous avons fait la même chose concernant la Covid-19 sur les agressions de personnels soignants, les arnaques et escroqueries aux masques et aux médicaments.

Nous avons également quelques sujets d'incendies de relais téléphoniques.

La lutte contre les stupéfiants s'est dotée d'un nouvel organe pour lutter contre le trafic de drogue. Nous sommes engagés dans l'Ofast (Office Anti-Stupéfiants) au côté de la police nationale. Nous venons de saisir près d'une tonne de cannabis.

Nous participons également à la lutte contre la violence intra-familiale avec la création de maisons de confiance et de protection des familles. Là aussi nous augmentons les effectifs pour lutter contre ce fléau.

La sécurité des nouvelles frontières, c'est l'idée d'être réactif et proactif, c'est également un engagement fort sur le numérique avec l'ambition d'avoir 7 000 cyber-enquêteurs en 2022, c'est aussi le démantèlement d'un réseau crypté téléphonique utilisé par 60 000 truands.

Nous augmentons aussi les effectifs sur les sujets d'environnement et de santé publique. Nous sommes également attentif à la mobilité, la délinquance se déplaçant.

Sur le volet responsabilité sociale et environnementale (RSE), mettre le gendarme au cœur du changement, c'est un sujet de ressources humaines. Il s'agit de mettre en œuvre des algorithmes pour être plus performant dans les propositions de carrière, que nos personnels soient au cœur de leur carrière, qu'ils soient informés sur le déroulement des carrières et des formations. C'est également la déconcentration des décisions, l'accrochage avec l'éducation nationale sur les certifications de titres, un gros travail sur la prévention des risques sociaux et une dynamique de transformation et de bienveillance. Nous devons aussi

raisonner en éco-responsable. Il faut savoir les écouter et mettre en œuvre leurs idées. Je souhaite faire remonter des photos de logement de gendarmes qui sont dans un état catastrophique. Le modèle tient car le gendarme est un militaire qui habite sur place et peut donc intervenir vite. C'est pour cela que l'on couvre 95% du territoire. Le centre de gravité, c'est le logement. Le logement des gendarmes est un vrai sujet et l'administration est parfois lente à réagir. Aussi il est urgent d'établir un constat pour voir ensuite ce que l'on peut faire avec les collectivités locales et les services de l'État.

La réussite de la mission est conditionnée à la qualité du recrutement, la formation, l'éthique, la déontologie, le commandement...

Le 3^{ème} pilier est l'expansion technologique, l'accompagnement par l'utilisation des nouvelles technologies. Aujourd'hui, nous manquons d'effectifs. Nous travaillons sur des algorithmes de prédictivité de la survenance d'effractions, de cambriolages. C'est un algorithme qui va être amélioré avec plus de données. Il nous dira quel est le nombre de gendarmes nécessaire pour les permanences de nuit. Actuellement nous avons de nombreuses patrouilles et à certains endroits elles ne se justifient pas compte tenu du niveau de délinquance. Cela nous permettra d'avoir plus de monde le jour et augmenter ainsi les contacts avec la population et la présence là où les risques sont plus importants.

Nous avons engagé un plan stratégique de recherche et d'innovation en 2019-2023 qui traite du Big Data, de l'intelligence artificielle, de la robotique, du numérique. Nous avons le projet de travailler sur l'élaboration d'un nez électronique car l'odeur est aussi une empreinte exploitable.

NéoGend est un dispositif qui vise à fournir aux policiers et aux gendarmes français des terminaux mobiles dotés d'une connexion sécurisée haut débit. Cela permettra d'avoir des brigades « sans fil » mobiles. L'idée n'est plus que la population aille à la brigade mais ce seront les gendarmes qui se déplaceront sur rendez-vous et exécuteront les formalités sur place. Nous expérimentons en Corse et dans le Limousin des formules « Camping-car » qui tournent dans les endroits où il n'existe pas de brigades, à la demande du maire, pour continuer à faire de la proximité.

Sur les questions budgétaires, la gestion 2020 a été perturbée par la crise sanitaire.

Sur le Titre 2, nous avons décalé les entrées en école à la fin de l'année, ce qui a permis de dégager le financement de la prime Covid, et ainsi de maintenir le Titre 2 en équilibre.

Sur le hors T2, la crise sanitaire a généré un surcoût de 30 millions d'euros dont 21 pour les équipements de protection individuelle. Pour être à l'équilibre en fin de gestion, le dégel des 51 millions d'euros mis en réserve va nous permettre de financer ce surcoût mais également celui du carburant car nous avions beaucoup de gendarmes sur le terrain pendant le confinement, entre 60 et 65 000 gendarmes présents chaque jour sur les 100 000.

Selon la consigne donnée, tout ce qui n'est pas interdit est autorisé ! Ils devaient adapter leur mode d'action pour être présent sur le territoire. Ils devaient faire remonter leurs idées et en cas d'erreur, rectifier le tir, et faire partager leurs expériences pour que les autres en bénéficient. Une synergie a été créée et les résultats ont été meilleurs.

Comme nous étions sur place, nous avons aidé les maires de petites communes à distribuer des masques, nous avons apporté des médicaments à des personnes isolées et distribué des cours à des enfants dépourvus d'Internet ! On a beaucoup roulé et nous avons ajouté six millions de carburant !

Nous avons eu également 15 millions d'euros sur le plan « poignée de portes » pour des travaux de réparation qui ont financé 3 164 opérations immobilières d'entretien.

Dans le projet de loi de finances rectificatives 4 (PLFR4), 21 millions d'euros sont prévus pour acquérir des équipements de protection individuelle, des moyens informatiques et de communication et la finalisation de la commande de 1 300 véhicules engagée dans la LFR 3.

Le plan de relance nous aura permis au total d'engager des commandes de véhicules en grande quantité, y compris des blindés.

En termes d'effectifs, on est dans la poursuite du plan de renforcement. Sur le hors T2, le plan de relance complète la PLF pour 2021 qui reconduit les crédits de la LFI pour 2020.

Avec les changements de périmètre et les évolutions, en termes de schémas d'emplois, les +500 deviennent +335. Les -210 sont liés à un effort d'effectifs en administration centrale, cela ne pénalise pas les unités de terrain pour des transferts d'ETP. Il y a plus de 27 millions d'euros de mesures catégorielles, dont 11 millions qui font suite à l'amendement au PLF pour 2021 voté en 1^{ère} lecture à l'Assemblée nationale pour valoriser l'engagement et les compétences, essentiellement au profit des personnels militaires.

Le budget de la réserve opérationnelle est sanctuarisé à 70,7 millions d'euros. Le rythme d'emploi actuel est très au-delà du rythme habituel. Cela ne suffira pas si nous restons au même rythme que 2020. Je souhaiterais pouvoir augmenter la maille de nos 30 000 réservistes avec un niveau d'emploi de 2 000 par jour. Actuellement nous sommes sur un rythme de 6 à 7 000 par jour, en raison des menaces. C'est l'une des ressources qui permet de répondre à des situations d'urgence. Nous aidons la police à monter sa réserve, mais cela prend du temps. Il faudra aller sur une jauge de 40 à 50 000 mais il faut que le budget suive pour que les réservistes ne se démobilisent pas en étant jamais appelés. Ils ont montré un apport indéniable avec un niveau d'engagement phénoménal.

En termes de fonctionnement et d'investissement, hors appels à projet, on est à + 161 millions d'euros.

Enfin, nous allons pouvoir renouveler nos engins blindés qui sont anciens et usagés. L'idée est d'en commander 45 dès l'année prochaine avec une perspective d'en avoir 80 à 90 neufs ou réhabilités.

En termes de moyens de mobilité, c'est + 123 millions d'euros, 4 500 commandes dont les 45 véhicules blindés précités et 253 véhicules de maintien de l'ordre, qui ont beaucoup souffert pendant la crise des « gilets jaunes ».

Nous aurons 40 millions de CP dans le cadre de la commande des dix hélicoptères H160, l'idée étant de renforcer les capacités de projection au bénéfice du GIGN et du Raid. Cela nous permettra aussi d'aller chercher des économies là où c'est possible.

Sur les investissements immobiliers, nous avons six millions d'euros dédiés à la sécurisation et au financement d'études et 500 projets présentés dans le cadre d'appels à projets pour un montant global de 444 millions d'euros. 15 millions d'euros sont consacrés à l'équipement des gendarmes, caméras-piétons, terminaux néo, gilets tactiques, voire connectés, tasers. Enfin, 11,6 millions d'euros sont destinés à des appels à projets sur le numérique.

Les moyens de fonctionnement augmentent de 17 millions d'euros, dont 13 pour la hausse des loyers et de l'énergie, et trois millions pour le fonctionnement des hélicoptères.

J'ai créé un service de la transformation de type audit, afin de devenir plus performant. Nous travaillons également sur la finalisation de la réforme des régions dans nos structures de commandement. Nous tirons les conclusions de la crise sanitaire. Cela a été un révélateur des vrais besoins et du rôle hiérarchique de chacun. Il faut mettre les personnels aux bons endroits pour gagner en productivité. Nous sommes en train de modifier également la DGGN avec la création d'un centre national des opérations. C'est une sorte de mini centre de planification et de conduite des opérations (CPCO). Nous voulons un centre de crises constant à géométrie variable pour fonctionner à basse consommation.

Concernant les nouveaux outils, j'ai déjà évoqué la brigade sans fil, la brigade numérique qui a montré toute sa pertinence et qui a de bons indices de satisfaction, et les lycées numériques dans les unités pour se rapprocher des populations en difficulté avec le numérique.

Sur la mise en réserve, le ministre de l'intérieur a conscience du problème et s'est saisi de la question.

Le Livre blanc est en ligne et amorce de nombreuses pistes. Il alimente des réflexions notamment sur le PLF pour 2021, les conséquences de la crise sanitaire et sur une vision plus pragmatique des sujets de police technique et scientifique et de cyber.

Nous sommes également pleinement associés à la lutte contre le terrorisme. Il y a une bonne coordination entre les services. Pharos alimente la police comme la gendarmerie. Nous faisons beaucoup de travail cyber autour des outils numériques dont nous disposons. L'engagement est très fort sur ce sujet en ce moment avec la densité des menaces existantes !

M. Christian Cambon, président. – Je donne la parole à Philippe Paul et Gisèle Jourda, en tant que rapporteurs pour avis.

M. Philippe Paul, rapporteur pour avis. – Nous n'avons jamais vu un effort budgétaire pareil dû au plan de relance. Vous nous avez notamment parlé de la commande de véhicules, d'hélicoptères, les travaux sur les bâtiments, des véhicules blindés.

Nous voudrions avoir des garanties par rapport au budget. Chaque année, la gendarmerie subit des gels et sur-gels sur ses crédits. Et nous souhaiterions également une meilleure visibilité sur certains dossiers, notamment sur l'immobilier, que vous considérez comme un centre de gravité. On voit que ce sujet revient cette année, et à juste titre, car les gendarmes vivent parfois dans des conditions d'hébergement à la limite de l'insalubrité. L'audition du conseil de la fonction militaire de la gendarmerie (CFMG) a bien montré qu'il y a une vraie demande. Si un effort est envisagé sur 2021, nous recherchons une lisibilité sur

plusieurs années avec un vrai plan de remise à niveau. Garantie budgétaire et visibilité sont mes deux maître-mots.

Sur les réserves, je suis étonné des 70 millions d'euros. Pour être efficace la gendarmerie a besoin de ses réservistes et le budget est amputé d'environ 30% par rapport aux besoins initiaux évalués il y a trois ans. Cela n'est pas de bon augure.

Enfin, je suis inquiet de l'interview donné par votre ministre de tutelle au Parisien sur la répartition territoriale police/gendarmerie. Ne s'agit-il pas en fin de processus de supprimer les petites brigades dont l'effectif est inférieur à 10 ?

Mme Gisèle Jourda , rapporteure pour avis. – Je souhaite également vous faire part de mon inquiétude sur le découpage entre les zones de compétence. Dans l'Aude, nous avons subi une réorganisation de la répartition entre les forces de gendarmerie et de police. Le basculement entre zone de gendarmerie et zone de police a créé des difficultés et des dysfonctionnements. S'il se profile, de nouveau, ce type de redécoupages, cela va engendrer des angoisses pour les élus et pour les commandants de brigade. Même si les forces de gendarmerie et de police se coordonnent bien entre elles, tout changement génère des inquiétudes. En fait, je constate que la gendarmerie n'est pas exclusivement rurale et intervient aussi en zone urbaine. La déclaration du ministre de l'intérieur a jeté le trouble.

Je souhaite intervenir sur un second point. Cette année encore, la police verra la création de 1 145 emplois contre seulement un peu plus de 300 pour la gendarmerie. Dans le cadre du plan de relance, la DGPN candidate pour des travaux à hauteur de 684 millions d'euros contre seulement 440 millions d'euros pour la DGGN. En outre, il a été prévu une revalorisation de la filière « police judiciaire » chez les policiers. Ne serait-il pas temps que la gendarmerie nationale passe du statut d'invitée à celui de co-propriétaire de ce ministère, pour reprendre une formule que nous avons entendue en audition ?

Je souhaiterais enfin un focus sur les à-coups dans l'emploi des réservistes. Il y a un manque de disponibilités financières pour recruter des réservistes au moment où c'est nécessaire. Il y a un problème de décalage. Avec Jean-Marie Bockel, nous avions co-signé un rapport sur la garde nationale dans lequel nous avions tracé des axes basés sur l'organisation de la réserve opérationnelle de la gendarmerie. Je regrette une forme de paralysie sur ce sujet.

M. Gérard Poadja. – Ma question porte sur la prime d'installation, équivalente à 12 mois de traitement, pour faire face aux frais d'installation des ultra-marins lors de leur 1^{ère} affectation en métropole. Cela représente en effet souvent un coût élevé. Or cette prime qui existe pour tous les ressortissants ultra-marins, n'a toujours pas été étendue aux ressortissants de Nouvelle-Calédonie et de Polynésie alors que le Pacifique est un bassin de recrutement dynamique pour la gendarmerie. Je considère cela comme une inégalité injustifiable. Pourriez-vous nous renseigner sur le nombre de gendarmes ultra-marins bénéficiaires de la prime d'installation pour la dernière année connue ainsi que le coût global que cela représente ? Quel est le nombre de gendarmes originaire de Nouvelle-Calédonie et de Polynésie qui ont eu une 1^{ère} affectation en métropole cette même année et qui n'ont pas reçu cette prime ? Grâce à ces éléments, je vais pouvoir déterminer le coût budgétaire de l'extension de la prime d'installation aux agents du Pacifique et le poids dans le coût global du dispositif, dans la perspective d'un amendement au PLF.

M. Ludovic Haye. – Je vous remercie d'avoir insisté sur les conditions de travail de nos gendarmes. Un gendarme bien installé est un gendarme plus efficace dans ses

missions. Ma question porte sur la sécurisation des brigades. Nous avons construit des brigades plus ouvertes sur le monde. Or, les effets collatéraux de certaines gardes à vue peuvent poser des problèmes sur certaines brigades et leurs familles. Est-ce que ces gendarmeries très ciblées sont incluses dans votre plan de sécurisation ?

M. Jean-Pierre Grand. – J'ai également entendu des bruits sur une nouvelle répartition entre la gendarmerie et la police. Cela nous inquiète beaucoup. Les gendarmeries qui ont des compétences en zone urbaine dense, notamment dans certaines métropoles, sont particulièrement efficientes. Nous savons par expérience que si l'on nous enlève une gendarmerie, on ne nous mettra pas un commissariat. Si une politique va dans ce sens, on aimerait savoir ce que deviendront nos brigades.

Sur la question des logements, il faut évidemment que les gendarmes soient regroupés. Nous devrions travailler davantage avec la Caisse des dépôts.

M. Olivier Cigolotti. – Sur la question de l'attractivité de certains territoires, je constate une perte d'attractivité de certains territoires ruraux pour un certain nombre de vos personnels « gradés intermédiaires ». Cela pose des problèmes à bon nombre d'élus. On entend parler de contractualisation. Pourriez-vous nous donner des éléments supplémentaires sur cette formule qui permettrait d'inciter ces personnels à revenir dans nos territoires ? Comment sont coordonnées les opérations entre les forces de Sentinelle et la gendarmerie ?

M. François Bonneau. – Pourriez-vous nous préciser quelle est la proportion de nouveaux gendarmes affectés aux missions opérationnelles sensibles et à la sécurité du quotidien ? S'agissant du numérique, estimez-vous que vos moyens sont suffisants ?

M. Cédric Perrin. – Le Livre blanc parle d'une carte rénovée de la répartition territoriale, sujet extrêmement sensible sur les territoires. Je souscris aux propos de mon collègue Jean-Pierre Grand. Avez-vous des précisions à nous donner ? Sur la problématique du casernement, il m'a fallu six ans pour construire une nouvelle gendarmerie entre la date de la délibération et la date de livraison, pour des raisons purement administratives. Pourrait-on alléger un peu le processus ? J'en profite pour vous renouveler notre reconnaissance et notre soutien aux forces de gendarmerie très sollicitées en ce moment.

M. Édouard Courtial. – Sur la réserve dont vous avez rappelé l'importance, pourriez-vous nous préciser les modalités de formation des réservistes ainsi que leur statut juridique en cas de litige ? Avec la menace terroriste actuelle, est-il envisageable d'autoriser certains réservistes à rester armés, même en civil ? Est-ce que nos réservistes vont bénéficier des 5,6 millions d'euros prévus dans les crédits de la mission du plan de relance et des nouveaux équipements pour la sécurisation des interventions de la gendarmerie ?

M. Guillaume Gontard. – Vous avez rappelé l'importance de la proximité avec la population dans les territoires. Des expérimentations ont été faites dans certains départements pour un meilleur redéploiement, notamment en zone très rurale. Il y a toujours une question de pérennité et de visibilité de ces dispositifs. Sur l'importance d'améliorer le quotidien des gendarmes, et en particulier leurs conditions de logement, quels sont les liens avec les bailleurs, collectivités, EPCI... Enfin, le budget est en forte hausse sur l'investissement mais en baisse sur le fonctionnement. Or, les nouveaux matériels vont générer un coût de fonctionnement et d'entretien sur les années à venir.

M. Pascal Allizard. – Vous avez fait état de recrutements sur des profils de haut niveau scientifique. Vous entrez en concurrence avec d'autres armes, les services de renseignement et avec le secteur privé. Êtes-vous suffisamment armé en termes d'attractivité et en termes de rémunération pour effectuer ces recrutements ?

Sur l'immobilier, nous avons trois dossiers dans le Calvados qui ont plus de 10 ans et qui n'aboutissent pas !

Mme Nicole Duranton. – Ma question porte sur la cyber menace. Nous sommes tous inquiets de l'émergence de cette nouvelle forme de menace. La prise de conscience des acteurs publics et privés est-elle réelle et la diffusion d'une culture de cyber sécurité à grande échelle est-elle avérée sur l'ensemble du territoire ?

M. Bruno Sido. – En Haute-Marne, les travaux de réfection d'une gendarmerie ont mis 20 ans avant de commencer ! Est-ce que l'État a une doctrine stabilisée en la matière ?

Mme Michelle Gréaume. – Je m'inquiète de la publication du Livre blanc sur la révision des zones de compétence. Habitant à la frontière belge, nous avons vu au fil des années la suppression d'une gendarmerie puis d'un commissariat sur mon territoire, remplacés par une simple agence nationale administrative. La sécurité des citoyens repose de plus en plus sur les collectivités territoriales avec une police municipale, sans aucune compensation par l'État, ainsi que par la mise en place d'une vidéo-protection. La frontière inquiète beaucoup la population avec le passage de personnes malveillantes et du manque de personnel au niveau de la police nationale et de la gendarmerie. Pensez-vous que la révision des zones de compétence pourra améliorer la sécurité des citoyens ?

Ma seconde question porte sur « GendNote », application mobile de prise de notes sur des données personnelles comme l'origine ethnique, l'opinion politique, philosophique ou religieuse. Comment contrôler cette application pour éviter les dérives ?

Malgré l'augmentation des moyens financiers octroyés à la gendarmerie pour assurer ses missions, seront-ils suffisant pour les années à venir ?

M. Richard Yung. – Ma question est en dehors du thème budgétaire et vise la contrefaçon. La gendarmerie a été active dans la lutte contre la contrefaçon, de plus en plus liée à la grande criminalité et au terrorisme. Elle sert à financer des réseaux, notamment terroristes. Une expérience a conduit un gendarme à recevoir les plaintes déposées sur Pharos, cette expérience n'a pas été reconduite. Pourrions-nous envisager un renouvellement de l'engagement de la gendarmerie dans ce domaine ?

M. Philippe Folliot. – Je ne reviens pas sur la nécessité pour la gendarmerie d'avoir un maillage resserré en milieu rural et isolé.

Cela fait 11 ans que la gendarmerie et la police dépendent du ministère de l'intérieur avec l'objectif commun du maintien de l'ordre. Est-ce que vous estimatez qu'il y a un équilibre dans le traitement et les moyens apportés aux gendarmes mobiles par rapport aux CRS ?

Général Christian Rodriguez. – Sur le Livre blanc et le sujet du redéploiement, la question n'est pas simple et repose sur une ambiguïté du code général des collectivités territoriales (CGCT). Ce dernier prévoit une zone de police d'État non pas opposition à une

zone de gendarmerie, mais distingue les pouvoirs du préfet des pouvoirs du maire. Tout a été construit là-dessus. Aujourd’hui, on prévoit un seuil de population de 20 000. Les normes sont assez compliquées à apprécier. La question de l’urbanisation, après la crise sanitaire, risque d’être modifiée. Tout bouge. La délinquance aussi. On parle plus des problèmes entre la police et la gendarmerie qu’il n’y en a en réalité. Le sujet du redéploiement est compliqué. La sociologie change. Il faut que l’on s’y intéresse afin de trouver la meilleure adéquation entre l’attente des maires, de la population et ce que le ministère est capable de faire. L’idée est d’apporter une meilleure performance. C’est courageux de poser la question. On pourrait l’ignorer.

Sur la disparité des créations d’emploi, il faut noter que les personnels de la DGSI sont des policiers. En recalibrant les périmètres, on se rapproche du 2/3, 1/3 qui est la norme dans l’évolution des effectifs de la police et de la gendarmerie. Sur la revalorisation de la filière OPJ, les gendarmes en bénéficient aussi. Je sens qu’il y a une volonté de nous faire une place, voire plus, au ministère de l’intérieur. Je peux en attester.

Sur les réservistes, nous avons eu une baisse mais nous avons aussi eu un changement du système de paie. C’est compliqué de faire des comparaisons. Je vous rejoins sur l’apport de ces réservistes et du brassage social qu’il procure.

Sur la sécurisation des brigades, on a mis 10% du montant de l’immobilier chaque année sur la sécurisation depuis 10 ans. Il faut distinguer le locatif du domanial. On essaie de négocier avec les bailleurs un loyer en hausse contre des travaux de sécurisation. Si on a dans l’avenir plus de brigades sans fil, on changera peut être la façon dont on construit la brigade. Nous sommes très attentifs à ce sujet.

Concernant les logements, un député vient de travailler sur un nouveau modèle. Compte tenu des taux d’intérêt aujourd’hui, nous travaillons sur le sujet.

La question de l’attractivité de certaines régions se pose effectivement. Il est plus facile de recruter en Bretagne ! La contractualisation permet d’expliquer aux gradés qu’ils seront prioritaires pour l’affectation de leur choix après un passage dans une certaine région. Ils bénéficient d’une garantie de priorité dans leur future affectation. En jouant sur ce levier, on va considérablement réduire les inégalités.

Nous avons 5 à 10% des effectifs de l’opération Sentinelle en zone gendarmerie. Nous sommes proches et cela se passe bien entre nous, notamment lors des contrôles à la frontière. Nous avons des préoccupations communes même s’ils dépendent toujours du ministère de la défense.

Sur les sujets numériques, ils sont traités à plusieurs niveaux, interministériel et ministériel. Nous sommes nombreux à nous intéresser à l’intelligence artificielle. Et nous sommes tous connectés ensemble pour faire avancer les idées et progresser. La direction interministérielle de la transformation publique (DITP) est un excellent catalyseur en ce domaine. Le numérique doit nous permettre d’être plus performant.

Je rebondis sur l’application GendNote qui est juste une prise de note électronique. Il n’y a aucune atteinte aux libertés individuelles. Le but est de prendre les notes directement de façon électronique sur place afin d’éviter de les prendre de façon manuscrite puis de les retaper au bureau.

Sur les sujets de cyber attaque, nous avons un réseau intranet qui est à diffusion restreinte. Nous avons tout le temps des attaques. Nous n'avons jamais eu de souci malgré les nombreuses attaques. Nous sommes très attentifs dans ce domaine. Nous avons des logiciels libres pour éviter d'avoir des failles et pour une meilleure maîtrise des outils. NEO bénéficie d'un système de protection qui lui est propre. Nous sommes hyper vigilants sur ce sujet.

Sur la question de la lenteur des procédures administratives, nous sommes parfois encore sur des schémas anciens et je souhaite bien évidemment que les normes soient assouplies et plus adaptées aux territoires. Je partage totalement votre constat même si notre administration n'est pas la seule en cause. Les besoins peuvent évoluer au cours du temps, il faut absolument être plus rapide. C'est un combat de plus !

Sur le plan de relance et les réservistes, le nouveau matériel, comme les nouveaux gilets pare-balles, bénéficieront bien entendu aussi aux réservistes.

Sur la pérennité des brigades de contact en zone rurale, nous allons les maintenir. Nous avons arrêté de dissoudre ces brigades et nous les avons même renforcées. Je souhaiterai que le réserviste puisse garder son arme chez lui comme il a son uniforme chez lui, s'ils sont à jour dans leur formation au tir et dans le cadre de la réglementation actuelle sur la possession d'armes chez soi. Cela permet de renforcer le maillage et la proximité avec l'élu dans une situation de crise locale. J'espère expérimenter ce dispositif dès l'année prochaine.

Sur les conditions de logement et les liens avec les bailleurs, la partie locative est la partie la plus importante. Nous sommes des clients comme les autres, nous payons nos loyers, donc le propriétaire a les mêmes obligations envers tous les locataires, nous compris. Je reconnaissais que nous avons une marge de progrès.

Concernant le recrutement, notamment scientifique, 40% de nos jeunes officiers sont, cette année, ingénieurs. Mon ambition est d'élever aussi le niveau numérique du personnel. Nous avons trois polytechniciens qui nous ont rejoints à la sortie de l'école. Nous en avons recruté sept en trois ans. Ils viennent chez nous car on leur construit des parcours de carrière. On leur offre la possibilité de commander sur la moitié de leur carrière. Au final, nous sommes attractifs. Nous allons créer un concours universitaire Master 2 scientifique l'année prochaine.

Je partage votre avis sur les contrefaçons. La délinquance bouge et s'oriente vers des domaines qui lui font prendre moins de risques. Les trafics de déchets et de véhicules agricoles rapportent beaucoup d'argent. Les nouvelles frontières, c'est aussi ça ! Il faut être présent aux endroits où la criminalité s'installe. Nous avons eu un financement d'Europol pour nous aider à lutter contre ce type de criminalité.

Sur l'outre-mer, il est compliqué de faire des ratios car notre système d'information RH ne connaît pas les origines du personnel. Il est interdit d'avoir ce genre d'information dans nos bases de données. Une recherche par le lieu de naissance ne veut pas dire grand-chose avec la mobilité actuelle. Il faut réclamer cette prime.

Aujourd'hui, nous avons 219 personnels bénéficiaires de la prime d'installation pour un montant de 850 000 euros. Nous essayons là aussi d'être plus performants dans le cadre de la nouvelle politique de rémunération des militaires (NPRM). Les originaires ne sont pas toujours privilégiés. Nous avons un système de gestion un peu particulier. Un polynésien ne reviendra pas en Polynésie à la fin de son école pour y faire toute sa carrière. Nous devons

préserver un flux annuel d'affectation en outre-mer qui permette à chacun d'y aller. Parallèlement, nous favorisons le recrutement local pour les volontaires, anciens emplois jeunes, pour une durée de six ans. Je comprends votre volonté de mieux connaître la situation mais je n'ai pas les moyens de répondre précisément.

M. Christian Cambon, président. – Je vous remercie, mon général, pour les précisions que vous nous avez apporté sur ce budget et je vous redis notre attachement à la gendarmerie.

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

Projet de loi de finances pour 2021 - Audition de M. Olivier Brochet, directeur de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE)

M. Christian Cambon, président. – Nous accueillons M. Olivier Brochet, directeur de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE). Nous vous avons auditionné le 7 mai dernier sur les conséquences de la crise sanitaire pour le réseau des écoles et lycées français à l'étranger. Nous sommes heureux de vous entendre à nouveau, sur le projet de loi de finances pour 2021.

Les crédits de l'AEFE sont stables, mais votre budget subira les conséquences de la pandémie, qui a entraîné un recul des effectifs malgré l'augmentation du nombre d'établissements homologués. Certains établissements sont durablement fragilisés.

Un plan d'urgence, dont le montant s'élève à 150 millions d'euros, a été annoncé par le Gouvernement le 30 avril dernier. Vous nous direz comment ce plan a été mis en œuvre. Sera-t-il suffisant, alors que de nombreux pays ont été contraints de prendre de nouvelles mesures de confinement ?

Le Président de la République souhaite doubler le nombre d'élèves du réseau d'enseignement français à l'étranger à l'horizon 2030. Est-ce encore un objectif raisonnable, alors que les emplois de l'Agence continuent de reculer ? Notre commission a affirmé à plusieurs reprises qu'elle ne souhaitait pas que cette extension du réseau se fasse au détriment de la qualité de l'enseignement.

Ce réseau est, en effet, l'un des fleurons de notre diplomatie culturelle et d'influence, je l'ai constaté encore récemment au Caire et à Rabat. C'est une composante essentielle du « *soft power* » français à l'étranger, à l'heure où toutes les puissances, grandes ou moyennes, mènent des stratégies d'influence de plus en plus affirmées.

M. Olivier Brochet, directeur de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE). – La crise sanitaire a effectivement rendu la situation très difficile pour l'ensemble du réseau, avec de forts écarts cependant selon les territoires – et il nous faut aussi compter avec le risque terroriste, suite à l'assassinat de Samuel Paty, qui nous a conduit à passer en revue la sécurité de nos établissements, à rappeler les règles, et, au-delà de la sécurisation physique des établissements, à développer une culture de la sécurité pour tous les personnels. Dans ce contexte difficile, je remercie les familles qui font confiance à l'enseignement français à l'étranger, ainsi que les personnels de l'Agence, sans lesquels nous ne pourrions affronter la crise comme nous le faisons.

L'impact de cette crise sans précédent a montré la résilience du réseau de l'enseignement français à l'étranger. Le 7 mai, je vous disais que tout le réseau avait dû fermer ; avant l'été, quelque 150 établissements avaient rouvert, la moitié étaient ouverts à la rentrée de septembre puis, à la rentrée de la Toussaint, il ne restait plus que 11% des établissements encore fermés. La rescolarisation des enfants est un point très positif. La situation reste fragile, nous prenons toutes les mesures pour garantir la sécurité sanitaire de nos établissements, y compris la fermeture de tout ou partie d'un établissement lorsque c'est nécessaire, mais il y a du mieux, et j'espère que cela va continuer.

En cette rentrée, les effectifs, ensuite, sont presque préservés. L'enquête dite « de rentrée » a révélé à ce stade une perte globale d'environ 1 % des effectifs. Le réseau résiste. Cependant, les variations sont fortes : 40 % des établissements voient leur effectifs stables ou en augmentation, 60 % en perdent, un tiers en perdent plus de 5%. Les pertes peuvent aller jusqu'à 50 % dans de petites structures. Aucun établissement n'a fermé. Mais nous sommes inquiets pour la capacité de certains d'entre eux à passer le cap de l'an prochain, d'autant que l'année s'annonce encore incertaine. L'analyse par zones géographiques souligne aussi les contrastes : le Maghreb fait figure d'exception, avec une progression de 6 % des effectifs, grâce à une bonne résistance des établissements existants et à l'homologation de nouveaux établissements, conformément au plan de développement ; en Europe, les effectifs baissent très peu, de 1 % ; ailleurs, la baisse s'établit aux alentours de 3 ou 4 %, mais elle atteint 5 % en Asie. Le Liban est particulièrement touché : plusieurs milliers d'élèves manquent à l'appel alors que ce pays, avec 62 000 élèves, est notre premier contingent mondial. Aux États-Unis, la baisse est importante, de 9 %, alors que les effectifs sont stables dans le Canada voisin. L'analyse par nationalités montre que la diminution est la plus importante chez les élèves français (- 5%). L'effectif des étrangers de pays tiers baisse de 3,3 %. L'effectif des nationaux augmente (+ 1,4 %) notamment grâce à l'extension du réseau. L'analyse par catégories d'établissements, enfin, montre que les établissements en gestion directe (EGD) perdent peu d'effectifs (-1,3 %). Les difficultés sont concentrées sur quelques établissements. En revanche, les conventionnés perdent davantage d'élèves (- 3,8 %), ce qui fait mécaniquement perdre des recettes à l'Agence. Nous estimons la perte de recettes à environ 11 millions d'euros. Les établissements partenaires connaissent une croissance de leurs effectifs de 1,4 %, portés par les nouvelles homologations.

L'Agence n'a pas ménagé ses efforts au plus près du terrain pour soutenir la mise en place d'un enseignement à distance de qualité. Nous avons lancé, début septembre, une enquête pour évaluer l'enseignement à distance mis en œuvre de janvier à juin 2020, préparée avec les enseignants et les parents d'élèves : les quelque 70 000 réponses que nous avons reçues établissent une bonne réception par les familles des dispositifs mis en place et indiquent des points à améliorer. Nous communiquerons très prochainement sur le sujet.

Nous avons mis en place le plan d'urgence demandé par le ministre de l'Europe et des affaires étrangères et voté par le parlement pour aider les familles en difficulté. Sur les 50 millions d'euros qui ont été ouverts au programme 151 pour l'aide aux familles françaises, nous en aurons consommés 16 millions environ et Bercy accepte le report des sommes non dépensées sur l'année prochaine. Je suis donc confiant sur l'aide aux familles françaises. Pour l'aide aux familles étrangères en difficulté, 13,43 millions d'euros ont été mobilisés sur le programme 185, sous forme de subventions aux établissements pour qu'ils les répercutent aux familles ; une enveloppe spécifique, de 7 millions d'euros, a été prévue pour la trentaine d'établissements touchés par l'explosion du 4 août sur le port de Beyrouth, au Liban, une somme qui s'ajoute aux crédits qui ont été fléchés sur la Mission laïque française au Liban.

Nous entrons dans la deuxième phase du plan d'urgence, consistant à aider tous les établissements pour des dépenses qu'ils ont faites dans crise sanitaire, en protection, en équipement informatique, en prêts, en formation. Nous avons reçu 350 dossiers d'établissements, nous y consacrerons 25 millions d'euros, avec une attention particulière à ceux qui ont perdu plus de 5 % d'élèves. S'agissant des avances de trésorerie, nous avons accordé 38 avances, à hauteur de 4,7 millions d'euros, principalement à destination des établissements partenaires. Nous avons également utilisé notre trésorerie pour aider les établissements conventionnés, avec des échéanciers décalés pour le paiement de la participation à la rémunération des résidents (PRR) : au total, nous avons mobilisé 19,7 millions d'euros.

Quelles leçons tirer de cette crise sans précédent ? D'abord, la force et la résilience de notre modèle, celui d'un réseau soutenu fortement par l'État, ce qui le distingue par exemple des réseaux anglo-saxons. Nous constatons l'intérêt pour ce modèle, qui se traduit par une hausse des demandes d'homologation. L'Agence a aidé tous les établissements, quels que soient leurs statuts, nous nous sommes adaptés pour soutenir tout le réseau. La crise a démontré aussi que la solidarité dans notre réseau valait à l'égard des Français mais aussi des étrangers, au-delà, donc, du simple critère de la nationalité, je crois que c'est très important. Nous avons également démontré notre capacité à mettre sur pied, en partant de presque rien, un enseignement à distance qui soit de qualité, mais aussi de la formation à distance pour les enseignants – entre mars et juin, nous avons mené quelque 90 000 actions de formation des équipes dans les établissements.

Du côté des points de vigilance, il y a une inquiétude forte pour une trentaine d'établissements, qui se trouvent en grande difficulté et pour lesquels nous devons regarder jusqu'où nous pouvons les aider, et, plus généralement, une inquiétude sur les conséquences financières de la crise pour l'Agence.

Le plan de développement qu'a souhaité le Président de la République s'est trouvé perturbé par la crise, mais nous ne le perdons pas de vue. Nous avons homologué 14 établissements représentant 5 000 élèves de plus, nous en attendons de nouvelles avant la fin de l'année, ce qui témoigne de notre attractivité. J'espère que nous pourrons poursuivre nos actions en 2021, notamment dans le domaine de la formation et dans le sens d'une augmentation de nos capacités informatiques.

M. Ronan Le Gleut, co-rapporteur du programme 185 « Diplomatie culturelle et d'influence ». – Le lycée français de Lomé, au Togo, a perdu un cinquième de ses effectifs en quelques années, passant de 1 000 élèves à 812 élèves ; or, l'établissement, qui demande à rééchelonner un emprunt pour disposer de ressources, bute sur le blocage entre la Direction du Trésor et l'Association nationale des écoles françaises de l'étranger (Anefe) : comment en sortir – pensez-vous que l'article 49 du projet de loi de finances apporte une solution rapide ?

Autre problème, la sécurité et la question des recrutements. On le voit cette année à Ouagadougou, au Burkina-Faso, avec l'embuscade qui, le 11 novembre, vient de tuer quatorze soldats burkinabés. Le lycée Saint-Exupéry avait six postes vacants, il n'y a pas eu de candidats... il faut dire que la carte de conseils aux voyageurs publiée par le Quai d'Orsay s'est détériorée deux fois cette année pour ce pays. Comment, dans ces conditions, assurer le recrutement des enseignants ?

M. André Vallini, co-rapporteur pour avis du programme 185 « Diplomatie culturelle et d'influence ». – Votre exposé ayant répondu à bien des questions que j'avais préparées, je ne vous poserai que celle-ci : le soutien que vous apportez au Liban est-il coordonné avec le Fonds pour les écoles chrétiennes francophones au Moyen-Orient ?

M. Bruno Sido, co-rapporteur pour avis du programme 151 « Français à l'étranger et affaires consulaires ». – Les frais de scolarité augmentent régulièrement, ce qui rend plus sensible la question des bourses dont l'acuité devient encore plus forte dans le contexte de crise sanitaire. Les 14 et 15 décembre prochains, l'AEFE va tenir sa commission des bourses scolaires : allez-vous adapter les critères à la situation, en particulier pour les familles ayant souscrit un emprunt pour régler les frais de scolarité ? Dans quelle proportion pensez-vous utiliser les 50 millions d'euros qui sont ouverts pour l'an prochain ?

M. Guillaume Gontard, co-rapporteur pour avis du programme 151 « Français à l'étranger et affaires consulaires ». – Les critères actuels utilisés pour l'octroi des bourses se fondent sur les revenus, le patrimoine immobilier et le patrimoine mobilier ; le système a des défauts, il ne tient en particulier pas compte du caractère de résidence principale, ou secondaire, pour le calcul du patrimoine immobilier. Il serait possible de se caler sur le patrimoine net de la famille : qu'en pensez-vous ?

Mme Hélène Conway-Mouret. – Les crédits pour les bourses sont-ils constants, ou bien allez-vous pouvoir utiliser ceux qui n'auront pas été consommés cette année ? Seront-ils suffisants dès lors que le nombre d'élèves va augmenter, de même que le nombre de familles en difficulté ? Allez-vous adapter les critères d'attribution ?

Une nouvelle organisation administrative et financière du réseau est mise en place en Allemagne, avec une seule agence comptable à Munich : pourquoi ce choix et quel impact sur les emplois ? D'autres regroupements de ce type sont-ils prévus ? Quel impact cela aura-t-il sur les ETPT ?

M. Philippe Folliot. – Lors d'un déplacement au Salvador il y a quelques années, j'avais été frappé de voir que si les élèves du lycée français n'y représentaient qu'une infime minorité des lycéens, nos interlocuteurs parlaient très souvent le français parce que, nous avait-on dit, l'élite du pays était passée par ce lycée français. Nous avions là un outil de rayonnement pour notre pays, avec des conséquences économiques puisque la compagnie aérienne régionale s'équipait en Airbus... Cependant, alors que l'Union européenne soutenait les écoles salvadoriennes, le lycée français n'avait pas accès aux crédits européens, ce qui était un frein à son développement : la situation a-t-elle changé sur ce point ?

M. Richard Yung. – Vous nous annoncez de bonnes nouvelles, et nous aurions été peu nombreux, en mai, à penser que la fermeture complète se traduirait par une baisse d'1% seulement du nombre des élèves. Je me réjouis, également, que Bercy autorise un report des reliquats des trois tranches de 50 millions d'euros prévus par le plan de relance – l'une pour les bourses aux élèves français, la deuxième pour les élèves étrangers et la troisième pour les établissements eux-mêmes.

L'objectif de doubler le nombre d'élèves d'ici 2030 paraît cependant bien ambitieux, parce qu'il demande de gagner, en moyenne, quelque 45 000 élèves chaque année ; vous nous annoncez 14 homologations et 5 000 nouveaux élèves, nous sommes loin de l'objectif : qu'en pensez-vous ?

M. Olivier Cadic. – Depuis vingt ans, nous avons gagné 2 % d'élèves chaque année, mais, dans la même période, le nombre d'élèves qui apprennent l'anglais est passé de trois, à vingt fois celui des élèves qui apprennent le français : c'est dire le terrain que nous avons perdu et c'est ce qui motive l'objectif de doubler le nombre d'élèves en dix ans. L'an passé, je vous ai demandé quel était votre objectif chiffré pour l'année, vous avez bien voulu me répondre par écrit mais sans me dire de chiffre précis. Or, si l'on veut tenir le rythme, il faudrait que les effectifs augmentent chaque année de 8%, soit 100 000 élèves de plus dans les trois prochaines années : où envisagez-vous ces progressions ? Quel est votre objectif à l'horizon 2023 ? De combien comptez-vous augmenter les effectifs des 71 établissements en gestion directe ? Vous avez mis en place un service d'appui au développement du réseau (SADR), qui fournit des prestations de services pour aider l'installation d'établissement ; quel est son chiffre d'affaires ? Je vois dans son organigramme qu'il est constitué pour beaucoup d'anciens enseignants et membres de l'inspection académique : des profils d'ingénieurs et de commerciaux n'y seraient-ils pas plus à même de développer l'activité et de convaincre de nouveaux investisseurs ?

Mme Joëlle Garriaud-Maylam. – L'Anefe a été créée il y a 45 ans par notre ancien collègue Jacques Habert pour aider à garantir les emprunts des établissements français d'enseignement à l'étranger. Elle est remise en question depuis un rapport de 2018 et l'article 49 du projet de loi de finances la dessaisit de sa compétence au profit de l'État. Je le regrette car cette association fonctionnait très bien, sous la présidence de notre ancien collègue André Ferrand à qui je veux rendre hommage. J'en profite d'ailleurs pour rendre hommage à tous les personnels de l'enseignement français à l'étranger.

La sécurité, ensuite, nous inquiète vivement. Nos établissements ont besoin de recruter. J'ai déposé une proposition de loi pour instituer un volontariat national d'enseignement en français, le Président de la République a fait figurer l'idée dans son discours de la Sorbonne, mais il semble que rien n'ait avancé depuis : pourquoi ? L'insécurité pour les enseignants est un fléau, on l'a vu au Cameroun, anglophone, où les assassinats d'enseignants camerounais se sont traduits par une déscolarisation des enfants.

M. Bernard Fournier. – Comment expliquez-vous que les effectifs aient diminué autant aux États-Unis – de 9% nous avez-vous dit ?

M. Olivier Brochet. – L'établissement de Lomé, au Burkina-Faso, s'est effectivement réorganisé et il rencontre des difficultés financières, j'espère qu'il pourra les surmonter dans un avenir proche. Nous l'accompagnons, en y détachant six enseignants formateurs, qui feront chacun un enseignement à mi-temps qui ne coutera rien à l'établissement puisque l'Agence prend en charge ces postes. Une renégociation de son emprunt redonnerait des marges de manœuvres à l'établissement, il n'est d'ailleurs pas le seul à être dans cette situation, les banques peuvent être tout à fait disposées à renégocier, mais elles s'interrogent sur la reconduction de la garantie de l'État dès lors que l'Anefe sort du jeu. J'espère qu'une solution rapide et claire sera trouvée.

Les difficultés de recrutement à Ouagadougou illustrent le problème de la faible attractivité dans certains pays – qui a été aggravé par la crise sanitaire : l'an passé, il y avait huit postes à pourvoir à Ouagadougou et ils l'ont tous été. Cette année, aucun des cinq postes vacants n'a été pourvu. La covid vient s'ajouter au contexte sécuritaire. Le problème est général : alors que nous avons habituellement une soixantaine de postes non pourvus en septembre, nous en enregistrons plus de deux cents cette année, car des enseignants ont préféré rester en France, et pas seulement pour des raisons de sécurité, mais de crainte d'être

bloqués pendant plusieurs mois loin de leurs familles. Les difficultés sont les plus grandes quand le contexte est difficile et que l'indemnité spécifique de vie locale (ISVL) n'est pas élevée. Une piste est aussi de créer des postes d'expatriés formateurs, qui ont pour mission de former des personnels locaux, et reçoivent des primes d'expatriation plus élevées.

Au Liban, nos apports sont bien entendu articulés avec ceux du Fonds de soutien aux écoles chrétiennes francophones, qui est géré par le Quai d'Orsay ; ses quelque 2 millions d'euros iront principalement à des établissements non homologués. Nous soutenons pour notre part les établissements homologués, dont un grand nombre sont d'ailleurs des établissements chrétiens : nous avons soutenu les familles libanaises en difficulté à hauteur de 5 millions d'euros, nous disposons de 7 millions d'euros pour la reconstruction suite à l'explosion du 4 août. L'Agence est à disposition des établissements bénéficiant du Fonds, pour engager ensuite des actions de formation pour leur compte avec l'aide de ces financements.

Le report des crédits pour les bourses – nous en aurons consommés 15 à 16 millions d'euros, sur une enveloppe de 50 millions d'euros – va nous aider l'an prochain. L'augmentation du nombre d'élèves n'est pas tellement dû à des élèves français, à qui vont ces bourses. Nous tâchons bien sûr de tenir compte des circonstances, tout en respectant les critères réglementaires : nous avons par exemple calculé le montant de référence sur une année glissante, de juillet à juillet, pour prendre en compte la crise. Nous devons aussi appliquer les seuils de patrimoine immobilier, mais nous faisons preuve de souplesse et nous tâchons de tenir compte des revenus, quand la famille est proche du seuil. Nous devions former un groupe de travail pour examiner ces critères, la crise ne nous l'a pas permis, nous allons le réunir dès que possible avec des représentants qui sont à la Commission nationale des bourses (CNB).

En Allemagne, nous regroupons les fonctions comptables, pour mieux séparer ordonnateur et comptable, comme nous l'a demandé la Cour des comptes et comme nous le faisons aussi en Tunisie, au Maroc et en Italie, avec un seul agent comptable pour un réseau d'établissements et un secrétaire général dans chacun d'eux. Nous regroupons ainsi un réseau dans l'agence comptable de Munich, nous ne savons pas encore si Berlin y sera rattaché ou bien s'il le sera à Francfort. Une réflexion est en cours pour savoir si nous n'aurions pas intérêt à regrouper, en France, une agence comptable pour toute la zone euro. Quoiqu'il en soit, nous faisons toujours ces regroupements en tenant compte de leurs conséquences sociales.

L'enseignement français est un formidable outil d'influence, dans ce que le ministre appelle un terrain d'affrontement de l'influence. Les crédits européens soutiennent la coopération et l'aide au développement, les établissements français n'en relèvent pas puisque l'éducation reste une compétence nationale, je ne crois pas qu'il y ait d'évolution sur ce point.

Sur les chiffres et le développement du réseau, je serais d'un optimisme raisonnable, car si nous enregistrons effectivement une baisse, nous pouvons compter sur le retour des expatriés, qui a déjà lieu par exemple en Asie quand les parents ont compris que les établissements scolaires rouvraient. Les familles devraient continuer à revenir dans les prochains mois.

Nous aurons un reliquat reporté sur le programme 151. Sur le 185, les 50 M€ seront consommés cette année. S'agissant des avances France Trésor, nous n'allons pas consommer les 25 M€ ouverts. La Mission laïque française est revenue sur un besoin estimé

en juin à 10 M€ de trésorerie, qui ne s'est pas concrétisé. Nous avons donc revu nos calculs initiaux.

Au-delà des chiffres récents, il faut aussi retenir notre méthode d'accompagnement du réseau – et le plan de développement annoncé le 3 octobre 2019 reste notre feuille de route, même si la crise sanitaire l'a perturbé. Nous avons installé le Service d'appui au développement du réseau, il suit 47 dossiers d'établissements, prépare des conventions d'accompagnement vers l'homologation, en lien avec les ambassades qui repèrent les investisseurs. Ce soutien porte tant sur le besoin en personnel que sur le besoin immobilier, la réglementation... La croissance est difficile à prédire : 5 000 nouveaux élèves à l'été, d'autres arrivent, nous pourrions dépasser les 10 000 nouveaux élèves cette année. Nous ne serons certes pas à 45 000 nouveaux élèves, d'autant qu'il faudra décompter ceux qui partent, mais nous faisons au mieux et renforçons notre méthode.

Le développement des établissements se heurte effectivement à des problèmes de financement, donc à la question de la garantie de l'État, l'Agence est prête à opérer dès que le nouveau système sera opérationnel. Des besoins importants existent aussi dans les EGD. Or notre mode de fonctionnement ne nous permet pas de recourir à l'emprunt. Je suis un peu inquiet car il sera très difficile d'augmenter les frais de scolarité. Or nous avons des besoins tant pour l'extension que pour l'amélioration de la qualité des bâtiments. L'extension des EGD et des conventionnés est indispensable à la croissance des partenaires car ce sont eux qui, bien souvent, permettront d'assurer la continuité éducative au collège et au lycée.

Le recrutement de nouveaux enseignants est nécessaire, le ministère de l'Éducation nationale a mis en place dans le master d'enseignement du français, un certificat d'aptitude à l'enseignement français à l'étranger. Des étudiants l'ont déjà validé, le travail se poursuit et nous coopérons avec le ministère de l'Éducation nationale sur ce point.

La sécurité est un sujet important de préoccupation. Nous souhaitons développer la culture de la sécurité. Nous avons aussi pris mesures et des instructions très précises pour rendre hommage à Samuel Paty tout en tenant compte des contextes locaux : nous voulons être fermes sur les valeurs – la quatrième édition de la Semaine des Lycées français du monde sera l'occasion de les mettre en exergue - tout en étant sobres dans l'expression, en tenant compte des publics et de l'environnement.

La baisse des effectifs aux États-Unis tient pour beaucoup aux familles expatriées, qui sont revenues en France et ont ensuite rencontré des problèmes de visas pour revenir outre-Atlantique. La crise sanitaire a eu des impacts directs aux États-Unis beaucoup plus qu'en Europe – où les familles bénéficient d'amortisseurs sociaux.

M. Christian Cambon, président. – Merci, nous sommes à vos côtés, pour le rayonnement du français et je rends hommage aux équipes qui font un travail extraordinaire. Les enseignants font honneur à la France. Nous serons particulièrement vigilants sur le Liban, un pays cher à notre cœur mais qui est dans un état d'implosion, et sur les questions de sécurité en général, face à la menace terroriste.

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

**Projet de loi de finances pour 2021 - Mission « Audiovisuel extérieur » -
Programmes 844 « France Médias Monde » et 847 « TV5 Monde » - Examen
du rapport pour avis**

Mme Joëlle Garriaud-Maylam, co-rapporteur pour avis. – Monsieur le président, chers collègues, j'évoquerai d'abord le contexte financier des deux sociétés de l'audiovisuel public extérieur, à commencer par l'impact de la crise sanitaire sur les comptes. S'agissant de France Médias Monde, la pandémie de covid-19 a eu des effets paradoxalement positifs en 2020. En effet, les surcoûts liés à la crise et la perte de recettes publicitaires ont été plus que compensés par les économies liées à la baisse des dépenses et au report de projets comme la couverture des Jeux olympiques à l'année 2021, faisant apparaître un résultat de 5,4 M€. Ce bénéfice inespéré va permettre à FMM d'accélérer la reconstitution de ses capitaux propres et de préserver ses équilibres financiers à l'horizon 2022.

Concernant TV5 Monde, le bilan est plus nuancé. En effet, au-delà de la baisse prévisible des recettes publicitaires, la chaîne s'attend à une diminution des recettes de distribution, liées à la vente de programmes, particulièrement en Amérique latine, où la situation économique est difficile et les faillites nombreuses. Il s'agit d'une préoccupation pour le modèle économique de la chaîne sur le long terme. TV5 Monde devrait cependant terminer à l'équilibre du fait de la baisse des dépenses en 2020.

Pour 2021, le projet de loi de finances prévoit une dotation de 254,4 M€, en baisse de 0,5 M€, pour FMM et une dotation de 77,7 M€, reconduite par rapport à 2020, pour TV5 Monde. Ces montants sont conformes à la trajectoire financière définie en 2018, qui prévoit une diminution de l'enveloppe destinée à l'audiovisuel public sur la période 2018-2022. Il faut noter que les deux opérateurs devraient aussi recevoir une petite contribution exceptionnelle au titre du plan de relance.

Cette diminution de la ressource publique fragilise les sociétés de l'audiovisuel public extérieur, confrontées par ailleurs à une augmentation mécanique de certains de leurs coûts (comme la masse salariale, à l'évolution incertaine de leurs ressources propres et à la concurrence internationale d'autres opérateurs beaucoup plus soutenus. En 2020, BBC World a reçu une dotation de 373 M€ et la Deutsche Welle de 362 M€, soit plus de 100 M€ de plus que FMM ! Et je ne parle pas des soutiens que reçoivent les médias extérieurs des Etats puissances !

Dans le même temps, les ambitions affichées ne sont pas revues à la baisse, comme en témoignent les plans stratégiques des deux sociétés récemment redéfinis avec les ministères de tutelle.

Dans ce contexte, des choix difficiles doivent être faits. Après l'abandon fin 2018 de la diffusion satellitaire au Royaume-Uni et en Irlande, TV5 Monde a dû réduire sa couverture satellitaire en Europe orientale et en Asie centrale. De la même manière, FMM a dû renoncer à la diffusion de France 24 sur la TNT outre-mer, résilier certains contrats de distribution de la chaîne (notamment aux Etats-Unis et en Allemagne et réduire sa couverture à Hong-Kong. Elle a dû également se résigner à un plan de départs volontaires portant sur 30 personnes.

Les résultats obtenus par les opérateurs de l'audiovisuel public extérieur n'en restent pas moins méritoires et témoignent d'un fort engagement vis-à-vis de leurs missions.

En 2019, FMM a vu le nombre de « contacts hebdomadaires » sur ses trois médias progresser de 17,8 %, la hausse frôlant les 38 % sur le segment numérique. 2019 a notamment été marquée par la montée en puissance de la chaîne France 24 en espagnol, qui est passée d'une diffusion de 6 à 12 heures par jour à budget constant, portant à 13,3 millions le nombre de foyers touchés et permettant une hausse de 50 % du nombre de téléspectateurs hebdomadaires. Il s'agit d'une très grande avancée, qui ancre France 24 en Amérique latine.

TV5 Monde, quant à elle, a lancé il y a quelques semaines sa grande plateforme numérique TV5 Monde Plus et se maintient comme la deuxième chaîne internationale en Afrique francophone. Si son audience linéaire s'effrite en Europe (-9 % en 2019), elle progresse au Moyen-Orient et en Afrique du Nord et en Asie. Je cède maintenant la parole à mon collègue.

M. Jean-Noël Guérini, co-rapporteur pour avis. – Je souhaiterais, pour ma part, insister sur la spécificité des opérateurs de l'audiovisuel public extérieur, sur leur raison d'être qui est de porter le rayonnement de la France et de promouvoir les valeurs françaises et la langue française dans le monde.

La diffusion des valeurs démocratiques et républicaines dans le monde est la première des missions spécifiques assignées à FMM, qui l'intègre dans l'ensemble de sa ligne éditoriale et en fait un thème prioritaire. Ainsi, après l'assassinat de Samuel Paty, l'opérateur a bouleversé ses programmes pour mettre ce thème en avant et renforcé les actions d'éducation aux médias et à l'information.

Cette priorité s'appuie sur le développement de la diffusion en langues étrangères, notamment les langues africaines et la langue arabe. Concernant les langues africaines, il faut souligner l'intérêt du projet Afri Kibaaru, qui bénéficie d'un cofinancement de l'Agence française de développement (AFD) pendant trois ans et demi et qui permet de renforcer les offres de RFI depuis ses trois pôles régionaux de Dakar, Lagos et Nairobi.

Mais, bien sûr, elle repose aussi sur le développement de la francophonie, axe politique fort que partagent FMM et TV5 Monde.

Toutes ces actions s'accompagnent d'une implication forte dans la lutte contre les infos qui cherchent à semer le doute et à miner la confiance dans les démocraties.

Défendre les valeurs portées par la France fait partie de l'ADN du groupe FMM, dont de nombreux journalistes sont réservistes volontaires de l'Education nationale. « Beaucoup de personnes dans le monde, notamment de Français résidant à l'étranger, comptent sur nous pour lutter contre l'obscurantisme » a indiqué Mme Marie-Christine Saragosse lors de son audition.

Cet engagement fort expose nos opérateurs publics et les place en première ligne face aux menaces. Ils sont ainsi régulièrement visés par les cyberattaques. On se souvient particulièrement de celle qui a visé TV5 Monde en 2015. Il s'agit désormais d'un phénomène permanent (FMM enregistre près de 300 000 tentatives d'intrusion par mois et en a subi jusqu'à 400 000 par jour entre mai et juillet 2019). Tout récemment, FMM et TV5Monde ont été la cible de piratages et d'un déferlement de messages de haine en provenance de pays musulmans dans le contexte de l'assassinat de Samuel Paty et la polémique sur les caricatures de Mahomet.

Sur le terrain, personnels et correspondants sont des cibles privilégiées, comme l'illustre la situation du journaliste algérien Khaled Dareni, correspondant de TV5 Monde, en prison depuis mars 2020 pour avoir couvert les manifestations contre le pouvoir du mouvement Hirak. Pour les deux opérateurs, la sécurité des équipes est une préoccupation de premier ordre.

Malgré ces risques, les opérateurs de la politique audiovisuelle extérieure continuent à accomplir leurs missions avec beaucoup de détermination et d'engagement, et nous aurions tout intérêt à les soutenir davantage. Car les idées et les projets ne manquent pas, seuls font défaut les moyens pour les concrétiser.

Deux exemples :

FMM souhaiterait pouvoir développer la diffusion en France (en DAB+) de la radio MCD, estimant qu'il serait particulièrement judicieux de rendre accessible cette radio de langue arabe, laïque et républicaine, sur notre propre territoire national.

Par ailleurs, elle a besoin d'être soutenue pour développer un très beau projet, dénommé ENTR, développé en partenariat avec l'opérateur allemand Deutsche Welle, et qui vise à concrétiser l'idée de « plateforme numérique franco-allemande » prévue par le traité d'Aix-la-Chapelle. Il s'agira d'une offre 100% numérique s'adressant aux jeunes Européens entre 18 et 34 ans et qui vise à contribuer à la lutte contre la montée des populismes et au développement du sentiment d'appartenance européen. Ce projet, pour lequel est sollicitée une subvention européenne, doit en effet bénéficier aussi d'apports des différents partenaires. La Deutsche Welle va y mettre 750 000 € grâce à un financement spécifique du ministère allemand des affaires étrangères. FMM, pour sa part, finançait elle-même sa contribution, sans aide supplémentaire. On parle désormais de flécher sur ce projet une partie de la dotation exceptionnelle de 0,5M€ qui sera allouée à FMM dans le cadre du plan de relance. Cela nous semble indispensable afin que l'apport de FMM puisse être en phase avec celui de son partenaire allemand, dans un souci d'équilibre.

Sous réserve que nous puissions des assurances en ce sens –et je propose que nous interrogeons le ministre en séance à ce sujet -, serions disposés à donner un avis positif aux crédits des programmes 844 et 847.

M. Christian Cambon, président. – Merci aux rapporteurs pour leur rapport sur ces opérateurs qui jouent un rôle important pour le rayonnement de la France. L'an passé, nous avions manifesté notre désapprobation à l'égard de la baisse des crédits de FMM et nous avions voté un amendement destiné à prélever des crédits à son profit sur le budget de l'AFD. Malheureusement, nous n'avons pas été suivis à l'Assemblée nationale.

Mme Joëlle Garriaud-Maylam, co-rapporteur pour avis. – Mais notre initiative n'a pas été vaine car l'AFD a finalement accepté de subventionner à hauteur de 15 millions d'euros le programme Afri'Kibaaru qui vise à renforcer l'accès à une information fiable dans plusieurs langues africaines. Ainsi, grâce au Parlement, des progrès sont accomplis, même si nous aurions, bien sûr, préféré inscrire cette mesure dans la loi. Cette année encore, il faudra que nous obtenions des assurances, en particulier sur le projet évoqué par mon collègue Jean-Noël Guérini, car il n'est pas normal que la Deutsche Welle obtienne 0,75 million d'euros et que FMM doive puiser dans ses ressources propres.

M. Christian Cambon, président. – Je souhaite attirer l'attention des rapporteurs sur la manière dont France 24 est perçue dans certains pays ; il m'est arrivé d'être pris à parti à ce sujet par exemple en Egypte ou au Maroc. De surcroît, le nom « France 24 » suggère que c'est la voix officielle de la France qui s'exprime par ce canal. Nous défendons bien sûr la liberté d'expression, mais il faudrait s'assurer que France 24 remplit bien les missions prévues par son cahier des charges.

M. André Gattolin. – En ce qui me concerne, je regarde beaucoup cette chaîne, environ deux heures par jour. Je suis très étonné par l'extrême mansuétude des parlementaires à l'égard de l'audiovisuel extérieur français. J'ai l'impression que les gens qui en parlent ne regardent pas ces médias. Nous avons un problème de stratégie sur le plan technologique. Nous ouvrons en Afrique et en Asie, dans des pays pas toujours démocratiques, des stations FM sous la contrainte gouvernementale. En République Centrafricaine, le ministère des affaires étrangères a dû apporter une rallonge de 1 à 2 millions d'euros pour lutter contre la désinformation russe. La Russie et la Chine diffusent en Afrique et en langue française des médias qui touchent la jeunesse africaine. Les stations FM françaises, elles, ne sont regardées que par les plus de 65 ans. Notre influence est nulle. Il y a une erreur stratégique : l'investissement dans la francophonie est très faible. Je me suis, pour ma part, toujours opposé à la diffusion de France 24 en espagnol tant que nous ne serions pas au niveau en français, en anglais et en arabe. On ne peut demander toujours plus d'argent pour diffuser dans d'autres langues, essayons déjà de bien faire ce qui existe, ce n'est pas le cas aujourd'hui. J'avais, à cet égard, préparé un amendement en vue de l'examen du projet de loi sur la réforme de l'audiovisuel pour obliger FMM à produire au moins 50 % de ses programmes en français.

Quant à la ligne éditoriale, je ne vois pas bien le point de vue français qui serait exprimé dans ces médias. Les journalistes disent ce qu'ils veulent, y compris sur la France. Paradoxalement, le seul média qui donne un point de vue français est TV5 Monde, société dans laquelle la France n'est pas la seule partie prenante. Il faudrait regarder attentivement ce que font les opérateurs de l'audiovisuel public chez nos voisins, tout n'est pas seulement une question d'argent. Par exemple, je constate que nos médias ne s'intéressent pas vraiment à l'Europe et à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, où je siège, je suis régulièrement interviewé par la Deutsche Welle, mais jamais par nos opérateurs. Il faudrait que l'on examine d'un peu plus près les contenus et la cohérence de l'ensemble.

Mme Hélène Conway-Mouret. – Monsieur le Président, pourriez-vous svp préciser les critiques que vous avez entendues concernant France 24 ?

M. Christian Cambon, président. – Certains responsables gouvernementaux se plaignent d'être la cible de critiques et pensent, en outre, que c'est la voix de la France qui s'exprime.

M. Olivier Cadic. – Je remercie les rapporteurs et salue l'action que notre collègue Joëlle Garriaud-Maylam a évoquée concernant le soutien de l'AFD. J'abonde dans le sens d'André Gattolin sur le manque de cohérence. Le dénigrement de la France s'inscrit dans la guerre hybride, c'est un enjeu important pour nous. L'outil FMM est essentiel pour lutter contre la désinformation à laquelle se livrent certains médias comme RT à des fins de déstabilisation, mais il nous faut piloter davantage sa stratégie.

Mme Joëlle Garriaud-Maylam, co-rapporteur pour avis. – Je m'inscris en faux contre les critiques sur le manque de stratégie de France 24. Il ne faut pas être naïf, il y a des pays où la polémique est répandue, où l'on vous accuse de soutenir tantôt le

gouvernement, tantôt l'opposition. Mais FMM ne prétend pas être la voix politique de la France, mais un outil d'influence et de promotion de certaines valeurs, notamment la liberté d'expression et du dialogue. Il est vrai que certains intervenants invités dans les débats ont parfois des propos peu amènes, j'en ai moi-même fait l'expérience. Il doit y avoir une certaine limite. Mais en ce qui concerne la stratégie et le travail qui est mené, je veux rendre hommage à FMM, en particulier France 24, et à TV5 Monde qui, avec des moyens modestes, jouent un rôle important pour notre rayonnement. Nous ne pouvons que les soutenir et essayer de les défendre sur le plan budgétaire.

La commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a donné un avis favorable, pour ce qui concerne les programmes 844 et 847, à l'adoption des crédits de la mission « Avances à l'audiovisuel public » dans le projet de loi de finances pour 2021, le groupe socialiste, écologiste et républicain s'abstenant.

La réunion est close à 13 h 05.

Mardi 24 novembre 2020

- Présidence de M. Christian Cambon, président -

Audition de SE Mme Hasmik Tolmajyan, ambassadrice d'Arménie en France (sera publiée ultérieurement)

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

Audition de SE M. Rahman Mustafayev, ambassadeur d'Azerbaïdjan en France (sera publiée ultérieurement)

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

La réunion est close à 18 h 20.

Mercredi 25 novembre 2020

- Présidence de M. Christian Cambon, président -

La réunion est ouverte à 9 h 15.

Projet de loi de finances pour 2021 - Mission « Aide publique au développement » - Programmes 110 « Aide économique et financière au développement » et 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement » - Examen du rapport pour avis

M. Hugues Saury, co-rapporteur. – Les crédits de la mission « Aide publique au développement » vont connaître une nouvelle progression en 2021, de près de 70 millions d'euros, soit 20 %. En particulier, les crédits de paiement délégués à l'agence française de développement (AFD) augmenteront de 154 millions d'euros, soit 26 %. Nous allons ainsi

dépasser les 0,55 % du RNB visés pour 2022, il est vrai surtout grâce à la crise qui fait mécaniquement augmenter ce ratio.

Sur cette toile de fonds plutôt positive, je vais néanmoins évoquer trois préoccupations sérieuses :

D'abord un constat que nous avons maintes fois formulé et que la Cour des comptes a confirmé au début de l'année : il y a un manque de pilotage de l'AFD. Elle s'est trop autonomisée, devenant une sorte de « super-banque » très tournée vers les grands émergents. Sa puissance de frappe de plus de 11 milliards d'euros explique en partie cette évolution, face à une double tutelle qui a dû, au contraire, se « serrer la ceinture », surtout côté ministère des affaires étrangères.

Pour y remédier, il conviendrait, selon nous, de nommer un membre du Gouvernement en charge de la politique d'aide publique au développement. Ceci permettrait d'incarner cette politique publique et de nous doter d'un interlocuteur ministériel sur ce sujet. La démocratie et l'efficacité y gagneraient !

Il faut également simplifier l'empilement d'instances qui prétendent encadrer l'AFD, et renforcer les capacités de la Direction générale de la mondialisation (DGM) du Quai d'Orsay, afin qu'elle exerce une vraie tutelle.

Enfin et surtout, une double étape doit désormais être rapidement franchie pour consolider cette reprise en main : la présentation du nouveau Contrat d'objectifs et de moyens aux deux assemblées (le précédent s'arrête en 2019) ; l'examen de la future loi d'orientation sur la solidarité internationale, qui a failli être déposée il y a trois semaines. Cette loi doit notamment prévoir la mise en place d'une commission d'évaluation véritablement indépendante : nous y veillerons.

Deuxième préoccupation, l'AFD est désormais en difficulté du fait de son modèle fondé essentiellement sur les prêts. D'une part, la crise a fait baisser drastiquement son résultat financier. Elle ne peut donc plus le capitaliser pour augmenter ses fonds propres. D'autre part, la majorité des pays africains frôlent le surendettement et l'agence ne pourra bientôt plus leur proposer de prêts car cela mettrait leurs finances en danger (doctrine Lagarde). Côté fonds propres, le Gouvernement réfléchit à une mesure de recapitalisation de l'AFD, mais elle coûterait 500 millions d'euros. Nous sommes favorables à ce que, le cas échéant, elle fasse l'objet de contreparties importantes de la part de l'agence : maîtrise des charges, notamment salariales, voire, pour les deux ou trois années à venir, une réduction du plan d'affaires. Ce serait sans doute l'occasion de se désengager en partie des grands émergents comme la Turquie et la Chine.

La France doit aussi continuer à travailler au problème de la dette au sein du G20 et du club de Paris, au-delà du moratoire actuel qui court jusqu'en juin 2021. Une des priorités est de s'assurer que la Chine joue le jeu, car elle est à l'origine d'une partie importante de l'endettement africain. À plus long terme, il sera impératif de trouver de nouvelles modalités de financement des pays les plus pauvres pour ne pas les acculer périodiquement à une situation d'endettement insoutenable.

Dernière préoccupation : les conséquences de la fin du Fonds européen de développement (FED), qui va être fusionné dans un instrument unique dit de « Voisinage, de Développement et de Coopération Internationale ». Je rappelle que nous versons actuellement

713 millions d'euros au FED. D'après nos informations, cette réforme pourrait aboutir à une moindre focalisation sur l'Afrique subsaharienne, au profit des Balkans. La négociation est en cours et notre Gouvernement doit s'assurer que le prochain cadre financier pluriannuel (2021-2027) de l'Union soit bien en ligne avec les priorités géographiques de notre aide publique au développement.

Nous avons donc des réserves importantes sur ce budget. Les crédits augmentent, mais seulement un quart de notre APD bénéficie aujourd'hui aux pays les moins avancés : c'est encore trop peu. Ensuite, un renforcement du pilotage de l'AFD est en cours, mais nous attendons de voir les résultats. Enfin, la loi d'orientation qui devait nous permettre d'améliorer le cadre de cette politique ne nous a toujours pas été présentée.

Après beaucoup d'hésitation, je vous propose compte tenu de l'augmentation des moyens alloués et des perspectives possibles de la future loi d'orientation et de programmation de donner un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission, tout en considérant formellement que l'année 2021 pour l'APD sera une année de probation !

M. Rachid Temal, co-rapporteur. – Le budget de l'aide publique au développement est en augmentation, ce qui nous permet progressivement de reprendre notre rang en la matière aux côtés du Royaume-Uni et de l'Allemagne : il faut nous en féliciter. Quelques remarques cependant.

Je souhaiterais d'abord évoquer la question de l'affectation de la taxe sur les transactions financières (TTF). Celle-ci a été créée dans l'objectif explicite d'alimenter l'aide publique au développement en y faisant contribuer les « gagnants de la mondialisation ». Or, seulement un tiers de son produit, qui sera de 1,6 milliard en 2020, en forte augmentation, est aujourd'hui fléché vers l'APD. Le reste va au budget général. Parallèlement, on assiste à l'effondrement du produit de la taxe sur les billets d'avions (TSBA), qui alimente aussi pour partie l'APD. Ne serait-il pas cohérent de compenser cette baisse de la TSBA par une augmentation de la part de TTF consacrée à cette politique ? Le Gouvernement s'y oppose au nom du principe de non-affectation des taxes et au motif qu'il faut attendre la création d'une TTF européenne. Cela ne me paraît pas fondé : d'une part, affecter la plus grande partie de la TTF à l'APD apporterait beaucoup plus de lisibilité budgétaire ; d'autre part, la TTF européenne est un serpent de mer qui ne semble pas près d'aboutir.

C'est d'ailleurs le sens d'un amendement que j'ai déposé à titre personnel sur la première partie du budget. Du fait de l'article 40, la seule possibilité qui m'était ouverte était d'attribuer une part de TTF à l'AFD, ce qui n'était pas mon intention première : c'est pourquoi j'ai retiré cet amendement. Mais je pense que le Gouvernement devra bouger sur cette question.

Je souhaite évoquer dans un second temps le projet de relocalisation du siège social de l'AFD. Les chiffres donnent un peu le vertige : 50 000 mètres carrés, un coût total de 836 millions d'euros. En cette période de crise, et compte tenu de l'état des finances de l'AFD, souligné par Hugues Saury, cela ne peut qu'interroger. D'abord, la cession des bâtiments actuels risque d'être compliquée. Ensuite, le projet avait été défini sur la base d'une croissance des effectifs, ce qui est peu réaliste au regard des efforts qui vont être demandés à l'Agence en matière de réduction de ses charges. Le projet compte ainsi au moins 10 000 m² de trop, qu'il faudra revendre ou louer, une opération qui n'a rien d'évident compte tenu de la crise. Si ce projet est maintenu, nous devrons donc le suivre avec la plus grande vigilance pour nous assurer que les intérêts financiers de l'État soient préservés.

Enfin, je voudrais souligner les efforts que fait notre pays pour lutter contre le changement climatique. La France a massivement contribué au Fonds vert créé en 2015 pour lutter contre le changement climatique à l'échelle mondiale, avec un apport de 774 millions d'euros sur la période 2015-2018. A l'occasion du G7 de Biarritz en août 2019, le président de la République a annoncé que la France doublerait sa contribution, à hauteur de 1,5 milliard d'euros, dont 1,2 milliard en dons.

Or, le Fonds Vert a mobilisé au total 10,3 milliards de dollars de ressources, dont 6,2 milliards engagés à ce jour et 1,2 milliard décaissés. Mais ce montant comprend 2 milliards des États-Unis non versés à ce jour. On peut espérer que le résultat des élections américaines conduise à un respect de cet engagement en même temps qu'à un retour des États-Unis au sein de l'Accord de Paris de 2015.

En outre, la France devrait co-présider le Fonds vert en 2021. À cette occasion, il serait souhaitable que notre pays plaide pour que la part dévolue à l'adaptation au changement climatique, notamment dans les pays africains, soit rééquilibrée par rapport à la part consacrée à son atténuation. Actuellement, seulement 25 % en effet des projets visent l'adaptation.

M. Christian Cambon, président. – Je partage les doutes des rapporteurs sur le sujet. L'augmentation des crédits est positive mais il y a des difficultés de pilotage de l'agence française de développement (AFD) et certaines dépenses sont hors sujet. Il est regrettable qu'il n'y ait pas de ministre pour piloter ces crédits très conséquents. Il faut rappeler que l'AFD a plus de 12 milliards d'engagements. Il y a là un problème de représentation devant le Parlement : nous n'avons pas d'interlocuteur spécifique sur l'aide publique au développement, notamment pour les questions au Gouvernement. En outre le projet de nouveau siège n'est pas forcément bienvenu dans le contexte économique actuel. Les augmentations de personnel envisagées et qui justifiaient en partie cette opération sont désormais aléatoires ! Il est impératif que le Gouvernement s'explique sur cette opération avant de proposer une recapitalisation de l'agence.

M. Alain Cazabonne. – Il y a effectivement un vrai problème avec le pilotage de l'AFD.

M. Jean-Pierre Grand. – Il serait préférable de consacrer davantage de crédits à la sécurisation de nos postes à l'étranger.

Mme Michelle Gréaume. – Je m'abstiendrai mais je suis d'accord avec les critiques qui ont été émises. Il faut aussi rappeler que le produit de la taxe sur les billets d'avion (TSBA) s'est effondré et que l'attribution de la TTF au Fonds de solidarité pour le développement reste plafonnée à 528 millions d'euros, soit le tiers du produit de cette taxe. Le recours aux prêts est toujours trop important.

M. Christian Cambon, président. – Les rapporteurs sont donc missionnés pour intervenir sur cette question du nouveau siège de l'AFD. La recapitalisation de l'agence, si elle est décidée par le Gouvernement, sera une opportunité pour traiter ce sujet.

Les crédits de la mission « Aide publique au développement » sont adoptés par la commission.

**Projet de loi de finances pour 2021 - Mission « Action extérieure de l'Etat » -
Programme 105 « Action de la France en Europe et dans le monde » - Examen
du rapport pour avis**

M. Jean-Pierre Grand, co-rapporteur. – Monsieur le Président, chers collègues, les défis de sécurisation du réseau français, 3^e réseau diplomatique au monde, sont immenses. Outre l'étendue du réseau, la politique étrangère de la France, cohérente avec sa politique de défense, se traduit par des interventions extérieures, et fait de la France, ses emprises et les personnels qui y travaillent une cible privilégiée. La modulation des moyens affectés à chaque poste s'appuie sur le « concept de sécurité du réseau diplomatique » basé sur la classification des pays en 5 catégories en fonction du niveau de menace. Il prévoit un socle minimal à partir duquel des mesures de protection additionnelles sont ajoutées en fonction des niveaux de menaces.

Les crédits affectés à la sécurisation des emprises à l'étranger s'élèvent à 204 millions depuis 2015. L'avancement du plan quadriennal exceptionnel de 179 M€ pour la période 2017-2020, étendu à 2021 en raison de la pandémie de Covid, est encourageant, puisqu'en 2021, la totalité des emprises dans les pays à risque sera sécurisée. Deux points d'attention doivent toutefois faire l'objet du suivi attentif de la commission dans les années à venir : le financement de la sécurité passive et son champ d'application.

Ce financement par avance du compte d'affectation spéciale 723 a permis de répondre à l'urgence, mais présentait trois inconvénients majeurs : il ne permet de financer que les dépenses relatives à l'immobiliser de l'État, ce qui a rendu quasiment impossible l'utilisation des crédits dédiés à l'AEFE. Les dépenses éligibles ne comprenaient notamment pas les systèmes de vidéo-surveillance, ou tout autre outil numérique, pourtant essentiels à la mise en sécurité des emprises à l'étranger. Enfin, et ce n'est pas le moindre défaut, ces avances doivent être remboursées par versement de 50 % du produit des cessions immobilières entre 2021 et 2025. Le retour à 100 % des produits de cession n'est pas inscrit dans la loi mais doit être absolument garanti au ministère et le rythme de remboursement doit être adapté aux possibilités de ventes effectives. Je souhaite interroger le Ministre sur la liste des futures cessions envisagées, pour 143 M€. Cette liste déjà conséquente ne couvre pas l'avance de 100 M€ et devrait à mon sens être diminuée pour tenir compte de la surcontribution de 207 millions d'euros du MEAE au désendettement de l'État entre 2014 et 2017.

Le rebasage budgétaire engagé en 2021, tant pour les dépenses de sécurisation que pour les dépenses d'immobilier, n'est pas à la hauteur des besoins et notre commission devra soutenir les efforts du ministère pour obtenir l'augmentation de ces crédits.

Enfin, le champ d'application des travaux de sécurisation des emprises ne doit pas se limiter aux plus hauts degrés de menaces identifiées par la doctrine de la sécurité diplomatique. Les atteintes subies par notre réseau, comme les attentats récents à Vienne, rappellent la nécessité de ne pas négliger la sûreté de nos emprises et de nos personnels en Europe et dans le monde occidental en général.

Enfin, je terminerai par un hommage sincère aux personnels, titulaires, contractuels et agents de droit local, qui se dévouent depuis des mois, sans retour vers leurs familles et leurs proches, pour porter au plus haut notre diplomatie et je veux leur assurer de

notre reconnaissance. La pandémie a montré à quel point leur engagement était essentiel, et a pointé les limites des politiques de restriction imposées depuis des années.

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

M. André Gattolin, co-rapporteur. – Monsieur le Président, chers collègues, les deux tiers des dépenses du P105 sont fléchées pour financer le réseau diplomatique et les contributions internationales obligatoires, alors que l'environnement international est de plus en plus imprévisible et instable. La pandémie de Covid s'est ajoutée à l'affaiblissement du multilatéralisme, l'exacerbation des revendications nationalistes, et aux crises dans notre voisinage immédiat, notamment en méditerranée orientale ou dans le Haut-Karabagh.

Sur le triennium 2017-2019, La France n'est plus qu'au 10^e rang des contributeurs des agences onusiennes, avec une participation annuelle de 1,1 milliard. Les États-Unis, au premier rang, contribuent 10 fois plus, l'Allemagne, et le Royaume-Uni 4 fois. Les Pays-Bas contribuent plus que nous avec 1,2 milliard par an.

Parallèlement à l'érosion de notre rang de contributeur, plusieurs États annoncent augmenter leurs contributions dans les organisations internationales, avec l'ambition, affichée ou non, d'obtenir en contrepartie des postes de responsabilités dans ces organisations.

Ces évolutions ont un impact négatif sur la capacité de la France à peser à l'avenir sur les orientations des organisations internationales. Un décalage existe entre l'activisme diplomatique français et notre contribution réelle, réduisant notre capacité d'entraînement vis-à-vis de nos partenaires européens alors qu'elle est cruciale dans le cadre de nos OPEX.

Le MEAE a saisi l'occasion d'un effet de change positif, diminuant de 16 M€ les contributions obligatoires de la France, pour négocier, de haute lutte, avec Bercy une mesure nouvelle de 17,2 M€ au bénéfice des contributions volontaires du P105. Elle sera principalement consacrée au renforcement de l'influence de la France dans les organisations dédiées à la sécurité internationale, pour 15 M€, et à la préparation de l'avenir pour 2,2 M€.

Pour la sécurité internationale, des crédits seront dédiés à l'AIEA (agence internationale à l'énergie atomique) pour financer des missions de vérifications supplémentaires en Iran telles qu'elles sont prévues par l'accord, et renforcer la lutte contre le terrorisme nucléaire dans des pays tiers. Le concours supplémentaire à l'OIAC (Organisation pour l'interdiction des armes chimiques) sera dédié en priorité au fonds spécial pour les missions en Syrie en vue de la destruction du programme chimique syrien. Enfin, les crédits dédiés à l'OSCE financeront la participation française aux missions d'observations électorales, notamment en Ukraine. Le fonds de consolidation de la paix de l'ONU bénéficiera de 7,5 M€ au profit d'interventions flexibles et ciblées en fonction des besoins du terrain, dans le Sahel notamment, et dans les Balkans.

Le programme des jeunes experts associés (JEA) de l'ONU financera de jeunes chercheurs ou professionnels français pour les mettre à disposition des institutions onusiennes, à hauteur de 1,2 M€. Enfin, 1 M€ sera alloué aux organes juridiques des Nations unies pour promouvoir la conception française du droit.

Grâce au travail de priorisation du MEAE, les crédits supplémentaires sont orientés vers des actions phares porteuses d'un réel sens politique et d'un effet de levier efficace en termes d'influence. La commission dressera un bilan de l'impact de ces

contributions supplémentaires, s'il est à la hauteur des promesses, il plaidera pour le renforcement et surtout l'inscription dans la durée de cette politique de contribution volontaire supplémentaire dans le champ du programme 105, car c'est un signal très positif en faveur du multilatéralisme et de la sécurité.

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

M. Christian Cambon, président. – Je suis étonné de voir que nous augmentons notre contribution à l'AIEA pour mener à bien des missions de contrôle en Iran, alors que le traité est mal en point.

M. Olivier Cadic. – Je souhaite appeler à la plus grande vigilance lorsque nous posons un diagnostic sur les modalités de communication à l'égard des Français à l'étranger lorsque des attaques se produisent, comme cela a été le cas à Djeddah. Dans la boucle des Français à l'étranger, l'information a circulé tôt car une élue française était présente sur les lieux, dans le cimetière où a eu lieu l'attentat. Les ressortissants américains qui vivent en Arabie saoudite ont reçu en très peu de temps, moins d'une heure, un message sur l'application WhatsApp donnant des informations précises sur l'événement. Une heure plus tard un tweet de l'ambassadeur américain précisait les lieux à éviter. Nos ressortissants n'ont pas eu d'information. Une information est passée dans les médias et ensuite, il a été diffusé un avis de vigilance « urbi et orbi » dans le monde entier. J'ai proposé lors de la réunion du bureau de notre commission que nous nous penchions sur ce sujet. Chaque rapporteur peut se pencher sur cette question. Pour ma part, dans mon champ de compétence, je m'interroge sur les moyens techniques de communication choisis. Pourquoi précédons-nous par SMS, au lieu d'utiliser des applications ? Nous devrions nous pencher sur les procédures américaines qui gèrent depuis longtemps un niveau de menace très élevé, pour favoriser la mise en œuvre d'une solution d'alerte mieux construite et plus efficace. Les différents rapporteurs des programmes budgétaires peuvent travailler à cette solution. Il est intéressant de partir de l'expérience vécue par les Français sur le terrain et de ne pas se limiter aux discours tenus depuis Paris.

M. Christian Cambon, président. – C'est un point tout à fait important et rien n'empêcherait d'ailleurs à terme qu'il y ait une étude plus approfondie sur ce sujet.

M. Joël Guerriau. – Nos rapporteurs ont-ils connaissance du rang de la Turquie au titre de ses contributions aux institutions onusiennes ? Je me pose pour ma part des questions sur l'efficacité de l'ONU dans la gestion des crises contemporaines dramatiques, notamment celle du Haut Karabagh. Nous devons nous interroger sur le niveau de nos contributions à l'ONU, mais aussi sur l'efficacité des efforts ainsi consentis.

Mme Hélène Conway-Mouret. – Il me semble qu'un rapport sur les milliards investis dans l'aide au développement et dans les contributions internationales de la France et la façon dont ils sont dépensés serait utile. Ce pourrait être sous la forme d'une étude courte et rapide. On a souvent l'impression, sur le terrain, que l'action de la France n'est pas assez visible. La France intervient par le biais de l'AFD, avec les questions de pilotage qui ont été soulevées plus tôt dans notre réunion. Dans le multilatéral, l'apport français est peu lisible, nous avons là une réflexion à mener. J'aimerais savoir si une mission sur ce sujet est possible.

M. Christian Cambon, président. – Il faudra en saisir le bureau de la commission. Les missions où le Sénat va vérifier sur place la situation se multiplient et sont

très intéressantes. On voit que sur la sécurité des Français à l'étranger, les sénateurs français de l'étranger sont en suffisamment grand nombre pour faire les déplacements, lorsque cela sera de nouveau possible, et mesurer comment les choses se passent. J'ai eu, pour ma part, l'occasion de voir, lorsque j'ai accompagné Jean-Yves Le Drian récemment, aussi bien en Égypte qu'au Maroc, que lorsqu'une crise se produit, telle que celle consécutive à la publication des caricatures, les Français de l'étranger et nos agents consulaires sont les premiers visés. La tension ne diminue pas dans ces pays sur cette affaire. Il y a sans doute des choses à faire pour améliorer la rapidité de la transmission de l'information lorsqu'il se passe quelque chose intéressant la sécurité des Français.

M. Jean-Pierre Grand, co-rapporteur. – Sur ce sujet, nous sommes satisfaits de la qualité de l'échange avec la direction de la sécurité diplomatique, mais nous ne nous sommes pas prononcés sur les procédures d'information mises en œuvre. Il nous a été dit que les Français inscrits sur Ariane avaient reçu des messages d'information.

M. Olivier Cadic. – Cela concerne les Français en voyage, pas ceux qui sont installés à l'étranger.

M. Jean-Pierre Grand, co-rapporteur. – Il me semble qu'il serait intéressant que la commission visite le centre de crise et de soutien pour travailler sur ces sujets.

M. André Gattolin, co-rapporteur. – La question du délai et des modalités d'information des ressortissants français en cas d'attaque a été posée. Nous avons soulevé ce problème lors de nos auditions. Je défends pour ma part la mise en œuvre d'une technique de « pushing », c'est-à-dire d'envoi actif d'information. La publication de communiqué de presse n'est pas satisfaisante, elle ne saurait suffire.

Nous allons également creuser la question du classement de la France en tant que contributeur aux organisations internationales. On a parfois des surprises, j'ai découvert il y a quelques années que la France était le premier contributeur au Conseil de l'Europe. En ce qui concerne les instances onusiennes, les contributions obligatoires sont fonction du PIB par habitant. Le développement des pays émergents diminue mécaniquement la contribution de la France. Il nous a été précisé que pour maintenir le dixième rang de contributeur lors des prochains triennats, il faudrait consentir un effort qui se chiffre en centaine de millions d'euros. Pour autant, je dois dire que je m'interroge lorsque je constate que la France est classée après les Pays-Bas.

Il faut bien sûr regarder de près, comment sont utilisées les participations de la France, en distinguant les contributions obligatoires du programme 105, des contributions volontaires du programme 209 et l'aide au développement. Décider cette année de verser des contributions volontaires au titre du programme 105, c'est mettre en œuvre une politique d'influence. Je rappelle qu'en 2022, le mandat de chef des opérations de paix des Nations Unies traditionnellement dévolu à la France arrivera à échéance. Augmenter notre contribution volontaire permet de prouver notre volonté de rester engagés dans ce domaine qui aiguise les appétits.

M. Christian Cambon, président. – Il faut que soient intégrées dans ces calculs comparatifs les dépenses supportées par la France au titre de nos OPEX qui contribuent à la sécurité collective. Leur prise en compte change singulièrement les résultats.

M. André Gattolin, co-rapporteur. – Nous avons souligné ce point, mais les services nous ont parlé d'un décalage perçu entre nos activités extérieures et nos contributions internationales qui pourrait nuire à notre capacité de mobilisation, notamment de nos partenaires européens. Je souscris à votre remarque, il faut voir les OPEX et les contributions internationales comme un ensemble.

M. Christian Cambon, président. – C'est un message essentiel qu'il nous faut porter, chaque fois que la commission se déplace à l'ONU.

Projet de loi de finances pour 2021 - Mission « Action extérieure de l'État » - Programme 185 « Diplomatie culturelle et d'influence » - Examen du rapport pour avis

M. Ronan Le Gleut, co-rapporteur. – Monsieur le Président, mes chers collègues, nos trois premiers points d'attention, sur le programme consacré à la diplomatie culturelle et d'influence, sont les suivants.

La sécurisation du réseau des établissements scolaires et culturels français à l'étranger doit être une priorité absolue. L'AEFE bénéficie de 9 M€ à ce titre. Nous pensons que ce montant doit être réévalué au regard de deux éléments : d'une part, en raison des dysfonctionnements du financement par le compte d'affectation spéciale, qui s'est révélé inadapté pour des besoins hors domaine de l'État, ou des projets de cybersécurité par exemple. L'AEFE n'a pratiquement pas pu utiliser son droit de tirage sur le CAS. D'autre part, l'accroissement très récent de la menace à l'encontre des citoyens et intérêts français à l'étranger doit être pris en compte. Les crédits de sécurisation doivent être revus à l'aune de ces circonstances nouvelles.

Nous comptons sur le gouvernement pour ajuster en gestion ou abonder en cours d'année en fonction de l'évaluation des besoins. Cette question de la sécurité, en plus de la crise sanitaire, a des conséquences fortes sur l'attractivité du réseau de l'enseignement français à l'étranger. Plus de 200 postes sont non pourvus et l'AEFE perd 71 ETPT... la situation est critique.

Notre deuxième point d'attention porte sur le système de garantie des prêts aux établissements scolaires, bloqué depuis 2 ans. L'article 49 du projet de loi de finances crée un nouveau système de garantie qui vient se substituer à l'ANEFE (l'Association nationale des écoles françaises de l'étranger). Ce système est moins favorable que le précédent pour des raisons que nous détaillons dans notre rapport. Il est notamment mis fin à la mutualisation des risques entre établissements. Nous proposerons des amendements à cet article 49.

Enfin, l'année 2021 sera celle de tous les dangers pour l'ensemble de nos réseaux. La LFR 3 a ouvert des crédits et avances pour l'AEFE et pour le tourisme. Les avances devront être remboursées par les établissements scolaires, alors que 60 % d'entre eux ont perdu des effectifs. Hors nouvelles homologations, le réseau perd 8000 élèves. La diminution touche surtout les élèves français, et le premier degré, ce qui est préoccupant.

La fongibilité du programme a permis de dégager des moyens en faveur des instituts français et alliances françaises. Mais les fonds de roulement ont déjà été vidés... Et la crise est loin d'être terminée. Nous craignons donc de façon générale des dommages

importants sur nos réseaux l'an prochain, ce qui nécessiterait un nouveau plan de sauvetage tel que celui adopté en LFR 3.

À titre personnel et pour toutes ces raisons, je suis très réservé sur ce budget du programme 185 mais mon avis sera néanmoins favorable sur la Mission Action extérieure de l'Etat.

M. André Vallini, co-rapporteur. – Monsieur le Président, mes chers collègues, ce programme 185 appelle trois remarques supplémentaires. En premier lieu, la situation des Alliances françaises doit être suivie de très près.

Leur enveloppe est strictement identique à celle de l'an dernier alors que la crise sanitaire les met en grande difficulté. Le réseau compte 832 alliances qui en assurent l'universalité. À défaut d'un suivi très étroit, et de crédits supplémentaires, des fermetures sont très probables.

La situation est particulièrement critique pour les Alliances françaises situées sur le territoire national, qui ne relèvent pas du programme 185. Certaines d'entre elles ont déjà cessé leurs activités. Les ministères en charge de l'éducation nationale, du tourisme, se renvoient la balle... Une solution doit être trouvée car ces alliances situées en France jouent un rôle important et leurs élèves sont potentiellement de futurs ambassadeurs de la France à l'étranger.

En deuxième lieu, les politiques en faveur du tourisme et de la mobilité étudiante devront pouvoir remonter en puissance dès que les circonstances sanitaires le permettront. Une réflexion globale est indispensable : la France a récemment été rétrogradée à la 9^e place pour l'accueil d'étudiants européens... nous arrivons après la Turquie, l'Italie et la Pologne.

Un effort important a été réalisé pour continuer à accueillir des étudiants cette année, malgré la crise. Le nombre d'étudiants en mobilité internationale dans les universités françaises chute néanmoins de 30 %.

Les bourses jouent un rôle essentiel dans un environnement international très concurrentiel. Ces bourses devront remonter rapidement en puissance, et les crédits être intégralement consommés.

Enfin, notre dernier point d'attention porte sur le soutien aux établissements scolaires libanais.

Les écoles francophones au Liban jouent un rôle essentiel dans le maintien du pluralisme culturel et religieux dans ce pays. Le réseau libanais de l'enseignement français à l'étranger est le premier mondial en termes d'effectifs. À la rentrée 2020, il perd plus de 3 000 élèves sur 62 000. Environ 20 M€ d'aides ont été attribuées. Il faudra continuer à suivre la situation de très près.

Nous souhaitons également que l'aide au réseau des écoles chrétiennes francophones, non homologuées, soit reconduite. Il s'agit de plus de 300 écoles. Un Fonds de soutien a été institué, financé à hauteur d'1,1 M€ en 2020 par le ministère. Ce soutien doit perdurer.

En conclusion, l'année 2021 sera difficile, mais il me semble qu'il faut encourager le ministère qui a été actif, en 2020, pour soutenir nos réseaux.

Mon avis sur la Mission « Action extérieure de l'Etat » sera favorable.

M. Richard Yung. – La baisse des effectifs de l'enseignement français à l'étranger, de l'ordre de 1 %, est plus faible que ce que nous craignons. C'est une bonne surprise. Les Français qui sont rentrés en France devraient revenir à l'étranger à moyen terme.

S'agissant des aides à la scolarité, Bercy a autorisé le report des crédits pour répondre aux besoins.

Je partage vos craintes concernant la politique immobilière de l'AEFE. Ce sera une vraie difficulté l'an prochain.

M. Ronan Le Gleut, co-rapporteur. – 14 nouveaux établissements ont été homologués. Par conséquent, la baisse de 1 % ne reflète pas la réalité. À périmètre constant, le réseau perd 8 000 élèves, et non 3 000. Nous n'avons pas évoqué les aides à la scolarité car elles ne sont pas inscrites au programme 185 mais au programme 151.

M. Olivier Cadic. – L'augmentation des effectifs du réseau est présentée chaque année en intégrant les nouveaux établissements homologués. Nous avons craint un moment que l'évolution ne soit bien plus défavorable que ce que nous observons actuellement.

Quelles sont vos orientations concernant l'ANEFE ?

M. Ronan Le Gleut, co-rapporteur. – Pour la justesse de l'analyse, il est nécessaire de comparer les effectifs à périmètre constant. Un tiers des établissements ont perdu plus de 5 % de leur effectif.

S'agissant de l'ANEFE, le ministère nous a confirmé qu'elle continuera à gérer l'encours existant. L'article 49 du projet de loi de finances crée un nouveau système de garantie. L'ANEFE aura un rôle de conseil et d'expertise dans l'attribution des garanties sur les nouveaux prêts. Ce schéma sera précisé par arrêté. Le nouveau dispositif plafonne l'encours total garanti à 80 % ou 90 % du montant du capital et des intérêts. Nous souhaiterions que ce plafond soit porté à 95 %, ce qui pourrait faire l'objet d'un amendement, compte tenu du fait que l'encours total des garanties est plafonné.

Projet de loi de finances pour 2021 - Mission « Action extérieure de l'État » - Programme 151 « Français à l'étranger et affaires consulaires » - Examen du rapport pour avis

M. Christian Cambon, président. – Nous poursuivons nos travaux par l'examen des crédits du programme 151 « Français à l'étranger et affaires consulaires ».

M. Bruno Sido, co-rapporteur. – M. le Président, chers collègues, je voudrais rappeler que le programme 151 a pour objet de fournir au Français établis ou de passage hors de France des services essentiels et de participer à la définition et à la mise en œuvre de la politique d'entrée des étrangers en France, avec les visas.

Pour cet exercice budgétaire, nous avons choisi de resserrer la focale sur deux sujets. Le premier focus porte sur le réseau consulaire, qui a été mis sous tension par la crise sanitaire et pour lequel, dans ce contexte, les moyens budgétaires sont un enjeu renforcé. Le deuxième focus, qui sera traité par mon collègue Guillaume Gontard, concerne la situation des

très nombreux résidents français eu Royaume-Uni à la veille de la mise en œuvre du *Brexit*, le 1^{er} janvier 2021 : elle est globalement clarifiée, mais des interrogations demeurent, qui supposeront un suivi attentif début 2021.

La crise sanitaire a été un véritable test de résilience, en bon français, un « stress test », pour le réseau consulaire. Je dirai que ce test a réussi : le réseau consulaire est parvenu à organiser au printemps – chacun s'en souvient – le rapatriement de 370 000 voyageurs français, et des mesures ont été prises en faveur des 2 millions et demi de Français qui vivent à l'étranger pour les accompagner pendant cette période difficile.

Des ajustements ont bien sûr été nécessaires. Les élections consulaires de mai 2020 sont reportées en mai 2021. Le soutien au tissu associatif des Français à l'étranger, le STAFE, qui recouvre divers domaines d'action allant de l'éducation au rayonnement de la France en passant par l'insertion socio-économique, est décalé à 2021. Le déploiement du centre d'accueil administratif mondial, tant attendu, est lui aussi reporté à l'année prochaine.

Par ailleurs, 100 M€ additionnels ont été ouverts en juillet dernier sur le programme 151, dont 50 M€ pour le financement d'un secours occasionnel de solidarité – le SOS – et 50 M€ pour les bourses scolaires. Représentant 27 % de l'enveloppe initiale, cette majoration est un signal bienvenu, mais elle doit être bien plus que cela. En effet, ces 100 M€ seront faiblement consommés en 2020 – peut-être à hauteur de 3 ou 4 M€ pour les secours occasionnels et autour de 7 M€ pour les bourses – malgré l'élargissement des critères d'éligibilité.

Pour 2021, nous approuvons la hausse de 17 % de la dotation pour l'aide sociale, qui atteint 16,2 M€. Mais, dans un contexte encore incertain, le principal enjeu reste que les quelque 90 M€ non utilisés de la « rallonge » de 100 M€ puissent être reportés en 2021. Lors des auditions il nous a été dit que les crédits du secours occasionnel de solidarité ne seraient pas intégralement reportés. La négociation doit se poursuivre, sachant que le programme 151 est le seul, parmi ceux de la mission, dont les crédits n'augmentent pas en 2021. En effet, c'est bien dans la perspective de ces reports que le budget n'augmente pas...

Par ailleurs, la crise sanitaire a renforcé l'intérêt de la dématérialisation de l'administration consulaire. La possibilité de recourir au vote électronique pour les élections consulaires de mai 2021, enfin sécurisée avec la reprise de l'entreprise attributaire qui était devenue insolvable, pourrait s'avérer très utile.

Toutes les dématérialisations de formalités et de procédures, outre certaines économies et facilitations pour les usagers, ne pourront que renforcer la résilience des administrations consulaires.

Parmi les chantiers en cours, citons en 2021 la poursuite de la dématérialisation de l'état civil, la montée en puissance de l'application France-Visas et le centre d'accueil administratif mondial joignable à toute heure. La dématérialisation est à la fois retardée, et rendue plus urgente par la crise sanitaire....

Sous un autre angle, bénéficier d'un réseau consulaire parmi les plus denses au monde s'est révélé un trésor inestimable pour nos compatriotes. Et naturellement tous les chantiers concourant au « consulat numérique » doivent être encouragés.

M. Guillaume Gontard, co-rapporteur. – J'en viens donc à la situation des résidents français au Royaume-Uni à la veille de la mise en œuvre du *Brexit*. Ils forment la plus importante des communautés françaises à l'étranger, avec 300 000 personnes. À la veille du *Brexit*, leur situation mérite que l'on s'y attarde, dans le prolongement de la veille constructive qu'exerce depuis 2016 le groupe de suivi de la nouvelle relation euro-britannique du Sénat – initiative de notre commission et de celle des affaires européennes.

En vertu de l'accord de retrait d'octobre 2019, les citoyens de l'Union européenne arrivés au Royaume-Uni avant la fin de la période de transition peuvent demander un nouveau statut de résident.

Ainsi, un citoyen français arrivé au Royaume-Uni avant le 31 décembre 2020, et voulant y rester au-delà, doit demander ce statut au Royaume-Uni. Il a jusqu'au 30 juin 2021 pour le faire ; après, sa résidence serait illégale.

S'il est fait droit à sa demande, ce résident obtient le « statut de résident permanent », le « *Settled status* », si sa durée de résidence est supérieure à 5 ans ; en deçà lui est attribué le « statut de résident provisoire », le « *Pre-Settled status* », qui l'autorisera à demander le « *Settled status* » dès 5 ans de résidence.

La moitié des Français concernés auraient déjà formulé une demande de statut, sachant que la procédure, gratuite, dématérialisée et généralement rapide, est ouverte depuis le 30 mars 2019.

Hélas, cette procédure entièrement numérisée, impliquant le scannage du passeport et du visage, voire le téléchargement de pièces justificatives, n'est pas accessible à tous ! Et si une demande en format papier reste possible, c'est au prix d'un détour procédural plutôt alambiqué, que nous détaillons dans notre rapport écrit. La principale inquiétude concerne donc les personnes vulnérables, âgées, isolées ou précaires, ainsi que les enfants placés en famille d'accueil.

Heureusement, le consulat s'emploie très activement à identifier toutes les personnes concernées. Par ailleurs, les autorités britanniques viennent de garantir que le butoir du 30 juin 2021 sera apprécié avec souplesse et bienveillance.

Seconde difficulté, la preuve de l'obtention du statut est également dématérialisée – ce que la commission avait déjà déploré l'an dernier. Et si, jusqu'au 30 juin 2021, nul n'est supposé vérifier qu'un ressortissant de l'Union européenne dispose de ce statut de résident, il semblerait que des attestations aient déjà été demandées...

Mais le vrai point d'attention concerne l'après 1^{er} janvier 2021, quand les droits seront différents selon la date d'arrivée – avant ou après le 31 décembre 2020 – au Royaume-Uni.

De ce point de vue, la mise en place de l'*Independent Monitoring Authority*, instance de suivi de l'application des dispositions relatives aux droits des citoyens européens à partir de 2021, pourra faciliter certains échanges avec les représentations diplomatiques et consulaires.

Quoi qu'il en soit, nous comptons sur le ministère de l'Europe et des affaires étrangères, sous couvert de l'Union européenne, pour veiller à ce que soit respectée la date du

30 juin 2021 et, surtout, qu'aucun aléa ne pèse sur l'administration de la preuve de sa qualité de résident européen.

En conclusion, nous proposons un avis favorable à l'adoption de ces crédits du programme 151.

Mme Hélène Conway-Mouret. – Je m'étonne de l'importante sous-consommation des crédits de dépense sociale. Les crédits supplémentaires ont été accordés à la suite d'une forte pression des élus représentant les Français de l'étranger. De fait, les profils professionnels de nombreux Français de l'étranger – autoentrepreneurs, artisans, travaillant notamment dans le domaine du tourisme – font qu'ils sont les premiers à être touchés par la crise, avec de nombreuses fermetures et pertes d'emploi. Il y a donc un décalage important entre l'importance des besoins apparents, en raison d'une précarité grandissante, et le fait que ces crédits ne soient pas consommés. Avez-vous pu, au cours de vos auditions, obtenir des éclaircissements sur les raisons de ce décalage ?

M. Bruno Sido, co-rapporteur. – La consommation des crédits du secours occasionnel de solidarité a heureusement connu une forte accélération dans la dernière période, à la faveur d'une communication adéquate et d'un assouplissement des règles d'éligibilité. 2 M€ étaient consommés au 1^{er} novembre, et déjà 2,5 M€ à la mi-novembre. Certes, nous déboucherons sur une importante sous-consommation des crédits en 2020 et Bercy a fait savoir que l'intégralité de l'enveloppe de 50 M€ ne pourrait être reportée. Le ministère de l'Europe et des affaires étrangères estime, de son côté, qu'il faudrait reporter au moins la moitié de ces crédits. Quoi qu'il en soit, le secours occasionnel de solidarité est une mesure bien ressentie, mais qui a probablement souffert d'un défaut d'information. Ce qui recoupe la nécessité, que j'ai évoquée, de maintenir un réseau consulaire dense.

M. Richard Yung. – J'étais hier au conseil d'administration de l'AEFE, et il est prévu que, sur les 50 M€ de l'enveloppe supplémentaire concernant les bourses, 30 M€ soient reportés, avec un total de crédits disponibles en 2021 s'élevant à 132 M€. Le problème est, ici aussi, le manque de demandes de la part des parents dû à un problème de circulation de l'information. Mais cela n'a pas été le cas des aides exceptionnelles aux élèves étrangers relevant du programme 185, qui représentent pourtant les deux tiers des élèves scolarisés dans le réseau d'enseignement français à l'étranger.

M. Christian Cambon, président. – S'il n'y a pas d'autres demandes d'intervention, je vais mettre aux voix...

La commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a donné un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Action extérieure de l'État », le groupe communiste, républicain, citoyen et écologiste s'abstenant.

Contrat d'objectifs et de performance (COP) 2020-2022 de l'Institut français - Examen du rapport d'information

M. Christian Cambon, président. – La parole est aux rapporteurs, que je remercie de leur travail extrêmement rapide.

M. Ronan Le Gleut, rapporteur. – Monsieur le président, mes chers collègues, depuis sa création, en 2011, l'Institut français est un acteur important de la diplomatie

culturelle et d'influence française à l'étranger. Il a su imposer sa marque, malgré l'abandon du projet initial de rattachement du réseau culturel public à l'opérateur.

La commission est aujourd'hui saisie pour avis, en application de la loi du 27 juillet 2010, sur le contrat d'objectifs et de performance (COP) de l'Institut français pour la période 2020-2022.

Ce COP s'inscrit dans la continuité des précédents. Il pérennise les missions de l'opérateur, tout en prenant en compte les mutations de la diplomatie culturelle et d'influence, ce qui est positif.

Les orientations du COP nous paraissent donc devoir être approuvées, sous réserve des quelques recommandations suivantes.

Tout d'abord, le COP 2017-2019 de l'Institut français est arrivé à échéance depuis bientôt un an. Le nouveau COP 2020-2022 couvre une période déjà en partie écoulée. Ce retard dans l'examen par les commissions parlementaires des COP est courant et regrettable.

Pour que le contrôle du Parlement soit effectif et pour le bon fonctionnement de l'Institut français, il est indispensable que le prochain COP soit examiné par le Parlement fin 2022, pour une entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2023.

Notre deuxième remarque concerne le format de ce COP, qui énonce des objectifs et des indicateurs de performance sans aucun engagement de la part de l'État en termes de moyens. Il s'agit davantage d'une lettre de mission que d'un contrat. La pluri-annualisation des objectifs perd beaucoup de son intérêt si elle n'est pas accompagnée d'un minimum de certitudes en termes de ressources publiques. L'Institut français a besoin de visibilité dans ce domaine, d'autant que ses ressources propres seront très affectées par la crise actuelle.

Une croissance des moyens est d'autant plus légitime que le contexte post-Covid nécessitera un soutien énergique au secteur culturel et aux réseaux de la diplomatie d'influence française à l'étranger.

Dans le projet de loi de finances pour 2021, la subvention à l'Institut français s'élève à 28,8 millions d'euros. Elle est de même montant qu'en 2018, avant la présentation par le Président de la République de son plan en faveur de la langue française et du plurilinguisme.

Ce plan comporte pourtant trente-trois objectifs, dont dix-sept relèvent en tout ou partie de l'Institut français.

En troisième lieu, la subvention du ministère de la culture à l'Institut français reste vingt fois inférieure à celle du ministère de l'Europe et des affaires étrangères. Elle s'élève, dans le PLF 2021, comme l'an dernier, à 1,36 million d'euros. L'Institut français est pourtant placé, depuis 2016, sous la double tutelle des deux ministères. Dans le cadre de son action culturelle internationale, le ministère de la culture doit consacrer davantage de moyens à l'Institut français.

M. André Vallini. – La quatrième observation porte sur l'articulation entre les missions de l'Institut français et celle de la Fondation des alliances françaises.

Cette articulation a récemment été clarifiée dans le cadre d'une convention tripartite entre l'Institut français, la Fondation des alliances françaises et le ministère, convention qui remonte au 2 octobre 2019.

Le soutien au français langue étrangère, la professionnalisation des agents du réseau public et du réseau des agences françaises sont confiés à l'Institut français. Les missions de la Fondation des alliances françaises sont recentrées sur la régulation et l'animation du réseau des alliances françaises. La Fondation est notamment propriétaire de la marque Alliance française.

Le chantier de la colocalisation des deux organismes reste toutefois en instance.

Nous préconisons d'inscrire dans le COP des indicateurs permettant de mesurer la part d'activité de l'Institut français s'adressant au réseau culturel public et la part venant en soutien des Alliances françaises.

Cette répartition doit en effet être connue et tendre vers un certain équilibre, car ces deux réseaux sont indispensables à l'universalité de notre diplomatie culturelle.

La cinquième observation porte sur la prise en compte des mutations de la diplomatie culturelle et d'influence au regard d'une compétition internationale de plus en plus forte et des conséquences de la crise sanitaire.

L'innovation, la mise en place de plateformes numériques sont des priorités bienvenues, mais il nous paraîtrait aussi intéressant de développer les manifestations hybrides, à la fois en présentiel et en distanciel. Ces manifestations sont dites aussi co-modales. Le COP ne les favorise pas particulièrement, et nous le regrettons.

De telles manifestations seraient utiles non seulement pour répondre à la crise mais aussi, plus généralement, pour élargir la diffusion des événements.

Enfin, nous regrettons que le COP ne prévoie aucun indicateur qui permettrait d'évaluer l'impact en termes d'audience de l'action de l'Institut français dans le domaine de la promotion et de la création artistique contemporaine. De tels indicateurs seraient en effet précieux. L'action de l'opérateur est envisagée et évaluée essentiellement en termes d'offre, avec des indicateurs tels que la part du budget consacrée à la jeune création, la part consacrée au soutien aux industries culturelles et créatives.

Il serait aussi utile de pouvoir révéler le nombre et les effets du partenariat entre l'Institut français et les opérateurs de l'audiovisuel extérieur. Ces partenariats existent, mais ils ne sont pas mentionnés par le COP. Ils doivent se développer, car ils sont susceptibles de démultiplier l'impact des actions de l'Institut français en favorisant leur diffusion vers de plus larges publics.

Moyennant ces quelques remarques, nous approuvons les orientations générales de ce COP, comme l'a dit tout à l'heure Ronan Le Gleut.

**Projet de loi de finances pour 2021 - Mission « Sécurités » - Programme 152
« Gendarmerie nationale » - Examen du rapport pour avis**

M. Philippe Paul, co-rapporteur. – Monsieur le président, mes chers collègues, si on additionne la loi de finances rectificative, le présent PLF et le plan de relance, la gendarmerie va pouvoir acquérir au total près de 6 000 véhicules, dont 48 véhicules blindés, ainsi que dix hélicoptères H-160. C'est donc un renouvellement sans précédent des moyens mobiles des gendarmes.

L'immobilier est un sujet plus important encore. Il constitue peut-être la première préoccupation des gendarmes aujourd'hui. En 2021, le PLF prévoit seulement 95 millions d'euros pour les investissements, contre 95 millions d'euros en 2020.

Toutefois, ces crédits devraient être complétés par ceux du plan de relance à hauteur de 440 millions d'euros pour la rénovation énergétique des bâtiments, par le biais d'appels à projets France relance. Environ 500 projets ont ainsi été proposés par la DGGN.

Toutefois, je voudrais faire trois remarques.

À ce stade, nous ne savons pas quel sera le nombre de projets effectivement retenus ni la somme totale qui sera engagée. Les projets doivent en principe être livrés dans les deux ans, ce qui sera trop court pour certains projets complexes.

Surtout, cette opération est ponctuelle : comme les années précédentes, il n'y a pas de visibilité à moyen et long terme pour l'immobilier de la gendarmerie. Le nouveau Livre blanc sur la sécurité intérieure, publié le 16 novembre 2020, ne fait que reprendre le constat habituel en indiquant qu'il est nécessaire de mettre à niveau les crédits consacrés à l'entretien du parc, très inférieurs aux niveaux nécessaires pour éviter la dégradation des bâtiments.

Ce serait en effet une somme d'environ 300 millions d'euros qu'il serait nécessaire de dégager chaque année. Sans une programmation financière pluriannuelle réalisée à partir d'un état des lieux de l'ensemble des besoins, il est à craindre que l'ambition de remettre à niveau le parc reste donc lettre morte.

Or le futur projet de loi sur la sécurité intérieure, qui pourrait comporter une telle programmation, n'est annoncé que pour 2022.

Au total, 2021 sera donc une bonne année pour l'immobilier de la gendarmerie, mais rien n'est encore acquis pour le retour à une situation normale à moyen et long termes.

En second lieu, la réserve opérationnelle est devenue essentielle à la gendarmerie nationale, que ce soit durant la période estivale dans les zones d'influences saisonnières, lors de certains grands événements nationaux – tour de France cycliste, Euro 2016, etc. –, mais aussi dans la lutte contre l'immigration illégale.

Or il y a une constante contradiction entre les priorités affichées et les données budgétaires : d'un côté, l'importance du rôle de la réserve est reconnue par tous. On évoque le passage de 30 000 à 40 000 voire 50 000 réservistes dans la perspective de l'empilement des missions à l'horizon 2024 : coupe du monde de rugby en 2023 et Jeux olympiques de 2024. D'un autre côté, les crédits stagnent à 70 millions d'euros, alors qu'ils étaient de près de 100 millions d'euros il y a deux ans.

Le manque de crédits retarde l'emploi des réservistes déjà recrutés, et certains ne sont plus disponibles lorsqu'il est fait appel à eux. Dès lors, il est impératif d'assurer une remontée en puissance des crédits de la réserve opérationnelle et d'offrir à celle-ci une visibilité à moyen-long terme. Pour cela, il est nécessaire de sanctuariser son financement au sein de la future loi d'orientation et de programmation de la sécurité intérieure.

Sous réserve de ces remarques, et compte tenu de l'important effort d'investissement accompli cette année, notamment pour les véhicules, je vous propose de donner un avis favorable aux crédits du programme « Gendarmerie nationale ».

Mme Gisèle Jourda, co-rapporteure. – Je partage à la fois la satisfaction de mon collègue Philippe Paul sur l'augmentation des effectifs et des crédits d'investissement de la gendarmerie, mais aussi toute son inquiétude sur l'absence de visibilité pour les prochaines années. Nous voyons bien que nous restons dans une logique de remise à niveau ponctuelle qui n'est pas soutenable à long terme.

Je voudrais pour ma part d'abord évoquer la question du maillage territorial de la gendarmerie nationale. Le ministre de l'intérieur a déclaré, le 16 novembre dernier, à l'occasion de la publication du Livre blanc sur la sécurité, qu'il était nécessaire de revoir la répartition géographique police-gendarmerie. Le Livre blanc précise qu'il s'agit essentiellement d'adapter la répartition des forces en zone périurbaine en fonction de la nature des problèmes rencontrés et non plus seulement en fonction des seules données quantitatives que sont la population et les statistiques de la délinquance.

Par ailleurs, les départements ruraux qui ne comptent aucune agglomération importante pourraient passer intégralement en zone gendarmerie. Même si le directeur général de la gendarmerie nationale nous a assurés la semaine dernière qu'il n'y avait pas de projet de fermeture systématique de brigades, je pense qu'il est nécessaire d'observer la plus grande prudence vis-à-vis de ce genre de réforme.

Premièrement, elle supposerait la consultation préalable des élus locaux concernés afin de bénéficier de leur connaissance des caractéristiques de la délinquance sur leur territoire et des besoins de sa population.

Deuxièmement, il faut se rappeler que l'implantation territoriale de la gendarmerie a déjà évolué au cours des dernières années, notamment dans le cadre de la révision générale des politiques publiques entre 2008 et 2012, avec la fermeture de nombreuses casernes.

Or ces évolutions ont parfois remis en cause une adaptation fine aux réalités de la délinquance, obtenue grâce à un travail accompli sur de longues années. C'est notamment le cas lorsque des brigades de gendarmerie ont laissé la place à la police dans des zones périurbaines.

Au total, je crois qu'il faut donc que nous fassions preuve d'une grande vigilance pour éviter toute future dégradation du service rendu en matière de sécurité.

Le deuxième sujet que je voudrais aborder concerne les problèmes d'à-coups budgétaires, particulièrement dommageables dans la gendarmerie.

C'est le cas pour la réserve opérationnelle, déjà évoquée par Philippe Paul. Les crédits de la réserve constituent trop souvent une variable d'ajustement en cas de tensions sur la masse salariale, au risque de décourager les réservistes et de se priver de la cible que

constituent les jeunes étudiants, seulement libres en période de vacances scolaires. Lorsque les crédits sont débloqués, ces étudiants ont trouvé un travail dans des hypermarchés ou des supermarchés faute d'avoir pu être recrutés à la période voulue.

Surtout, chaque année, la mise en réserve de 4 % des crédits du hors titre et le surgel ministériel de 1 % perturbent gravement l'exécution budgétaire.

En 2020, et de manière exceptionnelle, la réserve a certes été dégelée pour faire face aux conséquences de la crise du coronavirus. Celle-ci y a engendré un surcoût de 30 millions d'euros, dont 21 millions d'euros pour les équipements.

Toutefois, en temps normal, ce gel des crédits a de graves conséquences. En effet près de deux tiers des dépenses de la gendarmerie sont obligatoires, avec notamment un montant massif de loyer. Dès lors, le taux de mise en réserve sur les dépenses manœuvrables est en réalité de 11 %.

À l'issue de sa rencontre avec le conseil de formation militaire de la gendarmerie nationale, le ministre de l'intérieur a annoncé qu'il s'engageait à solliciter à ce sujet le ministre délégué aux comptes publics.

À ce jour, nous n'avons pas d'écho sur les éventuels résultats de cette démarche, mais il serait souhaitable que cette situation évolue enfin.

Je m'associe à la conclusion de Philippe Paul. Je suis, sous réserve et avec vigilance, favorable à l'adoption de ces crédits, sachant que nous n'avons pas la visibilité voulue. À mon sens, nous nous devons donc d'être prudents pour les années à venir.

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

La réunion est close à 10 heures 50.

(La commission adopte le rapport d'information et en autorise la publication).

COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES

Mercredi 25 novembre 2020

- Présidence de Mme Catherine Deroche, présidente -

La réunion est ouverte à 9 h 5.

Projet de loi de finances pour 2021 - Mission « Régimes sociaux et de retraite » et compte d'affectation spéciale « Pensions » - Examen du rapport pour avis

M. René-Paul Savary, rapporteur pour avis de la mission « Régimes sociaux et de retraite » et du compte d'affectation spéciale « Pensions ». – Depuis plusieurs années, dans le cadre du projet de loi de finances, notre commission examine conjointement les crédits de la mission « Régimes sociaux et de retraite » et du compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions ».

Cet avis budgétaire complète notre analyse sur l'objectif de dépenses de la branche vieillesse du projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2021, d'un montant de 251,9 milliards d'euros. Ce montant couvre les dépenses de l'ensemble des régimes de base obligatoires, y compris des régimes intégrés concernés par les deux missions budgétaires que nous examinons ce matin.

La mission régimes sociaux et de retraite permet le financement de onze régimes spéciaux par le biais de subventions d'équilibre versées par l'État. Le régime des industries électriques et gazières, ainsi que ceux de l'Opéra de Paris et de la Comédie française font l'objet d'une subvention d'équilibre retracée dans d'autres missions budgétaires.

Pour la majorité, ces régimes sont fermés et en extinction, héritage de l'histoire de notre pays. Mais, pour l'essentiel des crédits, il s'agit de quatre régimes : le régime de la SNCF, celui de la RATP, celui des marins et, enfin, celui des mines.

Les crédits de la mission sont globalement en baisse de 1,19 %, selon une trajectoire engagée depuis plusieurs années. Cependant, cette baisse est essentiellement le fait de la baisse de financement des régimes en extinction et du régime des mines. En effet, certaines dépenses demeurent dynamiques : les subventions d'équilibre des régimes de la RATP et des marins sont en hausse sur 2021 et celle du régime de la SNCF est stable.

Ainsi, en 2021, 6,15 milliards d'euros seront consacrés à l'ensemble de ces dépenses.

Je tiens à signaler deux éléments sur l'année 2020 qui continueront d'avoir un impact sur 2021. D'une part, l'impact de l'activité partielle sur les recettes des régimes de la SNCF, de la RATP et des marins, mal estimé pour le moment qui conduira à un besoin supérieur de subvention. D'autre part, la conséquence de la fermeture du régime de la SNCF, et le protocole d'accord établi avec la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV) et l'Agirc-Arrco : les deux régimes du privé versent à la caisse de la SNCF une dotation correspondant aux recettes qu'ils perçoivent des nouveaux salariés de la SNCF, alors qu'aucune pension n'est pour le moment à verser à ce titre par ces deux caisses.

Ces sommes ne sont pas très importantes, au départ – quelque 14 millions d'euros – mais grimpent ensuite rapidement, d'année en année. Elles auront donc un impact important sur ces régimes spéciaux.

J'en viens désormais au compte d'affectation spéciale.

Je le rappelle, contrairement à une mission budgétaire, un CAS retrace à la fois des recettes et des dépenses, celles-ci devant nécessairement s'équilibrer. Les recettes du CAS « Pensions » sont principalement constituées des cotisations salariales et contributions employeurs.

Les dépenses du CAS atteindront en 2021 plus de 60 milliards d'euros, pour la première fois, en hausse de 1,03 %.

La dépense la plus dynamique est liée aux retraites des fonctionnaires civils de l'État. Il s'agit principalement ici d'une évolution démographique attendue.

Je souligne également que ces dépenses augmenteront cependant plus modérément que prévu, du fait de la crise sanitaire. En effet, la revalorisation des pensions, indexée sur l'inflation, devrait atteindre 0,4 % contre 1 % anticipé. Par ailleurs, nous avons constaté cette année des reports dans les liquidations attendues, notamment du personnel civil, ce qui aura un impact l'année prochaine.

En 2021, le solde demeurerait excédentaire, mais l'excédent annuel poursuit sa diminution, il serait *a priori* autour de 800 millions d'euros.

Le solde cumulé du CAS atteindra à la fin de cette année 2020, 9,1 milliards d'euros.

Il faut bien comprendre la logique du CAS. Cet excédent cumulé n'est pas de l'argent disponible qui pourrait être réorienté sur d'autres postes de dépenses. Ce solde correspond en quelque sorte à une provision ou réserve fictive dont la nature est purement comptable : il ne s'agit pas d'une immobilisation de trésorerie sur un compte de l'État. Ce solde cumulé, dans le respect des règles organiques, permet de garantir que les engagements de l'État en matière de pensions auront été financés par une recette liée à cette dépense.

Je l'ai évoqué la semaine dernière, le CAS retrace aussi les dépenses liées aux retraites du combattant et aux victimes de guerre, pour lesquelles une dotation est versée à partir de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation ». Les règles de recevabilité ne nous permettent pas de modifier les crédits sur ce CAS aux dépenses contraintes mais, si nous choisissons d'augmenter les crédits dédiés sur la mission « Anciens combattants », un ajustement des recettes et des dépenses du CAS devra être fait par le Gouvernement.

Si la dépense est contrainte, notamment pour le CAS, elle n'en est pas moins en partie « pilote ». Il serait aisément, et nous l'avons vu en séance lors de la discussion du PLFSS, de reporter à plus tard les questions concernant l'équilibre financier de notre système de retraite.

Concernant les régimes spéciaux financés par des dotations d'équilibre, force est de constater que nous nous devrons de mettre sur la table la question des conditions de départ

à la retraite : c'est bien la solidarité nationale, le contribuable, qui paye pour ces critères plus avantageux.

Concernant les retraites des fonctionnaires civils et militaires, la question est double en matière de recettes. Il s'agira de savoir, dans les années à venir, si l'État maintiendra le principe selon lequel il finance lui-même les pensions de ses fonctionnaires ou si, à la faveur d'un nouveau système, sa contribution employeur s'alignera sur le droit commun. Aussi, même en conservant cette hypothèse, la question du taux de cette contribution pourrait avoir à se poser avant 2030, afin de maintenir le CAS équilibré, comme la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) l'impose.

Je rappelle qu'actuellement, ce taux est de 74,28 % pour les fonctionnaires civils et de 126,07 % pour les militaires, alors qu'il est de 30,65 % pour la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales (CNRACL) et autour de 15 % pour les employés du privé.

Mais, au-delà de ces questions, nous ne pourrons nous exonérer d'une réflexion globale sur les dépenses de retraite, et je vous renvoie sur ce point à la conférence de financement que nous appelons de nos vœux.

Je vous rappelle que dans le rapport Conseil d'orientation des retraites (COR) qui va être publié demain, l'âge moyen de départ à la retraite, qui est actuellement de 62,3 ans – et qui est train de passer à 62,8 ans – devrait, en 2030, être à 64 ans, compte tenu des réformes déjà adoptées. Je vous rappelle que la réforme Touraine a conduit à reporter l'âge moyen du départ à la retraite pour un certain nombre de générations, qui commenceront plus tard à travailler. De fait, le taux plein sera automatiquement reporté à 64 ans. Ce que nous avions proposé n'était donc pas d'une redoutable difficulté à mettre en place.

Je vous propose donc, sous ces réserves, de donner un avis favorable sur les crédits du CAS « Pensions » et de la mission « Régimes sociaux et de retraite ».

Mme Monique Lubin. – J'ai besoin d'une explication sur les recettes du régime de la SNCF.

Vous écrivez, monsieur le rapporteur : « *D'une part, l'impact de l'activité partielle sur les recettes des régimes de la SNCF, de la RATP et des marins, mal estimé pour le moment qui conduira à un besoin supérieur de subvention* ». Très bien. « *D'autre part, la conséquence de la fermeture du régime de la SNCF, et le protocole d'accord établi avec la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV) et l'Agirc-Arrco : les deux régimes du privé versent à la caisse de la SNCF une dotation correspondant aux recettes qu'ils perçoivent des nouveaux salariés de la SNCF, alors qu'aucune pension n'est pour le moment à verser à ce titre par ces deux caisses* ».

Je ne comprends pas pourquoi les deux régimes doivent verser dès maintenant une dotation, alors qu'aucune pension n'est pour le moment versée au titre de ces deux caisses.

M. René-Paul Savary, rapporteur pour avis. – Le régime de la SNCF étant clos, les nouveaux employés sont embauchés sous contrat privé. En conséquence, le régime spécial ne perçoit plus de cotisations, mais doit verser les pensions de ceux qui sont à la retraite. C'est le principe de la répartition. C'est pourquoi l'équivalent des cotisations des actifs est affecté au régime fermé.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Est-ce clair pour tout le monde ? Car il s'agit tout de même de flux assez incompréhensible entre régimes !

M. René-Paul Savary, rapporteur pour avis. – La simplification était difficile. Il y a tellement de critères à faire bouger, qu'il vaut mieux ne rien toucher. L'harmonisation ne peut être favorable à tout le monde.

En revanche, un certain nombre de mesures portent leurs fruits, et notamment la revalorisation des retraites sur l'inflation et non plus sur le salaire. Les projections du COR montrent bien, par rapport à 2030 ou 2070 – en tenant compte des mesures adoptées –, que la pension moyenne de nos retraités, qui est actuellement supérieure au revenu moyen de ceux qui travaillent, diminue progressivement relativement au niveau des salaires. Si nous arrivons à un équilibre, à terme, la pension ne représentera plus que 75 ou 80 % du revenu moyen des salaires. Ce qui voudra dire une baisse du pouvoir d'achat, même si l'augmentation des pensions suivra l'inflation.

Sans nouvelles mesures, les pensions ne seront pas à la hauteur des espérances. C'est la raison pour laquelle, nous devons prendre nos responsabilités, même si ce n'est jamais le bon moment.

Mme Cathy Apourceau-Poly. – Je suis désolée, monsieur le rapporteur, mais je n'ai pas bien compris votre réponse.

Par ailleurs, je note que, hors subvention d'État, le régime de la SNCF n'est pas déficitaire, bien au contraire. Il y a donc une volonté de casser un régime spécial qui fonctionne, même en période de crise sanitaire, avec des baisses de cotisations. Vous l'avez souligné, les nouveaux employés de la SNCF sont embauchés sous contrat privé.

Concernant les retraités des mines, ce régime est fermé depuis 2010. Les recettes propres ne pouvant couvrir les charges, l'État contribue au financement des pensions, au nom de la solidarité nationale.

Nous pensons que le Gouvernement aurait dû maintenir les crédits au niveau de l'an dernier, afin d'améliorer les conditions sociales des pensionnés du régime minier.

Mme Monique Lubin. – Monsieur le rapporteur, vous avez mentionné que l'âge de la retraite sera porté à 64 ans, en 2030, et que nous n'avions donc aucune raison de pousser des cris d'orfraie comme nous l'avons fait lorsque vous avez proposé d'accepter l'âge légal – c'est un peu cela que vous vouliez dire. Ma question est simple : puisque l'âge de la retraite sera automatiquement repoussé à 64 ans, pourquoi anticiper et prendre ce type de mesures avant 2030 ? Ainsi, vous faites payer une catégorie de personnes qui a commencé à travailler très tôt et qui devra partir plus tard que prévu.

M. René-Paul Savary, rapporteur pour avis. – Nous avons effectivement proposé d'accélérer la réforme Touraine, qui avait des répercussions sur d'autres générations, afin de maintenir un niveau de pension élevé. Car si nous appliquons cette réforme en augmentant l'âge de la retraite de façon trop lente, le montant des pensions baissera.

Concernant le régime SNCF, effectivement, il n'est pas déficitaire, puisque c'est l'État qui paie la différence entre les charges et les produits – le montant de la subvention représente 60 % de ses charges, soit 3,3 milliards d'euros : c'est l'objet de la mission.

Le régime des mines est, quant à lui, abondé par une subvention de l'État qui représente 84 % de ses charges vieillesse. Le ratio est de 1 000 cotisants pour 220 000 pensionnés. Ce régime s'éteint progressivement.

Les règles de ces pensions sont les règles classiques, avec une revalorisation selon l'inflation ; de fait, elle sera cette année de 0,4 %.

Il en va de même pour le régime des marins : 30 000 cotisants pour 100 000 pensionnés. Une compensation de l'État est donc indispensable.

Enfin, en ce qui concerne le régime SNCF, je l'ai dit, les nouveaux employés sont embauchés sous contrat privé. De fait, ils cotisent à la CNAV et à l'Agirc-Arrco. C'est la raison pour laquelle, ces deux régimes versent à la caisse de la SNCF une dotation correspondant aux recettes qu'ils perçoivent des nouveaux salariés de la SNCF. Ces deux régimes n'auront à verser des pensions que dans vingt, trente ou quarante ans.

Mme Monique Lubin. – Il s'agit donc bien d'un constat.

M. René-Paul Savary, rapporteur pour avis. – Oui, c'est le résultat d'un protocole d'accord qui a été établi avec la CNAV et l'Agirc-Arrco. Le montant, cette année, est de 14 millions d'euros, l'année prochaine, il sera de 50 millions d'euros.

Tous les régimes bénéficient de compensations démographiques, qui participent à l'équilibre. Cette compensation serait gommée dans un régime universel, mais nous aurions plus de difficultés à calculer les cotisations salariales et patronales.

La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Régimes sociaux et de retraite » et du compte d'affectation spéciale « Pensions ».

Projet de loi de finances pour 2021 - Mission « Cohésion des territoires » - Programme « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables » - Examen du rapport pour avis

M. Olivier Henno, rapporteur pour avis de la mission « Cohésion des territoires », programme « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables ». – Permettez-moi tout d'abord d'avoir une pensée amicale pour le sénateur Morisset, qui m'a précédé pour présenter le programme 177.

Le programme 177 « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables » de la mission « Cohésion des territoires » a été profondément marqué cette année par la crise sanitaire, pour mettre à l'abri les personnes vulnérables. En effet, ce programme finance principalement des structures d'hébergement d'urgence et des dispositifs de logement adapté, afin de répondre aux demandes d'hébergement des personnes en détresse et d'accompagner les plus précaires vers l'accès au logement.

La crise sanitaire est intervenue dans un contexte de sous-budgétisation chronique de la politique de l'hébergement d'urgence malgré la progression continue des moyens qui lui sont alloués. Les crédits du programme ont augmenté de 45 % en cinq ans et ont atteint 2,1 milliards d'euros en 2019. Ils permettent de financer un parc d'hébergement dont les capacités ont doublé en six ans pour atteindre 157 000 places fin 2019.

C'est dans ce contexte de tension sur l'offre d'accueil que le Gouvernement a décidé, face à la crise, d'accroître significativement les capacités d'hébergement d'urgence, afin de limiter au maximum le nombre de personnes à la rue à partir du premier confinement et de réduire la densité d'occupation des centres d'hébergement, pour respecter les distanciations sociales.

Ainsi, 35 000 places supplémentaires en hébergement d'urgence ont été ouvertes au plus fort de la crise, au printemps dernier, portant les capacités d'accueil à un total de 180 000 places, parmi lesquelles 14 000 places temporaires ouvertes pour l'hiver qui ont été prolongées. S'y sont ajoutées 17 000 places à l'hôtel ou dans des locaux mis à disposition à titre exceptionnel et 3 600 places dans des centres d'hébergement spécialisés pour accueillir les malades de la covid-19. Ces centres spécialisés ont permis de prendre en charge, avec un suivi médical, les personnes sans domicile qui avaient développé une forme peu grave de la maladie lorsqu'elles ne pouvaient être isolées dans un centre d'hébergement. Le taux d'occupation de ces places spécialisées a finalement été assez faible, de 10 % en moyenne de mi-mars à mi-août, même si quelques situations de saturation se sont présentées ponctuellement. Les capacités de ces centres spécialisés ont été réduites à 757 places à la fin du mois d'août.

En matière de veille sociale, deux dispositifs exceptionnels ont été mis en place pour accompagner les plus vulnérables. D'une part, des équipes mobiles sanitaires ont été déployées dans chaque département par les agences régionales de santé (ARS). Elles ont permis d'assurer un suivi des malades en ambulatoire dans les centres d'hébergement, d'aller vers le public à la rue et de sensibiliser le personnel aux consignes sanitaires.

En rapprochant les secteurs sanitaire et social, ces équipes se sont révélées d'une grande utilité dans le champ de l'hébergement d'urgence, qui accueille un public très vulnérable. C'est la raison pour laquelle il est prévu, dans le cadre des mesures issues du Ségur de la santé, de mettre en place des équipes mobiles « santé précarité » coordonnées par les services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO), qui gèrent les demandes et les orientations en matière d'hébergement, et financées par l'assurance maladie.

En outre, l'État a procédé à la distribution de chèques services par l'intermédiaire d'associations, afin que les plus vulnérables puissent acheter des produits alimentaires et de première nécessité. D'une valeur unitaire de 3,50 euros, ces chèques ont bénéficié à 90 000 personnes grâce à cinq vagues de distribution depuis le début du premier confinement, ce qui a représenté une dépense de 27,3 millions d'euros.

Cette situation de crise a bouleversé les acteurs du secteur de l'hébergement. Ils ont dû faire face à l'arrivée de nouveaux types de publics tels que des jeunes, des indépendants, des artisans ou encore des familles monoparentales en difficulté. Les associations ont constaté une hausse croissante de la demande d'aide alimentaire, car le confinement ne permettait plus la mendicité ou les dons informels de repas, notamment des restaurants. Néanmoins, les demandes d'hébergement formulées au 115 ont été considérablement réduites, de 50 % à 70 % en moyenne grâce à la hausse du nombre de places et à l'arrêt de la rotation du public pour respecter les consignes sanitaires.

Par ailleurs, les conditions de travail des acteurs de l'hébergement ont été fragilisées par le manque de matériel de protection individuelle pendant plusieurs semaines avant que ne s'organisent des commandes groupées en liaison avec l'État. Ceux-ci ont aussi dû faire face à la baisse significative du nombre de bénévoles qui participent aux activités de

veille sociale. L'État a ainsi décidé de financer les surcoûts liés à la crise pour les structures d'hébergement s'agissant de l'acquisition d'équipements de protection et des dépenses supplémentaires de personnel. L'État compense également, par des crédits du programme 177 à hauteur de 20 millions d'euros pour 2020, le versement d'une prime de 1 000 euros au personnel du secteur de l'hébergement.

Ces mesures exceptionnelles ont conduit à un besoin de financement inédit pour les dispositifs d'hébergement d'urgence et d'insertion. Alors que la loi de finances initiale (LFI) avait ouvert des crédits à hauteur de 1,99 milliard d'euros pour 2020, nous pouvons estimer que l'exécution budgétaire avoisinera les 2,44 milliards d'euros cette année. Deux des quatre lois de finances rectificatives (LFR) pour 2020 ont autorisé l'ouverture de crédits supplémentaires pour un montant cumulé de 449 millions d'euros, afin de faire face à ces besoins de financement.

Pour 2021, il est prévu d'ouvrir 2,2 milliards d'euros en crédits de paiement (CP) pour le programme, soit une hausse de 10,5 % par rapport à la loi de finances pour 2020. Cette enveloppe, en hausse significative, risque toutefois d'être de nouveau insuffisante, étant bien inférieure au montant de crédits ouverts pour cette année.

En outre, la mission « Plan de relance » du PLF prévoit de consacrer 100 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) aux dispositifs d'hébergement. Ce soutien est bienvenu, même si nous pouvons regretter que ces moyens ne figurent pas au sein même du programme 177, alors qu'ils ne relèvent pas vraiment de dispositifs de relance économique et qu'ils pourront être redéployés à la faveur des besoins de financement d'autres programmes du plan de relance.

La budgétisation pour 2021 est relativement incertaine, car les besoins de financement des dispositifs d'hébergement dépendront largement de l'évolution de la crise sanitaire et de ses conséquences économiques et sociales. Je souhaiterais m'arrêter sur trois principaux enjeux auxquels devra faire face le secteur de l'hébergement dans les mois à venir.

Le premier est celui de la réponse à apporter aux demandes d'hébergement, qui pourraient continuer de croître face à la recrudescence attendue des situations de précarité. Le Gouvernement a déjà décidé de pérenniser 14 000 des 35 000 places temporaires ouvertes depuis le début de la crise à l'horizon de 2021, dont 10 000 places en hébergement généraliste, 1 000 places pour l'hébergement de femmes victimes de violences et 3 000 places en intermédiation locative. En outre, la ministre chargée du logement a décidé d'avancer la campagne hivernale au 18 octobre, au lieu du 1^{er} novembre, afin de relancer l'ouverture de places temporaires. Ces mesures auront un coût dont le montant dépendra de l'ampleur de la crise.

Le deuxième enjeu est celui de la poursuite du développement du logement adapté, qui a été fortement ralenti par la crise sanitaire. Dans le cadre du plan gouvernemental pour le « Logement d'abord », il est prévu de créer, entre 2017 et 2022, 10 000 places supplémentaires en pensions de famille et 40 000 places en intermédiation locative, afin d'améliorer l'insertion vers le logement et de mieux cantonner les places d'hébergement aux besoins de l'urgence.

Si cette dynamique a bien été enclenchée, les objectifs fixés risquent de ne pas être atteints. Pour les pensions de famille, 3 770 places ont été ouvertes entre 2017 et 2019. Alors que l'objectif était d'en ouvrir 2 000 supplémentaires en 2020, seulement 82 places ont

pu être ouvertes sur les six premiers mois de cette année du fait de la crise sanitaire. Il faut donc que le développement de ces places soit relancé en 2021. L'augmentation de plus de 22 % des crédits qui y sont consacrés, ainsi que la hausse du forfait à la place pour les pensions de famille, qui passera de 16 à 18 euros par jour, devrait y contribuer.

Le troisième point d'attention concerne le pilotage et le financement des structures d'hébergement d'urgence. D'importants chantiers sont engagés afin de rationaliser le parc, mais ils ont été ralentis cette année par la crise. Ils portent, pour les centres d'hébergement et de réinsertion sociale, sur la conclusion obligatoire de contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens (CPOM) à l'horizon de 2022 et sur la convergence tarifaire de ces établissements pour harmoniser leur financement. Cette démarche, qui devait permettre de réaliser 5,1 millions d'euros d'économies en 2020, a été suspendue et les conclusions des contrats souvent reportées. La transformation de places d'urgence du statut de la déclaration, sous subventions, au statut de l'autorisation, sous dotations, doit aussi être poursuivie pour améliorer leur pilotage.

Enfin, les outils mis à la disposition des SIAO pour coordonner l'offre et la demande d'hébergement sont en cours d'évolution. Un nouveau système d'information leur a été livré en septembre par l'État, mais celui-ci a connu de graves dysfonctionnements qui ont perturbé le fonctionnement des acteurs de l'hébergement pendant plusieurs semaines. Il est impératif que ces acteurs bénéficient d'une meilleure connaissance des publics, notamment de ceux qui sont en situation administrative précaire, et puissent renforcer leur capacité d'orientation vers le logement social. Ces travaux sont en cours et ils doivent, selon moi, être mis en œuvre rapidement pour améliorer l'accompagnement et l'insertion du public.

La poursuite de ces chantiers sera bien entendu soumise à l'évolution de la crise et ce contexte complique la budgétisation de ce programme qui, par nature, répond à des situations d'urgence. Il est néanmoins essentiel de poursuivre, malgré la crise, ces travaux de transformation du secteur de l'hébergement. Ils sont la condition d'une meilleure insertion vers le logement et d'un pilotage plus efficient de l'hébergement d'urgence afin de limiter sa progression constante et pour qu'il réponde effectivement aux situations de détresse.

Au regard des efforts considérables déployés par les acteurs de l'hébergement et des moyens engagés par l'État pour répondre aux besoins depuis le début de la crise et pour l'année à venir, je vous propose d'émettre un avis favorable à l'adoption des crédits qui sont soumis à votre examen.

M. Philippe Mouiller. – Je félicite tout d'abord le rapporteur pour la présentation de son premier rapport ; la continuité est assurée.

Les créations de places qui sont évoquées peuvent faire l'objet d'une triple lecture : d'abord, les places annoncées, puis les places ouvertes et enfin les places réellement créées. Parmi les 35 000 places temporaires, combien ont été réellement ouvertes ?

Par ailleurs, la Cour des comptes a souvent rappelé l'importance des coûts dans le domaine de l'hôtellerie, dans le cadre de l'hébergement d'urgence. Des programmes de construction et de réhabilitation ont été mis en place en parallèle. Où en sommes-nous des préconisations évoquées par la Cour des comptes visant à proposer des hébergements plus pérennes ?

Concernant les centres d'hébergement et de réinsertion sociale, la convergence tarifaire a certes vocation à améliorer la gestion et la lisibilité, mais elle crée aussi un certain nombre de perturbations, notamment au regard des territoires – le coût de l'immobilier n'est pas le même en région parisienne qu'en province.

S'agissant de la mise en place de ces CPOM, et malgré la crise sanitaire, avez-vous eu un retour sur leur impact direct sur les structures ? De mon côté, j'ai des informations sur des fragilisations, voire des fermetures de structures.

M. Daniel Chasseing. – Je voudrais également féliciter le rapporteur pour son rapport complet, qui montre combien l'occupation des places spécialisées a été très faible. Il démontre aussi pourquoi nous n'avons pas pu isoler les cas contacts, les personnes éventuellement contaminées n'ayant pas accepté d'être hébergées.

Mme Élisabeth Doineau. – Je m'associe aux remerciements de mes collègues, j'ai lu avec beaucoup d'attention ce rapport, très en prise avec la situation que nous traversons.

En Mayenne, les réponses ont été assez rapides en matière de volume de propositions d'hébergement, pour les personnes en difficulté et l'accompagnement a été relativement important.

Nous devons maintenant nous interroger sur la suite : comment pouvons-nous mettre en adéquation le besoin et l'offre dans nos départements, en temps normal ? La crise sanitaire a démontré, malheureusement, qu'il était possible d'héberger les personnes en difficulté. Mais l'accompagnement de ces publics reste la grande difficulté. Comment les accompagner vers la sortie de l'hébergement d'urgence ? Il me semble que les associations manquent de moyens en termes de ressources humaines pour accompagner pleinement ces publics.

Je salue donc l'effort réalisé en matière d'hébergement, mais nous devons aussi penser à financer les associations qui accompagnent ces publics, afin qu'ils ne soient, demain, pas plus nombreux.

M. Olivier Henno, rapporteur pour avis. – S'agissant des 35 000 places annoncées, elles ont bien été ouvertes.

Le recours aux nuitées d'hôtel est effectivement le point noir de ce programme et de nombreuses personnes sont hébergées dans des hôtels et des hébergements d'urgence pour de longues durées.

Je pense cependant que les élections municipales, auxquelles s'est ajoutée la crise sanitaire, ont ralenti la mise en œuvre de certains projets.

Concernant les CPOM, nous n'avons pas suffisamment de recul car leur généralisation, prévu par la loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ÉLAN), est en cours de mise en œuvre.

Par ailleurs, il est très juste de dire que nous avons éprouvé des difficultés à isoler, dans des centres spécialisés covid-19, des sans-abri contaminés. Cela peut-il expliquer en partie la seconde vague ? Difficile à dire, mais force est de reconnaître que peu de places ouvertes ont été occupées.

Enfin, l'État a effectivement mis les moyens qu'il fallait dans l'hébergement d'urgence durant la crise. Mais les associations ont toutes évoqué le manque d'accompagnement. D'autant que la crise sanitaire a entraîné une crise du bénévolat, un certain nombre de personnes âgées n'ayant pas pu s'engager de façon aussi forte que d'habitude. Le point positif de cette crise, c'est qu'elle a mis en exergue l'engagement de nouveaux bénévoles, notamment pour la distribution de denrées alimentaires.

Mme Monique Lubin. – Je note une certaine dichotomie entre ce qui est indiqué publiquement et ce qui est effectué. Une des deux plus grosses communes de mon département a divisé par deux une subvention versée à la Maison du logement, qui a vocation à accueillir les personnes vivant dans la rue, les jeunes en difficulté, les femmes victimes de violence, sous prétexte que l'association disposait de quatre mois de fonds propres.

Ce n'est peut-être qu'un exemple, mais je suis sûre qu'en cherchant un peu nous allons en trouver d'autres. Les discours sont là, mais accueillir ces personnes chez soi, finalement ce n'est pas très joli, et nous préférerons balayer la poussière sous le tapis.

La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits du programme « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables » de la mission « Cohésion des territoires ».

Projet de loi de finances pour 2021 - Mission « outre-mer » - Examen du rapport pour avis

M. Alain Milon, rapporteur pour avis de la mission « outre-mer ». – Madame la présidente, mes chers collègues, j'ai le plaisir et l'honneur de vous présenter, pour la première fois, mes observations sur les crédits de la mission « outre-mer » dans le cadre du projet de loi de finances (PLF) pour 2021.

Comme préambule à cet examen, il me semble important de vous faire part de plusieurs observations.

En premier lieu, notre commission des affaires sociales a toujours fait preuve d'un intérêt particulier pour les territoires ultramarins, qui ne s'est jamais limité à l'appréciation des crédits budgétaires que la présente mission leur consacre. Outre la représentation importante parmi nos commissaires d'élus de ces territoires de tous bords politiques, notre attachement aux enjeux soulevés par les outre-mer provient de ce que certaines difficultés qu'ils éprouvent, davantage que dans l'hexagone, ont directement trait aux champs de compétence de notre commission : santé, emploi, solidarité. C'est pourquoi je suis particulièrement fier, dans le prolongement du rapport que nous avions produit en juin 2016 sur l'excellence sanitaire dans l'Océan indien – et deux ans plus tard, en Guyane et en Guadeloupe – avec plusieurs de nos collègues, de poursuivre devant vous l'engagement et la vigilance de notre commission sur ces sujets.

Bien qu'il soit difficile de ne pas aborder, au cours d'un tel débat, l'ensemble des enjeux et des difficultés auxquels les territoires d'outre-mer sont confrontés, je vous rappelle que la mission budgétaire que nous examinons est très loin de retracer l'ensemble des crédits qui leur sont consacrés, portés par 88 programmes relevant de 29 missions différentes. Un seul principe régit la maquette de la mission « outre-mer » : loin de présenter un ensemble cohérent et homogène, ses crédits n'y sont réunis qu'en raison de leur pilotage direct par le

ministère des outre-mer qui, contre toute intuition, ne maîtrise qu'une part très restreinte – 13 % exactement – de l'engagement financier de l'État vers ces territoires. Ayons donc bien à l'esprit que notre examen ne porte pas sur une appréciation globale de la politique ultramarine de l'État, mais sur la seule gestion par le ministère compétent des crédits dont il est ordonnateur unique.

Enfin, je me dois de souligner devant vous qu'en conséquence de son caractère composite, la mission « outre-mer » comporte plusieurs lignes budgétaires de montants significatifs qui ne visent pas directement le champ de compétence de notre commission, comme le logement ou le soutien aux collectivités territoriales. Notre avis portant sur la globalité des crédits de la mission, j'ai néanmoins fait le choix de retenir dans mon examen les aspects les plus saillants de l'évolution budgétaire, sans considération sectorielle particulière.

Ces précisions contextuelles étant faites, j'en viens à la présentation proprement dite de la mission. Elle est composée de deux programmes, le premier, le 138, consacré à l'emploi outre-mer, et le second, le 123, aux conditions de vie.

J'observe tout d'abord avec satisfaction que les crédits de cette mission, conformément aux exercices précédents, connaissent une évolution favorable qui les porte en 2021 à plus de 2,6 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et plus de 2,4 milliards d'euros en crédits de paiement (CP). Cette évolution ne doit toutefois pas masquer l'affaiblissement global de l'effort budgétaire de l'État à l'égard des outre-mer, retracé dans le document de politique transversale en annexe du projet de loi de finances (PLF), et qui prévoit, en autorisations d'engagement, un passage de 18,3 milliards d'euros en 2020 à 17,8 milliards d'euros en 2021.

Bien qu'il ne rentre pas dans les attributions du rapporteur pour avis d'examiner l'évolution de ces crédits, leur baisse semble principalement imputable à un désengagement de l'État en matière de transition énergétique, de valorisation des atouts culturels et scientifiques des territoires ultramarins, mais surtout à la non-reconduction en 2021 des crédits ouverts en 2020 au titre du plan d'urgence face à la crise sanitaire.

Le programme 138, qui représente deux tiers de la mission, est en très grande partie soutenu par les crédits couvrant la compensation budgétaire par l'État des exonérations de cotisations sociales prévues pour l'activité salariale et indépendante ultramarine, qui connaissent une augmentation sensible de 6,6 % en crédits de paiement.

Je rappelle que le régime d'exonération de cotisations sociales patronales en outre-mer, plus connu sous le nom d'exonérations Lodeom, peut être décliné selon trois modalités – le régime de compétitivité, le régime de compétitivité renforcée et le régime d'innovation et croissance – dont les seuils d'exonération et de dégressivité sont plus ou moins élevés. L'augmentation régulière des crédits consacrés à la compensation budgétaire des exonérations Lodeom en PLF n'est souvent que le reflet à N+1 d'une extension du régime de compétitivité renforcée à un ou plusieurs secteurs d'activité décidée en année N, au moment du vote du projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS).

Nous le savons bien, les discussions et les arbitrages qui d'année en année désignent les secteurs d'activité ultramarins éligibles à la compétitivité renforcée ne semblent pas répondre à une stratégie d'ensemble cohérente, mais plutôt à une succession de secours

apportés *a posteriori* à des situations économiques dégradées, parfois au mépris d'une vision plus globale.

Ainsi, s'il faut se réjouir de l'intégration du secteur de la production audiovisuelle dans le barème de compétitivité renforcée, suite à la fermeture de France Ô, il est en revanche peu compréhensible que le Gouvernement ait fermé la porte à ce que le secteur du bâtiment et des travaux publics (BTP), très exposé par la situation dégradée des finances locales, bénéficie de la même requalification, comme le prévoyait un amendement porté par notre collègue Viviane Malet.

Les représentants des entreprises ultramarines, que j'ai auditionnés en compagnie de plusieurs de nos collègues, se sont par ailleurs émus du manque à gagner substantiel qu'elles subissent depuis le remplacement du crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE) par un renforcement du régime d'allégements de cotisations sociales à partir du 1^{er} janvier 2019.

Il semblerait en effet que cette substitution n'ait à ce jour fait l'objet d'aucune analyse quantitative stricte et qu'elle se soit traduite, selon nos collègues de la commission des finances, par une perte sèche de l'ordre de 100 millions d'euros, ce qui est considérable. Je déplore cette absence d'objectivation : si j'en crois le retour d'expérience de la fédération des entreprises des outre-mer (FEDOM), la compensation de la suppression du CICE s'est initialement fondée sur un chiffrage erroné qui ne tenait pas suffisamment compte des délais d'ajustement, et n'a pas été dûment actualisé depuis.

J'en appelle donc aujourd'hui à ce que les dispositifs Lodeom, dont les effets sur l'emploi outre-mer sont indéniablement favorables, puissent s'extraire de cette évolution par à-coups et faire l'objet d'une stratégie plus globale.

Le programme 123, intitulé « Conditions de vie outre-mer », concentre en crédits de paiement pour 2021 moins de 600 millions d'euros et recouvre en réalité deux politiques principales : le soutien budgétaire au logement ultramarin et l'accompagnement humain et financier des collectivités territoriales.

Concernant le logement, il s'agit de la seule politique dont l'intégralité des crédits et du financement peut être retracée au sein de la mission « outre-mer », ce dont elle tire d'ailleurs sa dénomination de ligne budgétaire unique (LBU). Les crédits de paiement qui lui sont consacrés en 2021, portés à 177 millions d'euros, accusent une diminution de 2,7 % par rapport à l'an dernier, dans laquelle il faut moins voir, à mon sens un retrait budgétaire de l'Etat, qu'une plus grande prise en compte de la sous-exécution chronique des crédits de la LBU.

En effet, d'après un rapport récent de la Cour des comptes sur le sujet, le défaut de consommation de ces crédits illustre une incapacité certaine pour les collectivités ultramarines et les acteurs du logement social de mobiliser cette aide. De l'aveu même du ministère des comptes publics, l'enjeu majeur de la LBU ne réside pas tant dans la sanctuarisation de son niveau de crédits que dans le développement des capacités d'ingénierie des collectivités pour atteindre les objectifs de la politique du logement. Toujours d'après la Cour, « ces sous-consommations ont abouti à l'accumulation de 758 millions d'euros de restes à payer, dont près de 23 % antérieurs à 2014 ».

Nous touchons là, mes chers collègues, à un sujet qui déborde quelque peu du champ de notre compétence mais qui, en raison du caractère prépondérant de l'enjeu du

logement social dans les outre-mer, doit tout de même attirer notre attention. Les conclusions esquissées par la Cour dans son rapport, qui me paraissent mériter une réflexion ultérieure, suggèrent que les 19 organismes de logement social présents dans les outre-mer, bénéficiaires directs de la LBU et par ailleurs destinataires de financements soutenus par de nombreuses dépenses fiscales, sont insuffisamment rationalisés dans leur action et ne bénéficient pas, compte tenu des effectifs limités du ministère des outre-mer et de ses agents déconcentrés, du pilotage requis.

La majorité des autres actions retracées dans le programme 123 vise des objets limités et disparates mais ont pour point commun de venir en soutien aux collectivités territoriales d'outre-mer et doivent être replacées dans un contexte global de finances locales dégradées. Elles concerteront, en 2021, plus de 568 millions d'euros des crédits du programme en autorisations d'engagement.

Là encore, de façon similaire aux constats que j'ai portés sur la politique du logement, je déplore que la principale faiblesse de ces crédits réside dans leur importante sous-exécution, elle-même directement conséquence des besoins en ingénierie exprimés par les élus locaux.

Je rappellerai en effet que ces derniers, fortement mobilisés dans l'engagement de dépenses de fonctionnement liés aux allocations individuelles de solidarité, voient leur capacité d'investissement fortement obérée et sont donc incapables de consommer l'intégralité des crédits qui leur sont destinés.

La direction générale des outre-mer (DGOM), que j'ai auditionnée, m'a indiqué avoir l'intention de renforcer cette année les crédits d'accompagnement financier et humain destinés aux gestionnaires locaux dont les capacités d'ingénierie auraient été trop faibles pour solliciter des crédits précédemment engagés. J'ai eu l'occasion d'alerter mes interlocuteurs sur le risque de « prime au mauvais gestionnaire » qu'une telle orientation comporterait : alors que ces crédits, qui ne sont pas habituellement revêtus d'une mission de péréquation, visent à renforcer l'autonomie de gestion des collectivités d'outre-mer, ce fléchage aurait pour résultat direct de désavantager celles qui se seraient montrées les plus performantes dans la consommation des crédits qui leur étaient préalablement destinés.

Je reprends à mon compte devant vous une suggestion qu'a alors formulée notre collègue Victoire Jasmin, qui a jugé plus opportun de recentrer ces crédits d'accompagnement vers le soutien aux gestionnaires locaux dans l'accomplissement de leurs missions régaliennes, tel le recouvrement de l'impôt, plus que vers la consommation de crédits déjà engagés.

De façon plus large, l'émission des crédits de soutien aux collectivités territoriales, qui nuit gravement à leur lisibilité au sein du programme 123, et qui peut même conduire à des financements doublonnés, plaide pour une refonte intégrale de la maquette budgétaire du programme, qui privilégierait une approche par secteur d'intervention.

Tels sont, madame la présidente, mes chers collègues, les principaux éléments que je souhaitais porter à votre connaissance au sujet de la mission « outre-mer ». Compte tenu de l'ensemble de ces observations, je vous propose de donner un avis favorable à l'adoption des crédits correspondants, qui sera pour ma part plutôt timide.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Je vous remercie, monsieur le rapporteur, et je suis ravie de vous avoir proposé d'élaborer ce rapport. Il est vrai que la commission des affaires sociales a effectué de nombreuses missions outre-mer et porte un grand intérêt aux territoires ultramarins. Le déplacement à Mayotte est d'ailleurs toujours très attendu.

Mme Victoire Jasmin. – Je souhaiterais tout d'abord remercier le rapporteur, qui a tenu compte de nos échanges. Son rapport illustre parfaitement la situation dans laquelle se trouvent les territoires d'outre-mer, alors qu'il n'est pas toujours évident de comprendre les différentes problématiques. Il permettra sans aucun doute à ceux qui ne vivent pas en outre-mer de mieux comprendre de quoi nous parlons, quand nous évoquons les exonérations Lodeom ou la LBU, par exemple.

Concernant le logement, les risques naturels majeurs nous contraignent à respecter des procédures différentes de celles de la métropole. Je ne dirai pas qu'elles sont plus compliquées, mais leur approche est différente. Or depuis trois ans, nous avons bien noté que les problèmes liés au BTP ont été évoqués, notamment parce que les coûts sont différents et la main-d'œuvre insuffisamment valorisée.

De nombreux jeunes diplômés partent se former en métropole, mais ne trouvent pas d'emplois. Leurs savoir-faire ne sont plus valorisés.

Nous avons tous entendu, il y a quelques jours, les propos de notre collègue Valérie Létard, relatifs à Action logement ; nous avons l'habitude de dire « quand le bâtiment va, tout va ». Nous devons donc trouver des solutions pour relancer le bâtiment en outre-mer, notamment grâce au dispositif « Cœur de ville », aux projets d'accompagnement, au plan d'investissement volontaire (PIV)... Je suis sûre que nous pouvons y parvenir, si le ministre en a la volonté.

Enfin, il est important que les difficultés propres à chaque territoire soient prises en compte, et notamment les risques naturels majeurs qui sont très importants. Les chefs d'entreprise du BTP le savent et rencontrent de nombreuses difficultés.

Mme Élisabeth Doineau. – Lorsque j'ai présenté ce rapport en remplacement de Mme Nassimah Dindar l'an dernier, j'ai pu mesurer l'ampleur des difficultés. Je tiens donc à témoigner pour ces territoires, nos collègues rencontrant de nombreuses difficultés sur le terrain.

Les aides proposées aux outre-mer sont un véritable casse-tête. Elles sont superposées les unes sur les autres, au fur et à mesure des visites ministérielles dans les différents territoires ultramarins. Nous avons vraiment l'impression qu'à chaque époque, des dispositions ont été prises.

Mais comment sont réalisées les évaluations ? Nous n'avons pas le sentiment, après le lancement d'un programme sur l'habitat, par exemple, qu'une évaluation soit ensuite réalisée sur la dépense des crédits. Or, le rapporteur l'a indiqué, certains crédits non consommés datent de 2014 ! C'est révoltant. Des millions d'euros dorment quelque part, faute peut-être, justement, d'une évaluation effectuée dans les temps.

Les bidonvilles n'ont toujours pas disparu ; c'est inacceptable. Cela a été dit, les entreprises ont besoin de travail, les populations ont besoin d'être mieux logées, il suffit donc

de le vouloir pour le faire. Il est important que le Gouvernement, plutôt que d'envoyer des ministres, organise une réelle gestion de ces crédits sur place.

Mme Laurence Cohen. – Je remercie également le rapporteur pour son rapport très complet et nuancé.

Lors de nos déplacements, nous avons pu mesurer le fossé qui existe entre la politique menée en hexagone et celle qui est menée dans les territoires ultramarins. L'une de nos erreurs est que nous reproduisons, en outre-mer, ce qui est fait en métropole, sans tenir compte des spécificités. Les propositions des élus ne sont pas suffisamment prises en compte pour répondre à l'urgence dans ces territoires.

Je suis très admirative de mes collègues ultramarins qui restent toujours très mesurés, en séance publique, lorsqu'ils décrivent la situation de leur territoire, alors que les inégalités sont extrêmement importantes.

Alors que le rapporteur votera timidement en faveur des crédits de la mission, mon groupe s'abstiendra.

M. Stéphane Artano. – Je remercie le rapporteur pour ses propos, auxquels j'adhère en grande partie, sa vision étant extrêmement lucide.

Un rapport a été élaboré par la délégation sénatoriale aux outre-mer sur la prise en considération de l'état d'urgence en outre-mer et les mesures de soutien économique. Nous n'avons pas été entendus sur tous les aspects que nous avions soulignés. La FEDOM l'a d'ailleurs clairement indiqué, lors de son audition devant notre commission, mais aussi devant la commission des finances.

S'agissant de la sous-consommation des crédits, elle est avérée. Une mission parlementaire, confiée à vos collègues Jean-René Cazeneuve et Georges Patient à la demande de l'ancienne ministre des outre-mer, Mme Annick Girardin, faisait notamment état d'un problème d'ingénierie de la part des partenaires de l'État sur les territoires, des difficultés de ces mêmes partenaires à honorer parfois leurs engagements, et d'acteurs privés qui méconnaissaient un certain nombre de règles publiques. Je rappellerai que le tissu économique ultramarin est composé à 90 % de très petites entreprises (TPE). Le Gouvernement s'est engagé à renforcer l'ingénierie territoriale.

J'ai toujours considéré qu'un budget traduisait une politique, du moins sur le plan philosophique. Or, ce qui manque à cette mission, c'est la visibilité de l'action de l'agence nationale de cohésion des territoires (ANCT) en outre-mer. Une expérimentation a été effectuée à Mayotte, avec une cellule de renforcement de l'ingénierie des collectivités qui a permis d'améliorer la sous-consommation constatée il y a un an.

Les efforts de l'État doivent aller vers un renforcement de la capacité des collectivités ou des acteurs à être autonomes et à mobiliser les crédits, plutôt que de piloter en direct les actions – je plaide pour une totale responsabilité des collectivités dans les programmes qu'elles mènent.

Vous avez évoqué le logement social et le BTP. Nous avons tous soutenu l'amendement de Mme Viviane Malet relatif au BTP, dans la discussion budgétaire.

Laurence Cohen nous trouve mesurés dans l'hémicycle, il s'agit plutôt d'une certaine pudeur. Nous présentons un certain nombre de difficultés, et nous ne sommes pas toujours entendus, mais nous voulons faire avancer les choses sans passer pour les « pleureurs de service ».

Enfin, je confirme les propos de notre collègue Victoire Jasmin, les problématiques sont différentes dans chaque territoire. De sorte que leur prise en considération amène des adaptations de dispositifs pouvant être perçus comme ressortant du droit commun et choquer, alors qu'elles tiennent simplement compte d'une réalité ultramarine.

Je soutiens la mission « outre-mer », tout comme le rapporteur, du bout des lèvres, car elle est incomplète – je pense, par exemple, à la disparition du CICE. Mais surtout, elle manque de perspectives. Il a été annoncé que l'outre-mer bénéficierait de 1,5 milliard d'euros dans le cadre du plan de relance, or les mandats de négociation ne sont pas encore finalisés.

Il s'agira d'un vrai sujet, car certains secteurs, comme le tourisme, n'ont pas bénéficié de beaucoup d'aides ; cette mission ne traduit pas un soutien aux secteurs d'activité particulièrement pénalisés par la crise sanitaire.

Mme Viviane Malet. – Je souhaiterais également remercier Alain Milon pour cet excellent rapport. Il a fait preuve d'une expertise très fine de la situation des outre-mer et de cette mission.

Je remercie également les collègues qui ont soutenu l'amendement que j'ai proposé et qui visait à mettre le BTP en compétitivité renforcée. Actuellement, nos entreprises sont en train de mourir. Que la sagesse du Sénat n'ait pas été entendue est regrettable.

S'agissant des crédits alloués à la LBU, s'ils n'ont pas diminué, les autorisations d'engagement sont supérieures aux crédits de paiement, ce qui veut dire que nous ne consommerons pas les sommes engagées – comme c'est le cas depuis plusieurs années.

Il conviendrait donc de définir des priorités pour cette LBU, de faire en sorte qu'elle soit plus facile à utiliser, plus accessible. Nous le constatons sur le terrain, nous passons beaucoup plus temps à monter des projets qu'à construire des logements.

Lors de la visioconférence avec le ministère, j'ai également pointé la problématique des personnes âgées. Si nos territoires sont encore jeunes, ils vont vieillir rapidement ; nous devons anticiper.

Nous pourrions, par exemple, flécher un habitat alternatif, non seulement pour les personnes handicapées, mais également pour les personnes âgées dans le cadre de la LBU, et mener de petites opérations qui seraient certainement plus faciles à monter.

Mme Jocelyne Guidez. – Je remercie Alain Milon pour son rapport très pointu.

Des aides sont-elles prévues pour rénover des maisons très anciennes, qui ont un cachet, voire une histoire, dans lesquelles vivent des personnes âgées ? Ces maisons deviennent, malheureusement, insalubres.

M. Alain Milon, rapporteur pour avis. – Oui, il existe des aides pour ce type de restauration, qui permettent la forme d'exonérations fiscales sur des investissements immobiliers.

Durant des années, j'ai écouté avec attention le rapport de la mission « outre-mer ». Je ne suis pas le premier à indiquer qu'il existe un manque total de visibilité sur les dépenses que peut réaliser l'État sur ces territoires. Il y a tellement de disséminations dans tellement de budgets différents, que nous ne percevons pas bien la cohésion, la clarté de l'action de l'État sur ces territoires.

Par ailleurs, le ministère des outre-mer, alors que les territoires sont immenses et que les populations ont de grands besoins, est finalement extrêmement petit et dispose de très peu de moyens.

S'agissant de la spécificité des territoires, que vous avez tous évoquée, je répondrai que vous nous devons aller plus loin en tenant en compte de leur identité.

Je n'ai disposé, en somme, pour l'examen de cette mission que de trois semaines, ce qui est très insuffisant pour vous présenter des propositions de changement, mais suffisant pour se rendre compte des lacunes des actions du ministère et de notre étude – pour avis, qui plus est. Ces territoires connaissent des problèmes majeurs. L'État s'en occupe-t-il bien ? Je ne pense pas. Il s'en occupe, certes, mais bien, je ne le pense pas.

Nous ne pouvons plus perdre de temps, nous devons travailler différemment, notamment avec les élus des outre-mer, pour présenter des propositions budgétaires différentes, quitte à être en désaccord avec le Gouvernement – quel qu'il soit.

Tel est le projet que j'espère mener à bien, d'ici à la prochaine présentation de la mission « outre-mer » pour 2022.

La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « outre-mer ».

Projet de loi de finances pour 2021 - Mission « Travail et emploi » - Examen du rapport pour avis

Mme Frédérique Puissat, rapporteur pour avis de la mission « Travail et emploi ». – Il me revient cette année de prendre la suite de notre ancien collègue Michel Forissier pour vous présenter les crédits de la mission « Travail et emploi ».

Les crédits demandés au titre de cette mission pour 2021 s'élèvent à 13,4 milliards d'euros, soit un peu plus que ce que nous avions voté en loi de finances initiale pour 2020, mais un peu moins que ce qui sera effectivement consommé compte tenu des crédits supplémentaires ouverts par les lois de finances rectificatives.

Cette mission n'enregistre aucune mesure nouvelle et ses crédits évoluent essentiellement sous l'effet des décisions prises les années précédentes ou en fonction de l'évolution spontanée du nombre de bénéficiaires des différents dispositifs. On pourrait presque en déduire que la situation de l'emploi dans notre pays n'a pas changé depuis plus d'un an.

Ce budget s'inscrit en effet dans la continuité des années précédentes en ce qui concerne la baisse du recours aux contrats aidés et le soutien accru au secteur de l'insertion par l'activité économique, la fin des aides à l'embauche susceptibles de créer des effets d'aubaine ou encore l'entêtement du Gouvernement à subventionner certaines expérimentations qui donnent peu de résultats.

J'aurais donc pu être tentée d'actualiser les analyses de Michel Forissier.

Pourtant, la situation de l'emploi en France est particulièrement préoccupante. Alors que le taux de chômage baissait de manière continue depuis plusieurs trimestres, il est brusquement remonté avec la crise sanitaire et atteignait 9 % au troisième trimestre, soit près de deux points de plus qu'au trimestre précédent. Surtout, cette brusque remontée du chômage ne résulte pas seulement d'un gel temporaire des embauches mais bien de destructions durables d'emplois. Selon les prévisions de la Banque de France, le taux de chômage continuera à progresser en 2021 et repassera à peine sous la barre des 10 % en 2022.

Cette progression est d'autant plus impressionnante que les destructions d'emplois sont, au moins à court terme, limitées par le recours massif à l'activité partielle, qui conduit l'État à prendre en charge la rémunération d'un nombre considérable de salariés.

Bien entendu, l'image d'une continuité de la politique de l'emploi donnée par la stabilité des crédits de la mission « Travail et emploi » ne correspond pas à la réalité. En effet, le budget alloué à cette politique est environ deux fois plus important si l'on prend en compte les crédits du plan de relance qui seraient alloués au ministère du travail.

Cela me conduit à une première observation sur ce projet de loi de finances, et qui a trait, comme je l'ai dit à la ministre, à son manque de lisibilité pour les parlementaires que nous sommes. En effet, la bonne information du Parlement voudrait que les crédits de la mission « Travail et emploi » donnent une image fidèle de l'action du Gouvernement en la matière. Si nous sommes soucieux de la maîtrise des dépenses publiques, nous aurions pu accepter en 2021 une hausse substantielle des crédits de cette mission au vu des circonstances exceptionnelles. Or, tout se passe comme si le Gouvernement avait voulu afficher une rigueur budgétaire et, en même temps, un plan de relance conséquent.

Cette fragmentation des crédits demandés est d'autant plus regrettable qu'une partie du plan de relance servira à compléter des dispositifs qui sont par ailleurs financés de manière pérenne. C'est par exemple le cas de la Garantie jeunes, qui permettrait d'accompagner 100 000 jeunes au titre du droit commun et 50 000 supplémentaires au titre du plan de relance. C'est également le cas de l'accompagnement intensif des jeunes (AIJ), mis en place par Pôle emploi, et dont le renforcement s'inscrirait dans le cadre du plan de relance.

Si ces dispositifs sont de bons outils de lutte contre le chômage, ils devraient relever de la mission que nous examinons ce matin, et non d'un plan de relance.

La question de l'activité partielle est un autre exemple du manque de lisibilité du budget que nous examinons. En temps normal, ce dispositif permet à un nombre limité d'employeurs de faire face à des circonstances exceptionnelles, notamment des sinistres ou des intempéries. Les sommes budgétées pour 2020 au sein de la mission « Travail et emploi » s'élevaient à moins de 100 millions d'euros. Ce dispositif a totalement changé de nature avec la crise sanitaire. Toutefois, les crédits supplémentaires prévus pour 2020, qui dépasseront au total 30 milliards d'euros, ont été inscrits au sein de la mission « Plan d'urgence ». En 2021,

les crédits correspondants seraient inscrits au sein de la mission « Plan de relance » et s'élèvent, pour le moment, à plus de 4 milliards d'euros. Je vois mal ce qui justifie ces évolutions de présentation. Le souhait du Gouvernement de présenter un effort massif pour l'emploi ne devrait pas nuire à la bonne information du Parlement. Surtout, s'il est sans doute nécessaire pour limiter le nombre de destructions d'emplois, le recours massif à l'activité partielle n'est pas soutenable sur le long terme, et nous devrons tôt ou tard en payer le prix.

En revanche, certains dispositifs ont un caractère plus exceptionnel et leur inscription dans le plan de relance me semble mieux justifiée.

Ainsi, les contrats aidés supplémentaires, qui vont, soit dit en passant, à contre-courant de la politique suivie ces dernières années, ne sauraient se justifier que dans le contexte d'une crise économique qui fragilise la capacité des entreprises à embaucher. Il en va de même pour les aides à l'embauche de jeunes de moins de 26 ans, qui sont de nature à créer d'importants effets d'aubaine. Il en va enfin de même du renforcement temporaire des effectifs de Pôle emploi pour faire face à l'augmentation de la charge de travail de cet opérateur.

Il convient de noter que les ressources de Pôle emploi sont fortement liées à celles de l'Unedic, avec un effet retard de deux ans. La dégradation des comptes de l'assurance chômage créera donc d'importantes difficultés de fonctionnement pour Pôle emploi à partir de 2022.

L'apprentissage connaît depuis quelques années un fort regain de popularité. Le nombre de jeunes apprentis embauchés avait progressé de 16 % en 2019. En 2020, cette dynamique s'est heurtée à la crise sanitaire. Néanmoins, au niveau global, le nombre d'apprentis devrait cette année se maintenir à son niveau de 2019 et pourrait même le dépasser. Ce constat cache toutefois des disparités importantes entre les secteurs et certains centres de formation des apprentis (CFA) pourraient rencontrer d'importantes difficultés financières. On peut donc s'interroger sur la stabilité prévue des crédits reversés par France compétences aux régions au titre du soutien au fonctionnement des CFA.

Depuis la loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel, en 2018, le financement de l'apprentissage est assuré par les opérateurs de compétences, en fonction d'un niveau de prise en charge défini par chaque branche. Les fonds nécessaires sont fournis aux Opérateurs de Compétences (OPCO) par France compétences, qui peut recourir à l'emprunt si ses ressources tirées des contributions des entreprises ne sont pas suffisantes.

Or, une mission conjointe de l'Inspection générale des affaires sociales et de l'Inspection générale des finances a constaté en avril dernier que l'équilibre financier issu du système mis en place par la loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel était très incertain. En effet, si on peut se réjouir du développement de l'apprentissage, on constate que France compétences, compte tenu de ses autres missions et surtout des prélèvements décidés par l'État sur ses ressources, n'est pas en mesure d'assurer le financement des CFA. Il s'agit là d'un impensé de la réforme de 2018, dont l'étude d'impact a manifestement été insuffisante. Cela contribue à expliquer le déficit prévisionnel de France compétences de 4 milliards d'euros, mais qui résulte principalement de la prise en charge par France compétences du financement du stock de contrats conclus avant 2020.

Pour cette raison, le Gouvernement profite de ce projet de loi de finances pour modifier substantiellement l'esprit de la loi de 2018. Aux termes de l'article 56, les

recommandations que France compétences formule à l'encontre des branches n'auront plus seulement pour objet de permettre la convergence des coûts au contrat mais également d'assurer l'équilibre financier du système. Ainsi, le financement de l'apprentissage deviendra une variable d'ajustement du budget de France compétences.

Je précise que cet article n'est pas rattaché à la mission mais au plan de relance, car il conditionne l'attribution d'une subvention exceptionnelle à France compétences à l'adoption de ces mesures de régulation. Là encore, ce rattachement discutable dans la mesure où il ne s'agit pas d'une mesure conjoncturelle mais bien d'une évolution structurelle.

Le budget pour 2021 porte, comme les années précédentes, les crédits consacrés au plan d'investissement dans les compétences (PIC), présenté par le Gouvernement comme un investissement exceptionnel en faveur des personnes éloignées de l'emploi pour la période 2018-2022.

Je reprends à mon compte les critiques formulées l'année dernière par Michel Forissier. Pour partie, le PIC correspond au financement de dispositifs pérennes comme la Garantie jeunes, qui a été généralisée sous la précédente législature. Il s'agit donc de dépenses qu'il aurait de toute façon fallu financer, et les présenter comme relevant d'un investissement exceptionnel semble trompeur. Cette remarque prend d'autant plus de sens qu'en 2021 une partie des dépenses liées à la Garantie jeunes seraient financées au titre du plan de relance.

Une autre partie du PIC correspond à un ensemble de dispositifs, pilotés avec les régions, sur lesquels le Gouvernement ne nous donne aucune information si ce n'est de grands axes que l'on ne peut que partager. Ainsi, c'est une enveloppe de plusieurs centaines de millions d'euros que nous accorderions cette année au Gouvernement, sans réellement savoir à quoi elle sera employée. La Cour des comptes a d'ailleurs critiqué ce manque d'information du Parlement dans son rapport sur l'exécution budgétaire 2019, manque d'autant plus regrettable que, comme chaque année, le budget du PIC devrait être sous-exécuté.

Encore une fois, si l'on ne peut contester ces objectifs, les crédits demandés au titre du PIC donnent une image exagérée de l'effort budgétaire en faveur de la formation des personnes éloignées de l'emploi.

Enfin, le PIC est alimenté par un fonds de concours en provenance de France compétences, qui s'élèverait à 1,6 milliard d'euros. La Cour des comptes a contesté la régularité de ce fonds de concours, dont l'État fixe unilatéralement le montant et qui correspond aux fonds qui étaient auparavant gérés par le fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels. Là encore, il semble exagéré de présenter ce fonds de concours comme relevant d'un effort exceptionnel, dans la mesure où il est prévu par la loi.

En outre, il convient de noter que l'État prélève 1,6 milliard d'euros sur les ressources de France compétences tout en lui attribuant, au titre du plan de relance, une subvention de 750 millions d'euros pour pallier l'insuffisance de ces ressources. Cela permet de gonfler de manière quelque peu artificielle à la fois le plan d'investissement dans les compétences et le plan de relance, au détriment de la bonne information du Parlement.

Dans la continuité des années précédentes, le budget pour 2021 traduit un renforcement du soutien au secteur de l'insertion par l'activité économique. J'approuve cette orientation, qui est cohérente avec le pacte d'ambition du secteur de l'insertion par l'activité économique (IAE) et avec la proposition de loi que nous avons récemment votée. Là encore,

on peut s'interroger sur le rattachement d'une partie des crédits supplémentaires au plan de relance.

Le Gouvernement persiste par ailleurs à vouloir faire décoller le dispositif des emplois francs. Il s'agit là d'un exemple type du mauvais usage des expérimentations. Ce dispositif a été créé sans étude d'impact par un amendement du Gouvernement au projet de loi de finances pour 2018. L'évaluation prévue n'a jamais été fournie au Parlement, peut-être parce que les résultats étaient inférieurs aux attentes en dépit d'un élargissement du champ géographique. Cela n'a pas empêché le Gouvernement de généraliser le dispositif depuis le 1^{er} janvier 2020, cette fois par décret. Malgré des ambitions nettement revues à la baisse, les objectifs ne sont toujours pas atteints. Certes, dans la mesure où il ne décolle pas, le coût de ce dispositif n'est pas disproportionné. Pour autant, les crédits qui lui sont consacrés pourraient peut-être être affectés plus utilement ailleurs. Le fait que les emplois francs aient figuré dans le programme du candidat Emmanuel Macron ne me semble pas de nature à les exonérer d'une démarche d'évaluation rigoureuse...

Un mot enfin sur l'expérimentation « zéro chômeur de longue durée ». L'Assemblée nationale devrait prochainement adopter la proposition de loi visant à la prolonger, comme le Sénat l'a fait le 4 novembre dernier.

En 2020, cette expérimentation devait bénéficier de plus de 28 millions d'euros. Les crédits effectivement consommés devraient finalement être inférieurs de plus de 10 millions d'euros, le nombre de personnes embauchées étant inférieur à 800, au lieu des 1 750 espérés. Le budget pour 2021 était initialement fixé à 22 millions d'euros, avec un objectif abaissé à un peu plus de 1 500 emplois créés. Cet objectif traduit une révision à la baisse des ambitions mais semble toujours optimiste, puisqu'il suppose de doubler en un an, et alors que les nouveaux territoires ne seront habilités qu'au second semestre, les résultats enregistrés depuis 2016. L'Assemblée nationale a souhaité abonder ce budget en adoptant un amendement majorant de 6 millions d'euros les crédits du programme. Je crains que ce budget ne soit encore une fois surévalué.

Au-delà du budget de l'État, il me semble important d'aborder ceux de l'assurance chômage. En effet, la dégradation spectaculaire des comptes de l'Unedic, dont la dette devrait dépasser 65 milliards d'euros en 2020, est très largement due aux décisions de l'État en matière d'activité partielle. La question de la gestion de cette dette devra donc se poser et il ne serait pas anormal que l'État en prenne sa part.

Au bénéfice de ces observations, il me semble que nous pouvons donner un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Travail et emploi », tout en gardant à l'esprit qu'elle ne donne pas une image fidèle des crédits qui seront effectivement consacrés à la politique de l'emploi en 2021. La maîtrise budgétaire affichée par cette mission tranche avec les dépenses publiques massives portées par le plan de relance, et qu'il faudra un jour financer.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Merci pour ce rapport très franc.

M. Philippe Mouiller. – Il y a en effet des inquiétudes sur les CFA, notamment dans les territoires ruraux, sur les unités de formation les plus éloignés des villes principales. On constate également des problèmes dans les délais de paiement, qui génèrent de vraies problématiques de trésorerie. Bref, il y a des difficultés dans l'application de cette réforme. J'observe une augmentation des personnels de Pôle emploi, mais une diminution des crédits

pour les rémunérer. Il est vrai que le contexte est particulier, et que beaucoup d'expérimentations sont lancées. La situation de l'AFPA soulève beaucoup de questions, qu'il s'agisse de son devenir, des évolutions financières ou de l'immobilier. En ce qui concerne l'obligation d'emploi de travailleurs handicapés, nous sommes en pleine mutation, avec le rapprochement entre Cap emploi et Pôle emploi. Quelles sont vos premières conclusions ?

Mme Pascale Gruny. – Le manque de lisibilité résultant de l'inscription dans le plan de relance d'une partie des crédits qui devrait relever de la mission est un constat que l'on peut également faire s'agissant d'autres missions. Pendant le premier confinement, l'activité partielle a permis de passer une première vague et, ensuite, il y avait les congés. Les entreprises ont pu faire le dos rond, mais, avec ce deuxième confinement, nous pouvons nous attendre à une vague énorme qui requerra un accompagnement financier important. Or cet accompagnement n'est ni dans cette mission, ni dans le plan de relance. Il faudra mieux accompagner les personnes et les entreprises, en faisant de gros efforts de formation pour les chômeurs, dont le nombre va s'accroître. La dernière loi sur la formation me laisse sceptique. Les gros CFA vont bien s'en sortir, mais les plus petits auront du mal. Résultat : dans les territoires ruraux, nous aurons des difficultés pour former nos jeunes.

Le coût de l'activité partielle pour l'Unedic pose, en effet, question : c'est à l'État de le prendre en charge. Mais on a bien vu, avec les gilets jaunes, que c'est le budget de la sécurité sociale qui a été ponctionné... L'État essaie toujours de s'en sortir ! Dommage, car il est préférable d'avoir de la clarté dans les comptes, pour pouvoir identifier les problèmes.

En ce qui concerne l'emploi des seniors, l'enjeu est moins de donner des exonérations incitatives, car cela ne fonctionne pas, que de faire de la psychologie pour que les chefs d'entreprise changent de regard et arrêtent d'éjecter les salariés, par des licenciements ou des ruptures conventionnelles, lors des dernières années de la carrière. Les organisations patronales demandent d'ailleurs la reprise des préretraites, avec la crise.

M. Olivier Henno. – France compétences est la pierre angulaire de la loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel. Vous avez évoqué le prélèvement de l'État sur les ressources de cet organisme. Pouvez-vous nous en dire plus ? France compétences doit déjà financer la formation professionnelle et l'apprentissage, réguler le marché et améliorer la transparence. Quelles pourraient être les conséquences de ce prélèvement ? Je m'inquiète notamment pour l'accès à la formation professionnelle dans les entreprises de taille intermédiaire (ETI), et notamment les entreprises de 50 à 250 personnes.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Il faudra que notre commission fasse bientôt un bilan de cette loi. J'entends beaucoup de questions sur France compétences.

M. Daniel Chasseing. – Alors que le taux de chômage était de 7,1 % au deuxième trimestre, il est remonté à 9 % en raison de l'épidémie et va sans doute dépasser 10 % en 2021. On peut donc se réjouir que l'apprentissage ait augmenté de 16 % et se maintienne en 2020. La dette de l'Unedic atteint 65 milliards d'euros, ce qui est un montant très important. L'État a raison de chercher à développer au maximum l'emploi, notamment chez les jeunes. Il faut privilégier l'insertion par le travail, même dans ce cadre épidémique. Vous émettez des réserves sur les crédits du PIC et sur le plan de relance. La ministre nous a pourtant assuré que ces crédits allaient être mis en synergie. Vous dites que les aides aux moins de 26 ans peuvent être une aubaine pour les entreprises. Je pense que ces aides sont nécessaires. Il est bon, surtout, que les jeunes puissent avoir une formation dans l'entreprise.

Mme Corinne Féret. – Je partage un certain nombre d'analyses du rapport, et notamment toute la première partie. Ce budget comporte en fait une partie seulement des financements consacrés au travail et à l'emploi ; une grande partie figure dans le plan de relance. Il est regrettable que nous n'ayons pas une visibilité très claire de l'engagement du Gouvernement en soutien de l'emploi dans cette période difficile.

La situation de l'emploi est extrêmement préoccupante, surtout pour les jeunes, diplômés ou non, qui méritent un effort conséquent et un engagement très clair du Gouvernement – la ministre nous a annoncé des mesures nouvelles, et le Président de la République aussi, hier soir. Certains se retrouvent sans aucune activité et sans aucune rémunération.

Nous devrons être attentifs au financement de l'apprentissage, vu les craintes que nous avions lors du débat sur la loi relative à l'avenir professionnel. L'insuffisance du financement par France compétences pourra mettre en difficulté certaines formations dans certains territoires, ou lorsque les effectifs sont restreints.

Pôle emploi voit la subvention qui lui est versée par l'État baisser. Nous proposerons des amendements en séance pour abonder ses financements, car ce n'est pas le moment de diminuer ses moyens, alors que ses agents devront accompagner des publics en difficulté et en recherche d'emploi, ou en reconversion professionnelle.

Nous sommes défavorables à la réforme de l'assurance chômage telle qu'elle avait été engagée avant la crise, reportée et repoussée de trimestre en trimestre, mais visiblement pas remise en question sur le fond. Pour nous, il serait impensable de mener à terme cette réforme, qui ne visait qu'à faire des économies sur le dos des chômeurs.

Je m'associe à la quasi-totalité des propos de la rapporteur, mais pas à sa conclusion : sur les crédits de cette mission, nous nous abstiendrons.

Mme Cathy Apourceau-Poly. – Nous partageons complètement le rapport, qui traduit bien la situation dans laquelle nous sommes. Mais je n'arrive toujours pas à comprendre pourquoi, dans cette commission, l'on peut être aussi dur – nous pourrions signer le rapport – et, à la fin, émettre un avis favorable. Quand on tient des propos aussi durs, il faut aller jusqu'au bout, et avoir le courage de ses opinions !

Sur la réduction des moyens de Pôle emploi, je rejoins ce que vient de dire Mme Féret. Des centaines de milliers d'emplois vont être supprimés, et 800 000 l'ont déjà été. J'ai une pensée, notamment, pour les petits commerçants, pour les commerces de proximité. On parle souvent des grands groupes, comme Bridgestone qui, dans mon département, supprime 863 postes d'un seul coup – même si j'espère qu'il y aura un repreneur. Mais il faut penser à tous ces petits commerçants, toutes ces petites entreprises, toutes ces petites associations, qui vont perdre des milliers d'emplois. Dans cette situation, je ne comprends pas qu'on ne mette pas plus de monde à Pôle emploi pour accompagner tous ceux qui seront dans la détresse.

La pauvreté est en train d'exploser, partout. Les dernières enquêtes, notamment sur la pauvreté des jeunes, m'inquiètent beaucoup. Les jeunes qui pouvaient faire de petits boulots sont en train de tomber dans la pauvreté. Les chiffres officiels sont alarmants, tels que nous les fournissent les associations, comme le Secours catholique ou le Secours populaire,

qui voient leur nombre de bénéficiaires augmenter. Le nombre de bénéficiaires du RSA est en train d'exploser. Comment les départements feront-ils pour suivre ?

Nous sommes évidemment contre la réforme de l'assurance chômage, car elle ne vise qu'à durcir les conditions pour les chômeurs et les chômeuses. On nous annonce que cette réforme provoquerait une baisse des indemnités chômage de 24 %, qui ferait passer des bénéficiaires d'un revenu mensuel de 902 euros à 689 euros. Comment vivre avec 689 euros par mois ? Une baisse de 24 % n'a pas le même effet quand on gagne 8 000 ou 9 000 euros par mois que quand on gagne 902 euros... Cette réforme du chômage va faire basculer des gens dans la pauvreté. Nous y sommes opposés depuis le début. Nous ne voterons pas les crédits de la mission.

Mme Brigitte Micouleau. – On voit bien que l'État fait le maximum pour les aides, même si, souvent, les entreprises ne rentrent pas dans les bonnes cases. Beaucoup d'entreprises doivent environ huit mois de congés payés à leurs salariés, sans aucune trésorerie. Comment feront-elles ? Le résultat sera une hausse du nombre de chômeurs, de jeunes chômeurs notamment, surtout dans la restauration. Il faudra prévoir leur formation.

Mme Jocelyne Guidez. – Aux Antilles, nous avons encore des employés qui servent l'essence à la pompe. Au lieu de distribuer de l'argent à droite et à gauche, pourquoi ne remet-on pas ces petits métiers à l'honneur ? Après tout, ils ont de la valeur, permettent à leurs titulaires de se lever le matin, d'avoir de la dignité, de se socialiser aussi : pour le moral, c'est tout de même mieux que de rester chez soi. Il n'y a pas de sot métier.

Mme Catherine Deroche, présidente. – C'est un métier qui nécessite de prendre grandes précautions : il y a beaucoup de cancers de la vessie chez les gens qui servaient de l'essence à la pompe. On a toute la journée le nez sur le réservoir, et les conséquences sur la santé ne sont pas négligeables. Je suppose tout de même qu'on peut l'exercer dans des conditions satisfaisantes, si l'on veille à la sécurité des personnes concernées.

Mme Frédérique Puissat, rapporteur pour avis. – Vous m'interrogez sur la cohérence entre le rapport et sa conclusion. La commission ne se positionne pas sur le plan de relance, mais sur la mission « Travail et emploi », et sur sa trajectoire depuis 2017. Nous avons toujours donné un avis favorable à cette mission. Il n'y a donc aucune raison, puisque nous sommes sur des trajectoires similaires, qu'on donne un avis défavorable à une mission que nous avons toujours suivie. Surtout, comme l'a souligné M. Chasseing, un certain nombre de mesures visent à favoriser l'insertion professionnelle, ce qui va dans le bon sens pour aider ceux qui sont éloignés de l'emploi ou en difficulté à réintégrer un cursus professionnel et le circuit économique classique. Si on peut regretter qu'une partie des crédits de la politique de l'emploi soient retracés ailleurs et s'il nous faut être lucides sur la réalité des crédits demandés, je n'en suis pas moins favorable à leur adoption.

Quand nous avons examiné la loi sur l'avenir professionnel, M. Forissier avait dit qu'il ne s'agissait que de tuyauterie. L'essentiel des tuyaux de financement de la formation professionnelle et de l'apprentissage a en fait été rebranché vers France compétences, au détriment notamment des régions. J'ai à cette occasion eu l'occasion de dire que j'espérais que le Président de la République savait marcher sur l'eau, que tout allait bien fonctionner, qu'on s'y retrouverait. Eh bien finalement, nous ne nous y retrouvons pas ! France compétences est déficitaire et rencontre un certain nombre de difficultés, y compris en termes de fonctionnement. Ses effectifs atteignent 70 personnes, par l'addition de structures qui existaient préalablement. Le rapport de l'IGF a montré qu'il en faudrait davantage.

Malheureusement, l'article 56 propose de faire du niveau de prise en charge une variable d'ajustement financière, avec les conséquences que cela peut avoir pour les CFA.

Les ETI et une partie des PME ne bénéficient plus des fonds mutualisés, qui sont concentrés sur les entreprises de moins de 50 salariés. Les difficultés que ces entreprises rencontrent étaient prévisibles. Au terme d'un certain nombre de mois ou d'années de fonctionnement, nous devrons nous pencher sur cette nouvelle organisation, pour voir si on arrive finalement à une situation aussi merveilleuse que celle qu'on nous avait décrite. Cette compétence était portée par les régions, et celles-ci entretiennent toujours du personnel à cet effet, sans avoir ni la compétence ni les ressources qui vont avec.

Les effectifs de Pôle emploi ont connu de fortes variations ces dernières années. Le directeur de cet opérateur considère que les moyens qui lui sont attribués sont suffisants pour assurer la mission qui lui est attribuée, mais que la crise sanitaire va engendrer une augmentation des charges de travail. Le plan de relance prévoit 1 500 emplois supplémentaires pour assumer cette augmentation d'activité, dont au maximum 500 CDI, le reste étant constitué de CDD. Et il y a aussi 650 emplois supplémentaires pour l'AIJ. Les effectifs de Pôle emploi vont donc bien augmenter, même si cette augmentation est financée par le plan de relance.

La réorganisation des services déconcentrés de l'État conduit à réunir des directions dont les cultures sont parfois différentes, et ce n'est pas toujours simple, au niveau local. Reste à opérer la fusion des équipes, sur le terrain. Au total, les effectifs mettant en œuvre les politiques de l'emploi baisseraient de 210 ETP.

L'AFPA a connu de grosses difficultés, dont nous avons eu à connaître. J'ai visité lundi le centre départemental de l'Isère. Malheureusement, l'AFPA est là depuis si longtemps qu'on ne la voit plus. Or elle fait travail de fond remarquable. Les orientations qui ont été définies par la Cour des comptes sont les bonnes, et elles ne sont d'ailleurs pas remises en cause sur le terrain : vente de bâtiments, suppressions de postes... On arrivera ainsi à consolider cette structure, dont nous avons besoin.

Le rapprochement entre les missions locales et Pôle emploi peut être pertinent dans certains territoires mais pas partout. Dans l'Isère, j'ai constaté un rapprochement entre les missions locales et l'AFPA. De tels maillages peuvent avoir un sens à l'échelle d'un territoire, qui permettent de mutualiser des locaux, des moyens, de rationaliser les dépenses... En ce qui concerne Cap emploi et Pôle emploi, il est trop tôt pour se prononcer.

Nous n'avons pas eu à voter la réforme de l'assurance chômage, qui a été prévue par un décret suite à l'échec des négociations entre les partenaires sociaux.

Parallèlement, le Gouvernement a décidé de faire passer la participation de l'Unedic au financement de Pôle emploi de 10 % à 11 % de ses recettes de l'année n - 2. L'impact de la crise sanitaire et du recours massif à l'activité partielle sur les ressources de Pôle emploi n'en sera que plus massif mais ne sera perceptible qu'en 2022.

Le travail qui a été fait pour isoler la part de la dette de la Sécurité sociale qui résultait de la crise sanitaire et des décisions prises par l'État doit être mené au niveau de l'Unedic. À défaut, le financement de l'assurance chômage ne serait pas soutenable.

En ce qui concerne France compétences, le prélèvement effectué sur ses recettes est prévu par la loi et correspond au financement de la formation des demandeurs d'emploi. Son montant est néanmoins fixé par décret et l'État suggère à France compétences d'agir sur les niveaux de prise en charge des contrats d'apprentissage.

La multiplicité des dispositifs en faveur des jeunes permet de répondre à des situations diverses mais peut nuire à leur lisibilité. Les primes pour l'embauche de jeunes peuvent provoquer des effets d'aubaine lorsqu'elles ne sont pas assez ciblées. Elles peuvent néanmoins être pertinentes en période de crise. L'enjeu, vu la palette de mesures proposées, sera la capacité qu'auront les opérateurs de terrain à s'en saisir. Il y a de vraies difficultés de mise en adéquation entre l'offre et les aspirations des personnes. Dix sous-préfets au plan de relance seront déployés sur le territoire. J'espère qu'ils vont nous aider à y voir un peu plus clair, pour éviter une sous-consommation des crédits.

La possibilité de rétablir des métiers comme celui de pompiste ne dépend pas tant de l'action de l'État que du marché et des conditions de rentabilité. C'est vrai que nous avons perdu beaucoup d'emplois insuffisamment productifs mais qui permettaient à un certain nombre de personnes d'être debout. Ce rôle doit sans doute être rempli par les structures d'insertion par l'activité économique et je souligne que le PLF renforce les aides en faveur de ce secteur.

J'espère avoir répondu à toutes les questions et vous avoir convaincus de donner un avis favorable à cette mission « Travail et emploi ».

Mme Catherine Deroche, présidente. – En séance publique, il faudra réussir à montrer en trois minutes quelles critiques vous formulez !

La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Travail et emploi ».

Organisme extraparlementaire – Désignation d'une candidate

La commission propose au Sénat de désigner Mme Pascale Gruny pour siéger, en tant que titulaire, au conseil d'administration de l'Agence nationale d'amélioration des conditions de travail (Anact).

Projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2021 - Examen du rapport (nouvelle lecture)

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – L'Assemblée nationale a adopté la nuit dernière le projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2021 en nouvelle lecture, que nous sommes invités à examiner dès ce matin.

Comme d'habitude, à ce stade de la navette, les délais d'examen sont donc particulièrement contraints et nous obligent à aller à l'essentiel. Je ne pourrai donc pas, lors de cette présentation, préciser ce qu'il est advenu de chacune des initiatives du Sénat en première lecture mais vous pourrez trouver cette information dans le tableau récapitulatif qui figurera à la fin du rapport écrit.

Tout d'abord, comme Olivier Dussopt l'avait dit au Sénat, le Gouvernement a déposé des amendements révisant les prévisions de solde pour la sécurité sociale en 2021.

La dégradation est très nette, de l'ordre de 8 milliards d'euros – qui s'ajoutent aux 27,9 milliards d'euros déjà enregistrés – par rapport à ce que nous avons voté en première lecture. Il s'agit de prendre en compte les conséquences sur les recettes de la dégradation des hypothèses macro-économiques consécutive à la mise en œuvre du second confinement. La prévision de croissance du PIB pour 2021 ne serait que de 6 %, contre 8 % auparavant ; de même, la croissance de la masse salariale privée est désormais évaluée à 4,8 %, en retrait de deux points par rapport à la prévision initiale.

Au bout du compte, le déficit des régimes obligatoires de base et du Fonds de solidarité vieillesse (FSV) s'établirait à 34,9 milliards d'euros en 2021, pour 552,4 milliards d'euros de dépenses ; sur le périmètre du régime général et du FSV, le déficit s'élèverait à 35,8 milliards d'euros pour 443,7 milliards d'euros de dépenses. Malgré la reprise attendue, ces chiffres se situeraient donc bien au-delà du précédent record de déficit en date de 2010, de 28 milliards d'euros pour le régime général et le FSV. C'est dire si la pente sera difficile à remonter.

Par ailleurs, les députés ont conservé quelques-unes de nos initiatives à l'occasion de la nouvelle lecture. Je pense, par exemple, à la mise en place de la branche autonomie, où ont été conservées les précisions apportées au rôle de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) en matière de soutien à l'habitat inclusif, ou aux conséquences qu'emporte la création d'une nouvelle branche pour la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole, quoique dans une rédaction un peu remaniée par le Gouvernement. Surtout, l'Assemblée nationale a retenu le principe d'une conférence des financeurs du soutien à l'autonomie chargée de formuler des recommandations sur le financement des mesures nouvelles ; les députés ont toutefois aligné son périmètre sur celui du conseil de la CNSA.

Je pense aussi à plusieurs dispositifs anti-fraude introduits au Sénat, comme l'annulation automatique des numéros d'inscription au répertoire (NIR) obtenus de manière frauduleuse, à l'initiative de Mme Goulet ; l'extension à cinq ans de la prescription des indus frauduleux de la sécurité sociale, à l'initiative de la commission ; l'instauration d'une dérogation au délai maximal de sept jours pour le paiement par l'assurance maladie de professionnels de santé convaincus de fraude à des fins de contrôle, à l'initiative de la commission ; ou encore, le déconventionnement d'office en cas de récidive en matière de fraude par un professionnel de santé, toujours à l'initiative de la commission.

Mais l'Assemblée nationale a surtout supprimé un grand nombre d'apports du Sénat, comme la compensation à la sécurité sociale de l'ensemble des pertes de recettes de ces deux dernières années qui n'avaient pas été compensées en application des principes définis dans le rapport dit « Charpy-Dubertret » sur la rénovation des relations financières entre l'État et la sécurité sociale ; la révision pour 2020 de la compensation de l'État au titre de la prise en charge de l'Agence nationale de santé publique (ANSP), dont le budget, pour mémoire, est passé en un an de 150 millions d'euros à 4,8 milliards d'euros ; le refus par le Sénat de la prise en charge par la Caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades) du financement d'un tiers de la dette des hôpitaux – d'autant que ces remboursements semblent désormais conditionnés à de nouveaux investissements ; ou encore la mise en place de la conférence de financement des retraites assortie, en cas d'échec, de la mise en place progressive de mesures paramétriques.

En somme, le désaccord reste entier sur l'ensemble des sujets de fond, qui ont abouti à l'échec de la commission mixte paritaire. On a entendu des voix regrettant que nous n'ayons pas abouti, mais l'Assemblée nationale n'a pas fait beaucoup d'efforts pour rendre possible l'établissement d'un texte commun.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Comme souvent...

M. Jean-Marie Vanlerenberghé, rapporteur général. – Le Gouvernement doit aussi peser sur le choix des députés. Pour notre part, nous étions prêts à discuter mais les désaccords posent d'importants problèmes de principe.

Ainsi, comment imaginer revenir à l'équilibre des comptes de la sécurité sociale si on la leste de charges qui ne sont pas les siennes, comme l'Agence nationale de santé publique (ANSP), ou les 13 milliards d'euros de dette hospitalière, si l'on multiplie les entorses à la loi Veil et si l'on se refuse à engager la concertation sur de nécessaires réformes ?

Et comment éteindre un jour la dette sociale si l'on commence à faire financer des charges de toute nature par la Cades ?

Dans ces conditions, je considère qu'il est préférable d'acter dès à présent la fin du dialogue utile entre les deux assemblées sur ce texte. C'est pourquoi je vous proposerai d'adopter une motion posant la question préalable.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Pour confirmer ce que dit le rapporteur général, nous avons bien vu lors de la commission mixte paritaire que, sur des questions de fond, le désaccord porte sur une somme comprise entre 10 et 20 milliards d'euros – il est vrai que, dans la période actuelle, cela paraît presque peu...

M. Daniel Chasseing. – On peut regretter l'échec de la commission mixte paritaire. L'Assemblée nationale a rejeté beaucoup de mesures adoptées par le Sénat, même si certaines propositions, en matière de lutte contre la fraude, ou sur la conférence des financeurs pour l'autonomie, ont été acceptées. Je ne vois pas, cela dit, de financement pour l'autonomie en 2021, notamment pour les emplois dans les établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad). La proposition de parler de l'avenir des retraites avec les partenaires sociaux n'a pas été acceptée. On peut dire que le moment était mal choisi pour augmenter l'âge de départ, mais on connaît les déficits, et il serait normal d'aborder le sujet avec les partenaires sociaux. La contribution des organismes complémentaires d'assurance maladie (OCAM) n'a pas été acceptée non plus. Le Sénat n'a pas accepté de participation de la Cades dans la prise en charge des 13 milliards d'investissements. Comme l'Objectif national des dépenses d'assurance maladie (Ondam) est très bas depuis 2012 – 2 % puis 1,5 %, contre une croissance réelle de 4 % – une partie des 13 milliards d'euros aurait dû être prise en charge par le budget des hôpitaux, selon un pourcentage à débattre. On peut dire de même pour Santé publique France. Le travail de conciliation aurait pu être réalisé, pour plus d'unité nationale dans cette période difficile pour le secteur hospitalier, pour les Ehpad, pour notre pays. Nous nous abstiendrons sur la motion.

M. René-Paul Savary. – Effectivement, rien n'a changé dans ce PLFSS, puisqu'on maintiendra les non-compensations de pertes de recettes de la sécurité sociale sur les années à venir, et que la « conférence de financement » sur l'autonomie risque de se réduire à une réunion spéciale du conseil d'administration de la CNSA que l'on baptisera

ainsi, alors qu'il faudrait un large débat. Certaines de nos propositions correspondaient aux besoins du terrain, comme la pérennisation des exemptions de cotisations pour les emplois précaires saisonniers (dispositif TO-DE) mais n'ont pas été retenues en nouvelle lecture. Nous aurions pu être suivis : franchement, les députés auraient pu faire un effort pour accepter quelques modifications... Mais non, comme tous les ans, ce sont toujours les mêmes déceptions !

Mme Catherine Deroche, présidente. – C'est vrai que la pérennisation du dispositif TO-DE était une bonne mesure, au lieu de les prolonger tous les deux ans...

M. Alain Milon. – Le rapporteur général dit que le poids du Gouvernement l'emporte sur les décisions de la majorité à l'Assemblée nationale depuis plusieurs années. Mais il faudrait peut-être plus encore souligner le poids de l'administration. Qui détermine l'Ondam, par exemple ? Certainement pas le Parlement, puisque celui-ci n'a pas le droit de modifier la proposition du Gouvernement. Mais celle-ci vient en réalité de l'administration de Bercy, et les ministres eux-mêmes suivent souvent leur administration.

Il faut aussi s'interroger, comme l'a fait René-Paul Savary, sur l'organisation de la santé dans notre pays. Le monde de la sécurité sociale est rempli de sigles : l'Ondam, la DGS, la DGOS, la DGSS, Santé publique France, la HAS, la CNAM, l'ACOSS, la Cades... Qui y comprend encore quelque chose, à part les personnels et ceux qui sont directement au contact direct de ces institutions ? Je suis d'accord avec le rapporteur général, il ne faut pas voter ce PLFSS, élaboré par les administrations et organismes que j'ai cités. Les responsables politiques, au Parlement comme au Gouvernement, devraient reprendre le pouvoir qui leur revient sans le laisser exercer dans les faits par l'administration ou les organismes et agences qui en émanent.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Votre propos peut s'appliquer à beaucoup de ministères... Vous pourriez le réitérer en séance publique.

Mme Laurence Cohen. – Nous approuvons cette question préalable, ce qui ne sera pas pour vous étonner, puisque nous en avons déposé une nous-mêmes en première lecture. Les désaccords que nous avons avec la majorité sénatoriale sont connus. Au fond, nous avons le sentiment qu'aucun enseignement n'est tiré de la crise de la pandémie.

Oui, des milliards d'euros ont été dégagés, mais on voit bien que l'Ondam pour 2021, hors covid et hors Ségur, reste minimaliste. Cela conduit nécessairement à la politique de santé que nous dénonçons tous et toutes. Il faut tirer les conséquences de ce que nous disons sur les bancs de cet hémicycle, et de ce qu'on voit dans nos territoires : un système de santé à genoux, et qui tient le coup par le dévouement des personnels à l'hôpital, bien sûr, mais aussi l'engagement de la médecine de ville qui, pendant la pandémie, a été conduite à être l'arme au pied, sans pouvoir toujours se déployer comme il aurait fallu.

Ce PLFSS ne répond en rien à tous les problèmes que nous avons dénoncés et que nous constatons. Au contraire, presque – le comble étant tout de même l'instauration d'une conditionnalité à l'installation de centres de santé. Quelle méconnaissance de ce qui se passe dans les communes, dans les territoires ! C'est tout sauf intelligent.

Nous votons contre ce PLFSS et contre bon nombre de mesures que vous avez introduites et qui n'étaient pas de nature à améliorer les choses. Nous allons donc nous

retrouver sur cette question préalable, mais pas pour les mêmes raisons ! Au bout d'un moment, le dialogue ne sert plus à grand-chose...

M. Olivier Henno. – Voilà trois ans que je suis sénateur. Au début, avec tous ces acronymes, je me disais avec humilité que je n'arriverais jamais à comprendre cette tuyauterie. Avec le temps, on y arrive, mais la transparence vis-à-vis du citoyen n'est pas optimale.

Je me félicite que la conférence de financement ait été acceptée dans le domaine de l'autonomie, et je regrette qu'elle ne l'ait pas été sur la question des retraites. Il ne s'agit de rien moins que du paritarisme et, au fond, c'est une question essentielle. C'est le rôle du Sénat de défendre le paritarisme. Je regrette à mon tour que des dispositifs d'exonérations de cotisations que nous avions votés, qui avaient une portée à la fois symbolique et incitative, n'aient pas été retenus, alors que leurs conséquences budgétaires n'étaient pas si lourdes.

En revanche, je ne suis pas d'accord avec l'idée que les leçons de la crise n'ont pas été tirées. Notre rôle n'est pas de nous enfermer dans la dialectique des moyens. Ceux-ci sont là – ce qui génère un déficit préoccupant. Ce qui m'inquiète est plutôt que la question ait été posée de telle manière qu'on mette les moyens avant d'avoir eu une réflexion sur la structure même de notre système de santé, sur son organisation, et sur le poids excessif de la technosstructure. Notre rôle de parlementaire est de ne pas nous enfermer dans cette dialectique des moyens, mais d'essayer d'avoir une vision sur l'organisation la plus pertinente pour améliorer notre système de santé.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Je rejoins sur beaucoup de points à vos remarques. Nous avons des regrets sur la conférence de financement des retraites, sur les 13 milliards de dette hospitalière transférés à la Cades, de nature essentiellement immobilier. Le Gouvernement refuse de l'entendre...

Mme Laurence Cohen. – Il le sait pourtant très bien !

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – ... mais c'est bien l'État qui est propriétaire des hôpitaux.

Par ailleurs, je rejoins Alain Milon pour dire qu'il faut absolument transformer l'administration de la santé. Plus il y a d'organismes, de sigles et d'acronymes improbables, moins le citoyen et nous-mêmes nous y retrouvons. Olivier Henno l'a dit, beaucoup de moyens ont été mis. Mais le vrai problème, ce sont les structures. Des hauts fonctionnaires passent au cours de leur carrière d'administrations en organismes ou en cabinets ministériels. Cela peut aboutir à des phénomènes de cooptation ou de protection mutuelle, auxquels les ministres ne s'opposent pas. Difficile dans ces conditions d'engager le dialogue confiant entre les parlementaires et la haute administration qui serait pourtant nécessaire pour avancer sur de bonnes bases... On ne pouvait pas, dans le cadre du PLFSS, tirer toutes les leçons de la pandémie en matière d'organisation de la santé, mais j'espère bien qu'on va les tirer à l'issue de la commission d'enquête que préside Alain Milon.

Un mot enfin sur le dispositif d'exonération dit TO-DE : il n'était pas très compliqué pérenniser le dispositif. Certes, il coûte quelque 127 millions d'euros selon le montant des crédits inscrits à ce titre au sein du programme 149 de la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales », mais il est nécessaire à l'équilibre économique des filières concernées. Nous verrons ce que nous pourrons faire l'an prochain.

EXAMEN DE LA MOTION TENDANT À OPPOSER LA QUESTION PRÉALABLE

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – La motion reprend les arguments que j'ai développés dans mon propos introductif.

La commission adopte la motion n° 1 tendant à opposer la question préalable.

La réunion est close à 11 h 45.

COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

Mercredi 28 octobre 2020

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

Désignation de rapporteurs chargés du suivi de l'application des lois

M. Jean-François Longeot, président. – Mes chers collègues, il me reste un dernier point à aborder au titre des questions diverses : la désignation de rapporteurs au sein de notre commission. En effet, depuis sa précédente révision, le règlement du Sénat, prévoit à l'article 19 bis B que « *le rapporteur est chargé de suivre l'application de la loi après sa promulgation et jusqu'au renouvellement du Sénat ; il peut être confirmé dans ces fonctions à l'issue du renouvellement* ».

Le contrôle de l'application des lois est un sujet majeur, au cœur des préoccupations du Sénat depuis bien longtemps. Il s'avère d'autant plus central que la crise sanitaire a malheureusement eu pour conséquence de retarder la publication certains décrets d'application des lois.

Quatre lois faisaient l'objet d'un tel suivi avant le renouvellement sénatorial intervenu récemment. La loi portant création d'une Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) du 23 juillet 2019, dont le suivi est assuré par M. Louis-Jean de Nicolaï ; la loi d'orientation des mobilités, dite LOM, du 26 décembre 2019, dont le suivi est assuré par M. Didier Mandelli ; ainsi que la loi relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire du 11 février 2020, appelée plus couramment « Économie circulaire », dont le suivi est assuré par Mme Marta de Cidrac. Pour ces trois réformes législatives, je vous propose de confirmer ces rapporteurs dans leurs fonctions.

Enfin, M. Jean-Claude Luche assurait le suivi de la loi portant création de l'Office français de la biodiversité, modifiant les missions des fédérations des chasseurs et renforçant la police de l'environnement du 26 juillet 2019. Je vous propose de désigner M. Jean-Paul Prince pour assurer le suivi de cette loi.

Je vous remercie.

Ces quatre rapporteurs sont ainsi désignés.

Jeudi 5 novembre 2020

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

La réunion est ouverte à 15 h 30.

Projet de loi de finances pour 2021 - Audition de Mme Jacqueline Gourault, ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, et de M. Joël Giraud, secrétaire d'État chargé de la ruralité

M. Jean-François Longeot, président. – Nous sommes heureux de vous accueillir pour évoquer le budget 2021 de votre ministère ainsi que le plan de relance du Gouvernement, qui comporte plusieurs mesures relatives à la cohésion sociale et territoriale.

C'est avec une certaine émotion que j'introduis cette audition car c'est la première fois que je vous reçois depuis mon élection à la tête de la commission.

Au cours de cette audition, nous évoquerons les crédits du programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » de la mission interministérielle « Cohésion des territoires » ainsi que le compte d'affectation spéciale « Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale », qui est stable par rapport à l'année précédente même si la répartition des crédits évolue. Je rappelle également que le Sénat a récemment voté une réforme de la procédure d'octroi de la Dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), à l'initiative de l'ancien président de notre commission, Hervé Maurey.

Le programme 112 porte la subvention pour charges de service public (SCSP) de l'Agence nationale de cohésion des territoires (ANCT), qui représentait en 2020 environ 70 % du budget de l'Agence. Pour 2021, je constate que la ligne dédiée au soutien à l'ingénierie de projets des collectivités est portée de 10 à 20 millions d'euros, ce qui est positif.

Ce programme porte également les crédits des plans dédiés à la vitalité de nos territoires : « France Services », « Territoires d'industrie », « Tiers lieux », « Action Cœur de Ville », « Agenda rural », « Petites villes de demain » ainsi que le financement des contrats de plan État régions (CPER) et des contrats de plan interrégionaux (CPIER). Ces derniers devraient représenter 38 % des autorisations d'engagement et 44 % des crédits de paiement du programme 112 en 2021, année qui sera marquée par le démarrage de la nouvelle génération des CPER 2021-2027.

Globalement, les crédits du programme 112 sont en baisse, de 15,5 % en autorisations d'engagement et de 5,5 % en crédits de paiement, en dehors d'une augmentation du soutien au déploiement des maisons France Services. Toutefois, pour avoir une image fidèle des crédits dédiés au soutien des projets des collectivités, il convient de se reporter à la mission « Plan de relance », dont la responsabilité est confiée au ministère de l'économie, des finances et de la relance. Ce circuit budgétaire n'est d'ailleurs pas très lisible et j'espère que l'exécution budgétaire permettra de clarifier l'emploi des crédits par ministère, par programme et par action.

Le plan de relance comporte plusieurs lignes liées à l'action de votre ministère. Je pense à l'action 7 « Cohésion » du programme 364, qui contribuera à la contractualisation

entre l'État et les collectivités à hauteur de 250 millions d'euros sur deux ans, dont 50 millions d'euros pour l'Outre-mer, mais qui ne prévoit que 45 millions d'euros de crédits de paiement pour 2021. Je pense à l'action 2 « Souveraineté » du programme 363 qui consacre plusieurs centaines de millions d'euros pour favoriser les relocalisations industrielles et accompagner les projets dans des secteurs stratégiques, ou encore à l'action 7 « Infrastructures vertes » du programme 362, qui porte 20 millions d'euros de crédits de paiement dédiés à la résilience des réseaux électriques.

Mes collègues vous interrogeront plus en détail sur ces points, je pense à Louis-Jean de Nicolay, rapporteur pour avis des crédits budgétaires dédiés à la cohésion des territoires et à Jean-Michel Houllegatte, rapporteur pour avis sur les crédits budgétaires relatifs à l'aménagement numérique du territoire.

Par ailleurs, mes collègues évoqueront sans doute les crédits du programme 119 « Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements » de la mission « Relations avec les collectivités territoriales », qui porte les crédits de la DETR et ceux de la Dotation de soutien à l'investissement local (DSIL), particulièrement importants pour nos territoires. Ces crédits sont stables par rapport à 2020.

Pour ma part, je souhaiterais obtenir des éclaircissements sur la mise en œuvre du plan de relance. Selon les mots du Premier ministre dans sa circulaire du 23 octobre, la territorialisation du plan de relance est « un gage d'efficacité, d'adaptabilité, d'équité et de cohésion ». C'est la raison pour laquelle nous avons organisé deux auditions sur le sujet en commission ces deux dernières semaines : d'abord nous avons entendu la Banque des territoires puis organisé une table ronde avec des représentants de l'ANCT et des associations d'élus locaux.

Nous attendons encore une circulaire du ministère de l'Économie pour préciser la déclinaison des principes budgétaires et comptables. En attendant, je m'interroge sur l'attribution des crédits du plan de relance sur le terrain, sur le rôle de l'ANCT dans la mise en œuvre du plan de relance et sur le rôle de votre ministère dans la mise en œuvre du plan de relance européen.

Sauf erreur de ma part, la circulaire du Premier ministre du 23 octobre ne mentionne pas l'ANCT en tant que telle, alors que les préfets, délégués territoriaux de l'agence, ont un rôle de premier plan dans l'attribution des crédits. Le plan de relance fait référence à l'ANCT dans sa partie « Dynamiques territoriales et contractualisation », mais la place de l'agence dans le dispositif me semble encore un peu floue. A-t-elle un rôle de coordination ? Est-elle un opérateur comme un autre ? Comment son action s'articule-t-elle avec celle de la Caisse des dépôts et consignations (CDC) ? Je rappelle que nous attendons toujours la transmission des conventions pluriannuelles liant l'ANCT à ses opérateurs partenaires.

Enfin, mes collègues y reviendront, notamment Rémy Pointereau, coauteur d'un rapport sur le sujet en 2019 avec Frédérique Espagnac et Bernard Delcros de la commission des finances : l'avenir des zones de revitalisation rurale (ZRR) reste à écrire. Ce travail est lié à la redéfinition de la géographie prioritaire de la ruralité, que vous avez confiée à l'ANCT et à l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee). Le rapport des inspections CGEDD-IGA-IGAS-IGF sur l'évolution des dispositifs zonés, notamment les ZRR, vous a été remis en juillet 2020. Il propose une prolongation du dispositif pour au moins un an et recommande d'engager au plus vite des travaux complémentaires d'évaluation. La

gouvernance du dispositif est également soulevée. Vous pourrez compter sur notre soutien pour cette réforme nécessaire, à condition qu'elle permette une meilleure reconnaissance des diverses fragilités des territoires ruraux et qu'elle préserve l'esprit des ZRR actuelles.

Mme Jacqueline Gourault, ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales. – Merci Monsieur le Président. Messieurs les rapporteurs, Mesdames et Messieurs les sénateurs, je vous remercie pour votre invitation pour présenter le budget 2021 et les grands enjeux de la politique d'aménagement du territoire. Je vous félicite, cher Jean-François pour votre élection à la présidence de cette commission. Je félicite aussi les membres de votre bureau. Je suis également émue de vous retrouver dans cette situation car nous avons siégé ensemble pendant de nombreuses années.

La conjugaison du projet de loi de finances (PLF) 2021 et d'un plan de relance ambitieux sur deux ans nous donne les moyens d'accélérer la mise en œuvre de nos priorités au cœur des territoires. Les moyens budgétaires du programme 112 « Aménagement du territoire » s'établissent à 291 millions d'euros en autorisation d'engagements, dont 115 millions d'euros dans la mission « Plan de Relance », et à 275 millions d'euros en crédits de paiement, soit une hausse de 83 millions d'euros par rapport à 2020.

Les impacts de la crise sanitaire et les demandes citoyennes en faveur des grandes transitions écologiques et sociales ont mis en lumière la nécessité d'adapter nos priorités stratégiques et nos méthodes d'intervention.

Trois principes structurent notre action et la mobilisation des crédits, en résonance avec l'esprit de la loi « 3D » que je défends : partir des projets de territoires, c'est le principe de subsidiarité, coconstruire avec les acteurs locaux et faire du « coup de main » pour tenir compte des spécificités des territoires.

J'ai pour objectif de répondre à ces enjeux par trois grandes priorités. La première consiste à refonder la relation contractuelle entre l'État et les collectivités territoriales, incarnée dans la nouvelle génération de CPER et de CPIER, mais aussi par d'autres contractualisations, comme les contrats de ruralité qui arrivent à échéance cette année. La prochaine génération des CPER 2021-2027 traduira en actes un nouveau cadre de dialogue entre l'État et les collectivités territoriales, en se fondant sur les stratégies d'investissement élaborées par les acteurs locaux. Nous avons signé le 28 septembre un accord de partenariat avec les régions. Il ancre durablement cette approche conjointe et coordonnée de l'État et des régions et répond à la crise sanitaire et au besoin de transformation structurelle de notre modèle de développement en soutenant l'investissement public. Ces contrats ne sont pas l'unique vecteur contractuel de la relance de l'activité économique mais ils y contribuent en permettant la mobilisation d'au moins 20 milliards d'euros par l'État et par les régions, soit un total de 40 milliards d'euros.

Les crédits de la relance vont parvenir aux territoires à travers plusieurs canaux. Le premier, c'est la contractualisation, par exemple dans les CPER, précédés d'un contrat de relance et de transition écologique (CRTE) qui s'articulera avec le CPER.

Par ailleurs, ces CPER sont bâtis sur une approche différenciée de thématiques, suivant une logique ascendante partant des priorités stratégiques identifiées conjointement par les préfets et les conseils régionaux. Cette approche remplacera le modèle identique pour toutes les régions qui prévalait jusqu'à maintenant. L'État a bien sûr des priorités, comme la transition écologique ou la réindustrialisation du pays. Toutefois, les régions n'ont pas toutes

les mêmes priorités. Par exemple, la région Normandie fait de l'enseignement supérieur une priorité alors que d'autres régions privilégient le développement des hôpitaux ou les transports.

Je rappelle que les CPER ont toujours un volet territorial qui permet de décliner les politiques publiques au niveau des autres collectivités. Le tour de table doit associer, autour du préfet de région et du président de la région, les départements, les intercommunalités et les métropoles.

Par ailleurs, les principes communs de l'accord de partenariat seront déclinés dans chaque région avec les accords régionaux de la relance.

Comme vous le savez, l'enveloppe de 100 milliards d'euros du plan de relance doit être engagée sur deux prochaines années, notamment les 40 milliards d'euros provenant de l'Europe. Ces engagements doivent se poursuivre par une contractualisation classique dans le cadre des CPER.

Les maquettes budgétaires des CPER et des CPIER ont été adressées la semaine dernière aux préfets de régions pour une finalisation d'ici la fin de l'année. Les projets prêts à démarrer pourront ainsi être engagés début 2021. Les contrats de relance seront signés avec le même calendrier. Les procédures de consultation, notamment de l'autorité environnementale, se poursuivront pour une signature définitive au mois de mai ou au mois de juin.

Sur les CPER 2021-2027, la part de l'État, hors relance, progresse de 6 milliards d'euros par rapport à la génération 2015-2020. Ces accords sont bien entendu valables pour l'outre-mer. Au total, 3,7 milliards d'euros sont contractualisés sur le volet territorial des CPER, soit 1,9 milliard d'euros de plus par rapport à la génération précédente, du fait notamment du doublement de l'enveloppe du Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT) par la DSIL. À cette enveloppe, s'ajoutent 2,5 milliards d'euros de crédits valorisés au titre du plan « France Très Haut Débit » et 451 millions d'euros de crédits de la relance, localisables par région, et qui pourront faire l'objet d'un accord de relance. Ces crédits comprennent 250 millions d'euros sur l'inclusion numérique, 155 millions d'euros d'accélération 2021-2022 du volet FNADT et 40 millions d'euros sur la sécurité des ponts et des ouvrages d'art. Je m'étais engagée sur cette politique devant le Sénat.

La transition écologique est dotée de 4,89 milliards d'euros, dont 3,3 milliards d'euros contractualisés et 1,55 milliard d'euros régionalisés en relance. Environ 1,25 milliard d'euros de la DSIL sont fléchés sur la rénovation thermique des bâtiments publics des collectivités, avec une part pour la rénovation des lycées, des collèges et des écoles.

Environ 4,6 milliards d'euros sont dédiés aux transports, dont 1,7 milliard d'euros contractualisés et 2,53 milliards d'euros régionalisés en relance, notamment sur les petites lignes et sur le fret.

Enfin, 2,86 milliards d'euros reviennent à la santé, au titre des investissements publics du fonds de modernisation des établissements de santé publics et privés et du fonds d'intervention régional pour la télé médecine et les maisons de santé.

Au-delà des CPER, nous associons les autres niveaux de collectivités territoriales à ce nouveau cadre contractuel, avec notamment les CRTE. Ils sont conçus avec la ministre de la transition écologique et lient transition écologique et cohésion territoriale. Ils seront conclus

à l'échelle des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) par les préfets et les acteurs locaux, sous forme d'avenants aux contrats de ruralité ou de contrats uniques de transition écologique (CTE). Les élus sont demandeurs de politiques contractuelles mais ont besoin de simplification. Les contrats de ruralité se terminent cette année et il est possible de faire évoluer leur périmètre car des territoires ont changé d'intercommunalités et de nombreux pôles d'équilibre territorial et rural (PETR) sont apparus.

La deuxième priorité est d'accroître nos efforts à destination des territoires fragiles avec le déploiement de l'ANCT et de l'Agenda rural. Notre volonté est d'accompagner les territoires en ingénierie financière, technique et juridique sur leurs propres projets ou sur des politiques publiques comme France Services.

Les maisons « France Services » accompagnent les citoyens dans leurs démarches au cœur des territoires, en regroupant au moins dix partenaires, nécessaires pour obtenir la labellisation « France Services ». Cette politique s'appuie sur les collectivités territoriales puisqu'elles portent environ la moitié de ces maisons, souvent au niveau des intercommunalités. Nous avons également d'autres partenaires, comme La Poste qui participait déjà aux maisons de services au public (MSAP) lancées par Manuel Valls. Nous travaillons aussi avec la Mutualité sociale agricole (MSA) qui porte des maisons « France Services ».

Depuis le mois de février, 856 structures ont été labellisées « France Services ». Nous espérons atteindre 1 000 maisons d'ici la fin de l'année.

L'accompagnement sur le très haut débit est très important. Les premières collectivités bénéficiant du programme « Petites villes de demain » vont être accompagnées en ingénierie par l'ANCT. Ce programme vise les communes de moins de 20 000 habitants, qui jouent un rôle de centralité sur un territoire et qui ont besoin d'un soutien de l'État. Il existe en effet de nombreuses petites villes très prospères. 45 millions d'euros sont dédiés à l'accélération du déploiement des tiers lieux, lancé début 2020, dont 33 millions sur deux ans inscrits en relance. 250 millions d'euros sont consacrés à l'inclusion numérique, notamment pour déployer des conseillers numériques sur les territoires. Ces conseillers numériques ne viendront bien évidemment pas de Paris mais seront issus des territoires. Je rappelle que 13 millions de personnes rencontrent des difficultés avec le numérique.

Enfin, la troisième priorité est de permettre à l'ensemble des territoires d'exprimer leur potentiel en matière d'attractivité, de qualité de vie et de développement. Pour les accompagner, nous avons créé le programme « Action cœur de ville ». Depuis son lancement, 1,5 milliard d'euros ont été dépensés et de nouvelles opérations de revitalisation des territoires (ORT) sont en cours d'élaboration. Je vous rappelle également que les ORT ne sont pas limitées à « Action cœur de ville ». Il est possible de lancer une opération de revitalisation du territoire, qui offre un certain nombre d'avantages, dans des intercommunalités, sur une ou plusieurs communes, pour développer un projet.

Le programme « Territoire d'industrie » est piloté avec la ministre déléguée à l'Industrie. Nous recensons la disponibilité du foncier, les compétences et la mobilité des salariés. Aujourd'hui, 70 % de l'impôt industriel se situe en dehors des grandes agglomérations et 71 % des investissements industriels étrangers sont localisés dans des communes de moins de 20 000 habitants. Ces chiffres montrent que nous pouvons être optimistes pour un certain nombre de territoires. Le programme bénéficie de 1,3 milliard d'euros, avec une enveloppe de la Banque des territoires de 26 millions, et du FNADT qui

permet le cofinancement des chefs de projet. Nous soutenons les projets de ce programme avec de l'investissement à travers la DSIL et ils pourront être valorisés dans les CPER.

Le budget du ministère et le plan de relance prévoient un fonds de soutien aux investissements industriels dans les territoires d'environ 400 millions euros. Ce fonds sera opéré par Bpifrance en copilotage État / régions pour la sélection les projets. Au 12 octobre, 174 projets d'investissement ont fait l'objet d'une présélection. Ils couvrent 13 régions et 50 % se situent dans des territoires fragiles, 42 en zone de revitalisation rurale (ZRR), 38 dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) et 18 dans une ville « Cœur de ville ». L'impact économique de ces 174 projets représente près de 800 millions d'euros d'investissement industriel et 3 800 créations d'emplois. Ce sont des politiques qui sont menées par l'ANCT en coopération avec le ministère de l'Économie.

La territorialisation du plan de relance passe par la contractualisation, par les politiques publiques « Territoires d'industrie », « Action cœur de ville », « Petites villes de demain », et par les enveloppes données aux préfets. Une partie des financements du plan de relance est déconcentrée entre les mains des préfets de région et de département. Aujourd'hui, sur les 100 milliards d'euros du Plan de relance, 16 milliards d'euros sont affectés aux politiques à destination des territoires, sans compter la baisse des impôts de production.

M. Joël Giraud, secrétaire d'État auprès de la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, chargé de la ruralité. – En complément des propos de Madame la ministre, quelques mots sur l'Agenda rural et sur le programme « Montagne » que nous venons de lancer.

Le gouvernement a fait le choix de la territorialisation de la relance, donc de la confiance aux territoires. Il aurait pu décider de lancer de grands appels à projets sur la base de programmes définis au niveau national. Il a préféré déconcentrer au maximum la gestion des crédits. Ces choix sont plutôt bien accueillis par les territoires comme nous avons pu le constater à l'époque où nous faisions des voyages officiels.

Le reconfinement ne doit pas ralentir notre action pour la ruralité. Nous entendons la poursuivre et l'accélérer par la mise en œuvre de la deuxième phase de l'Agenda rural. Vous connaissez tous la genèse de cet agenda et les 181 mesures adoptées, dont quelques-unes viennent d'être citées par la ministre, comme « France Services » ou « Petites villes de demain ». L'Agenda rural est une politique interministérielle, financée par de multiples programmes du budget général. Nous bénéficions d'une enveloppe de 20 millions d'euros supplémentaires sur deux ans. Nous pourrons ainsi développer des politiques incitatives avec d'autres ministères pour que des pans entiers qui n'avaient pas forcément été mis en œuvre dans le cadre de la première phase de l'Agenda rural puissent l'être. C'est la première fois qu'une enveloppe spécifique est dédiée à l'atteinte des objectifs de ce programme. Ces crédits n'épuisent pas les ressources dont bénéficiera la ruralité puisque les dotations DSIL représentent 2 milliards d'euros. Nous avons beaucoup insisté pour que la fongibilité soit totale avec la DETR d'un milliard d'euros pour les territoires ruraux. Les dispositifs sont cumulables, contrairement à ce que certaines préfectures ou commissions d'élus ont pu laisser entendre. Nous le répéterons dans les circulaires.

La moitié des 181 mesures de l'Agenda rural ont été lancées ou mises en œuvre. Elles améliorent vraiment le quotidien des habitants comme les tiers lieux, les maisons « France Services » ou le programme « Petites villes de demain ». L'entrée en vigueur en

2019 des lois d'orientation des mobilités (LOM) et « Engagement de proximité » a permis d'accélérer la mise en œuvre de beaucoup de mesures de cet agenda.

Enfin, pour tenir compte de la crise sanitaire et inscrire définitivement les territoires ruraux au cœur de la relance, nous lançons le deuxième acte de l'Agenda rural. Un Comité interministériel de la ruralité est programmé le vendredi 13 novembre. Nous aurions souhaité organiser une réunion plus interactive avec l'Association des maires ruraux de France mais la situation sanitaire ne nous le permet pas.

Les volets « jeunesse », « santé », « numérique » et « mobilité », que certains élus voulaient accélérer, sont considérés comme des priorités absolues par le président de la République et le Premier ministre pour la phase 2 de l'Agenda rural. Les crédits de la relance vont nous donner les moyens de poursuivre la mobilisation exceptionnelle de l'État en faveur des territoires ruraux.

Il y a souvent, dans la ruralité, des intercommunalités avec d'anciens cantons et donc plusieurs centres-bourgs qui sont tous en difficulté. Dans le cadre du programme « Petites villes de demain », il sera possible de regrouper, sous une égide intercommunale, plusieurs petites villes de demain. Nous pourrons ainsi répondre aux attentes de certains chefs-lieux de canton qui sont désormais inclus dans des intercommunalités beaucoup plus larges.

Le Premier ministre a officiellement lancé le programme « Montagne » lors du Congrès de l'Association nationale des élus de la montagne (ANEM) le 15 octobre à Corte, avec un pilotage de l'ANCT et la mobilisation des commissaires de massif. Ce programme apporte un appui opérationnel à la diversification économique et touristique sur tous les territoires, pas seulement pour les stations de sports d'hiver.

Tous les territoires doivent bénéficier de cette politique publique. Parallèlement aux CPIER et aux programmes opérationnels dotés de moyens constants, nous disposons maintenant d'un programme national. Il était important de réaffirmer le caractère national de la modernisation de l'accueil touristique en montagne.

Enfin, le Premier ministre a pris la décision de soutenir la prorogation pendant deux ans des zones de revitalisation rurale, si bien sûr le Parlement le décide, puisqu'il s'agit d'un amendement du Gouvernement, qui sera soumis demain à l'Assemblée nationale avant d'être soumis au Sénat dans le cadre du projet de loi de finances. Nous devrons profiter de ces deux ans pour bâtir un avenir pour l'ensemble de ces zones, pas seulement les ZRR. De nombreux travaux ont été menés, certains par le Sénat. Je salue la mémoire du sénateur Alain Bertrand qui avait une vision extrêmement intéressante de ces questions.

M. Louis-Jean de Nicolaï. – Je vous remercie, Madame la ministre, Monsieur le ministre, pour votre présence. Les baisses constatées dans le programme 112 sont globalement compensées par des fonds du plan de relance : c'est positif mais peu lisible et nous devrons nous assurer que les moyens du programme 112 retrouvent en 2022 leur juste niveau.

Je souhaiterais obtenir des précisions sur la méthode de mise en œuvre du plan de relance et de la comitologie associée. Côté ANCT, la loi a prévu la mise en place d'une part, d'un comité local de cohésion territoriale à l'échelle départementale autour des élus et du délégué territorial et, d'autre part, d'un comité national de coordination qui regroupe les

opérateurs partenaires de l'ANCT et doit notamment assurer le suivi des conventions pluriannuelles. Le décret de novembre 2019 a ajouté un comité régional des financeurs associant les représentants locaux des opérateurs membres du comité national de coordination, qui n'était pas prévu par la loi.

Côté plan de relance, la circulaire du Premier ministre en date du 23 octobre prévoit la création d'une part d'un comité de pilotage et de suivi dans chaque région.

Aussi, je m'interroge : n'y a-t-il pas doublon entre les comités pilotés par l'ANCT et ceux du plan de relance ? N'y a-t-il pas un risque que les premiers soient délaissés au profit des seconds ? Il serait pertinent que les comités ANCT et les comités plan de relance soient les mêmes. Nous éviterons ainsi de passer trop de temps en réunion et l'action du gouvernement sera plus efficace.

Deuxième point, la prime d'aménagement du territoire (PAT) est en état de « mort budgétaire » si je puis dire, malgré les demandes des sénateurs visant à conserver cet outil qui a fait ses preuves. Je souhaite obtenir des précisions sur le programme « Territoires d'industrie », qui bénéficiera de 1,3 milliard d'euros d'ici à 2020. Je suppose que le soutien apporté aux territoires d'industrie remplace la PAT. Cette dernière était accessible à l'ensemble des territoires, y compris les territoires d'Outre-mer, alors que seuls 148 territoires ont été choisis dans le cadre du programme « Territoires d'industrie ». Concrètement, de quels programmes et opérateurs proviennent ces crédits ? Vous avez indiqué que la DSIL pourrait être mobilisée. Quelles sont précisément les aides apportées par l'État et quel est le montant moyen des aides financières attribuées aux porteurs de projets ? Comment sont sélectionnés les projets, par appels à projets ou en partant des situations locales ? Une ligne de 205 millions d'euros de crédits de paiement est inscrite dans le plan de relance pour les territoires d'industrie. Toutefois, une autre ligne dotée de 240 millions d'euros de crédits de paiement est prévue pour la sécurisation des approvisionnements stratégiques et il est indiqué que 5 appels à projets ont déjà été lancés.

Le Gouvernement prévoit-il d'accorder, en fonction des demandes des collectivités sur des implantations industrielles, un soutien financier à ces territoires ou a-t-il décidé de s'en tenir uniquement aux 148 territoires sélectionnés, alors que la France compte plus de 35 000 communes ?

Troisième point : les conventions pluriannuelles de l'ANCT. Nous avons récemment entendu des représentants de l'ANCT dans le cadre d'une table ronde avec certaines des associations d'élus locaux. Je rappelle à cet égard que nous attendons toujours les conventions pluriannuelles conclues entre l'agence et ses opérateurs partenaires, qui doivent être transmises au Parlement. Il est important que nous prenions connaissance des grandes lignes de ces conventions et des moyens financiers et humains inscrits pour chaque territoire.

Enfin, en avril 2019, le président de la République a fixé un objectif de création d'une maison « France Services » par canton d'ici 2022, soit 2 000 maisons. Au 1^{er} octobre 2020, 856 structures ont été labellisées et couvrent 674 cantons. Votre ministère a annoncé que l'objectif fixé par le président de la République serait atteint avant la fin du quinquennat, je m'en réjouis. Les crédits dédiés à « France Services » au sein du programme 112 passent de 18,5 à 28,5 millions d'euros. Quels sont les objectifs 2021 et 2022 en nombre de labellisations ? Quelle est la localisation de ces nouvelles maisons ? Ces maisons fonctionnent bien et il faut montrer comment les territoires peuvent se les approprier.

M. Jean-Michel Houllegatte. – Nous ne connaîtrons pas de problèmes de moyens en 2021. En revanche, nous risquons de rencontrer des difficultés d’engagement. Nous devons donc aller très vite. Il y a de grandes incertitudes sur la date des prochaines élections régionales. Risquent-elles de perturber le calendrier de contractualisation ?

Sur les CPER, qu’en est-il des fonds structurels européens que vous n’avez pas mentionnés ? Pour le fonds européen de développement régional (FEDER), les régions sont autorités de gestion et pour le fonds social européen (FSE), l’État conserve 65 % de la gestion.

Les 40 milliards d’euros provenant du plan de relance européen et à engager au cours des deux prochaines années sont-ils assortis de contraintes particulières ? L’Europe est très généreuse mais elle a aussi ses propres priorités. Ainsi, dans nos régions, nous avons pu rencontrer des difficultés d’engagement sur l’économie de la connaissance.

Vous avez annoncé que des enveloppes allaient être déconcentrées dans les mains des préfets. Quelle gouvernance avez-vous prévue ?

Vous préconisez du « coussu main ». Qui va tenir l’aiguille ? Comment les élus locaux vont-ils être associés à la mise en œuvre de ce plan de relance et de ces contrats de relance et de transition écologique (CRTE) ? Les élus locaux sont dans l’attente des modalités de mise en place de cette gouvernance locale.

M. Rémy Pointereau. – Tant que le plan local d’urbanisme intercommunal (PLUI) n’a pas été validé par la préfecture, le Plan d’occupation des sols (POS) n’est pas valable et les communes sont soumises au Règlement national d’urbanisme (RNU). Ce n’est pas logique alors qu’elles disposent d’un document d’urbanisme. Il est nécessaire de trouver une solution rapide pour mettre un terme à cette situation. J’ai déposé une proposition de loi en ce sens, j’espère qu’elle sera adoptée par le Sénat et par l’Assemblée nationale.

Par ailleurs, nous ne pouvons pas récupérer la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) sur les travaux d’enfouissement des réseaux téléphoniques et numériques car ils sont considérés comme des dépenses de fonctionnement et non d’investissement. Compte tenu de tous les travaux qui sont faits, pour la fibre mais aussi pour l’enfouissement des réseaux dans les cœurs de bourg, les sommes sont considérables pour les communes rurales. Depuis un ou deux ans, nous avons posé plusieurs questions sur ce sujet, des questions écrites, orales, pour lesquelles nous n’avons pas eu de réponses. Envisagez-vous un dispositif qui permettrait aux collectivités de récupérer la TVA sur ces travaux ?

La crise sanitaire se traduira par une diminution de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE). Elle aura de lourdes conséquences sur les territoires les plus fragiles et sur le Fonds national de péréquation qui finance en grande partie la mission de l’aménagement du territoire de La Poste. Comment comptez-vous garantir la continuité de cette mission et trouver des financements ?

Vous avez évoqué la prolongation des ZRR. Quels moyens avez-vous prévus pour l’accompagner ? Ces ZRR constituent un levier important pour relocaliser. Il est indispensable que les fonds atteignent les territoires ruraux et ne soient pas réservés aux métropoles.

Mme Jacqueline Gourault, ministre. – Je suis d’accord avec Louis-Jean de Nicolaï pour que le programme 112 retrouve son niveau habituel dès 2022. Dans le cadre des

négociations avec Bercy, j'ai fait inscrire que le niveau de départ de ce programme était celui de 2020.

L'ANCT a passé des conventions d'une durée de trois ans avec le Centre d'études et d'expertises sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema), l'Agence nationale de rénovation urbaine (Anru), l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe), l'Agence nationale de l'habitat (Anah) et la Caisse des dépôts et consignations (CDC). Ces opérateurs lui apportent une assistance technique.

Par ailleurs, l'ANCT a lancé un marché pour des supports d'ingénierie privée. Ce marché à bons de commande a deux volets, un volet géographique et un volet technique. Si une collectivité a besoin de compétences en hydrologie, par exemple parce que le Loir déborde chaque année au Lude, l'ANCT trouvera le spécialiste, soit au Cerema, soit parmi les cabinets privés retenus dans le marché.

Le programme « Territoires d'industrie » peut bien sûr évoluer. Quand nous sommes arrivés, la PAT représentait 20 millions d'euros par an. Nous l'avons portée à 400 millions d'euros.

Les comités locaux de cohésion territoriale sont inscrits dans la loi créant l'ANCT. Je vous rejoins concernant le plan de relance, nous devons utiliser les structures existantes, peut-être en ajoutant les collectivités et organismes qui n'en font pas partie. Je vais transmettre un message en ce sens aux préfets.

Notre objectif est de créer 2 500 « France Services » d'ici 2022, dont 1 000 fin 2020 et 1 800 fin 2021. Des MSAP ont été labellisés « France Services », après mise à niveau de leur offre. Celles qui ne l'ont pas encore fait disposent de deux ans pour y parvenir. Enfin, des structures sont créées sur des territoires sans MSAP. C'est un travail que les élus locaux conduisent avec les préfets, mais aussi avec La Poste et la MSA qui peuvent porter des maisons. L'Agirc-Arrco est depuis peu un nouveau partenaire au sein des maisons « France Services », aux côtés de la caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV). Le ministère de l'Intérieur est favorable à l'accueil de maisons « France Services » dans des sous-préfectures, comme nous l'avons fait dans l'Essonne.

Au niveau européen, l'année 2021 correspond à la nouvelle génération des fonds structurels de cohésion. J'ai présidé avec le président de l'Association des régions de France (ARF) et le ministre des Affaires européennes un comité il y a dix jours. L'enveloppe de fonds structurels augmente par rapport à la génération précédente de 1 milliard d'euros, à 22 milliards d'euros. Ces fonds s'ajoutent aux 40 milliards d'euros du plan de relance. Je précise qu'environ 20 % de l'enveloppe de la génération de fonds structurels de cohésion qui se termine cette année restent à consommer, en moyenne, dans chaque région.

À ces 20 % et aux 40 milliards d'euros du plan de relance s'ajoute le fonds REACT-UE doté de 4 milliards d'euros qui vont directement dans les régions. Nous disposons également du Fonds pour une transition juste pour les dix départements qui ont fermé des centrales à charbon, en lien avec la décarbonisation et la transition industrielle.

L'enjeu n'est donc pas le manque de moyens mais la coordination de ces dispositifs pour la plus grande efficacité possible. Les régions jouent un rôle important dans la gestion de ces fonds puisqu'elles sont organismes de gestion dans les territoires, même si le FSE est en partie géré par l'État.

« Relance » est bien un label, nous voulons que les dispositifs se mettent en place rapidement. Je suis récemment allée dans le Gers pour installer une commission départementale de la relance comprenant le président du département, un représentant de la région, les représentants des intercommunalités, le président de la Chambre des métiers et de l'artisanat, le président de la Chambre d'agriculture et le président de la Chambre de commerce et d'industrie. Au niveau régional, le comité de la relance est présidé par le président et le préfet de la région.

M. Joël Giraud, secrétaire d'État. – La circulaire du Premier ministre sur le plan de relance précise le rôle des chambres consulaires.

Le fonds de péréquation de La Poste sera parfaitement stable par rapport aux années précédentes. En effet, si la baisse des recettes de la CVAE va diminuer le montant du fonds, cette diminution sera compensée. Un amendement de coordination budgétaire permettra d'affecter les 66 millions d'euros ainsi économisés à ce fonds de péréquation.

Sur les PLUI, la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU) de 2001 avait lancé la mise en œuvre d'un certain nombre de dispositifs. La question du retour au RNU s'est posée en cas de dépassement de la date limite pour délibérer pour les PLUI qui était fixée au 31 décembre 2015. Ce délai a été reporté par la loi « Engagement et proximité » jusqu'au 31 décembre 2020. Aujourd'hui, seules 500 communes restent concernées par cette question et risquent de basculer dans le champ du RNU. J'ai posé la question à quelques communes qui m'ont répondu qu'elles préféraient retomber dans le RNU. Je ne vois pas comment un texte pourrait être adopté définitivement d'ici la fin de l'année pour reporter une nouvelle fois l'échéance du 31 décembre. Par ailleurs, les PLUI me semblent très utiles pour mettre en cohérence certaines règles dans les territoires, notamment par rapport aux objectifs de développement durable.

Pour les ZRR, les crédits restent stables et ils sont prolongés de deux années supplémentaires.

La question de la TVA sur les travaux d'enfouissement est complexe. Une jurisprudence du Conseil d'État de 2013 ouvre la possibilité de prévoir, avant le début des travaux, par voie conventionnelle avec les opérateurs de réseaux, la récupération de cette TVA par la collectivité territoriale. Nous étudierons les cas que vous nous soumettrez. La question s'est posée pour des enfouissements électriques et la TVA a pu être récupérée *via* cette disposition du Code général des impôts peu utilisée. Malheureusement, si le dispositif n'est pas prévu dans la convention initiale, le Conseil d'État retoque toutes les demandes. Il est indispensable que les collectivités soient mieux informées de cette possibilité conventionnelle.

M. Rémy Pointereau. – Il me semble que vous avez oublié de mentionner que le PLUI nécessite plusieurs années avant d'être mis en place. Pendant ce temps, les communes sont soumises au RNU.

M. Guillaume Chevrollier. – Je veux insister sur la situation compliquée des territoires avec la crise sanitaire et la crise économique et sociale. Je crains le télescopage du plan d'urgence sanitaire avec le plan de relance de l'économie qui doit être mis en place très rapidement.

Vous avez fait état de la territorialisation et vous savez qu'il faut davantage de simplicité. Je profite de cette audition pour relayer la demande des collectivités quant au soutien à l'ingénierie et à la simplification des circuits budgétaires. Le plan de relance ne doit pas rester un effet d'annonce, nous attendons qu'il se concrétise dans les territoires.

Aujourd'hui, les collectivités ont besoin d'investir mais elles ont aussi besoin d'un soutien pour leurs budgets de fonctionnement amputés par la baisse des recettes fiscales et par des dépenses supplémentaires pour répondre à la crise sanitaire. Quelles réponses votre ministère peut-il apporter à ces collectivités ?

Enfin, sur la relocalisation et la réindustrialisation, vous souhaitez agir sur les friches industrielles. Or, la réindustrialisation implique souvent des projets de long terme. Il y a donc télescopage entre le plan de relance, qui doit être engagé à court terme, et une vision de long terme pour la réindustrialisation des friches industrielles qui sont parfois au cœur des villes. Il est possible de développer l'industrie en périphérie mais ces développements se heurtent alors à l'objectif de « zéro artificialisation nette » des sols. Quels arbitrages allez-vous prendre sur cette question ?

Mme Jacqueline Gourault, ministre. – J'ai bien conscience que la crise sanitaire ne facilite pas la mise en œuvre du plan de relance, mais pour autant, nous devons agir. Ce deuxième confinement est différent du premier, dans la mesure où nous nous efforçons de maintenir la vie économique. Mon ministère est très sensible au maintien de l'ouverture de tous les services dans les mairies et les intercommunalités. La fermeture des services d'urbanisme pendant le premier confinement a considérablement retardé le déploiement de la fibre, puisque les opérateurs n'avaient pas toujours l'autorisation de voirie ou pour la construction de bâtiments par absence de permis de construire.

Nous essayons de préserver l'économie tout en protégeant au maximum la population. Nous avons laissé les écoles ouvertes, pour des raisons éducatives, mais aussi pour permettre aux parents de continuer à travailler. Nous savons que les conséquences économiques et sociales de la crise sanitaire sont dramatiques. Nous avançons sur une ligne de crête.

Nous avons mis en place de nombreuses aides pour les collectivités. La troisième loi de finances rectificative (LFR3) a adopté un dispositif de compensation des pertes de recettes fiscales et domaniales pour les communes. Par ailleurs, nous avons proposé des avances aux départements pour compenser la baisse des recettes des droits de mutation à titre onéreux (DMTO). Seuls 40 départements ont demandé à en bénéficier. La situation financière des départements est donc moins dégradée que nous ne l'anticions, notamment grâce à la reprise des ventes immobilières après le premier confinement. Une partie des DMTO sont distribués aux communes. Le Premier ministre a décidé ce matin de mettre en place un mécanisme pour aider les petites communes sur ce point. Le Gouvernement soutient les collectivités territoriales. Pour les régions, nous avons passé un accord d'aide à l'investissement.

Sur l'artificialisation des sols, nous avons créé un fonds « Fiches » doté pour l'instant de 300 millions d'euros, qui a pour objectif d'aider à la reconversion des territoires. Par exemple, à Chalon-sur-Saône, le site de l'usine Kodak accueille de nouvelles entreprises.

Mme Angèle Préville. – Ma première question porte sur les nouveaux CPER et leur articulation avec le plan de relance. Le plan peut-il accélérer la modernisation de la ligne

ferroviaire Paris-Orléans-Limoges-Toulouse (POLT) ? Cette modernisation est attendue par de nombreuses régions et de nombreux départements et elle correspond à la transition écologique.

J'ai de grandes réserves sur les appels à projets, car ils induisent des inégalités importantes entre nos territoires, qui ne se développent pas à la même vitesse. Ces faiblesses ont d'ailleurs été pointées par l'Union européenne qui a reclassé certaines régions françaises, leur ouvrant ainsi l'accès à des subventions. Quelle est votre position sur ces appels à projets ?

S'agissant du programme « Petites villes de demain », vous voulez aider les collectivités qui en ont le plus besoin. Quels critères retiendrez-vous pour les identifier ? Ma petite commune du Lot de 2 000 habitants ne bénéficie pas de la DETR puisque c'est une commune industrielle, avec une grosse entreprise de production de confitures. Comment peut-elle s'inscrire dans ces projets alors qu'elle est déjà sanctionnée ?

Enfin, que pouvez-vous mettre en place pour sauver les commerces de proximité en grand danger ? Le deuxième confinement risque de ruiner tous les efforts qui ont été faits pour redynamiser les centres-bourgs et les centres-villes.

Mme Martine Filleul. – La Poste joue un rôle considérable en matière d'aménagement du territoire, en particulier dans les zones rurales, les zones de montagne et l'outre-mer. Sa présence est indispensable. Or, elle est menacée par la réforme fiscale. Je n'ai pas compris toutes vos explications mais mon groupe et moi-même resterons très vigilants pour que la présence postale ne soit pas menacée.

Le plan de relance prévoit 250 millions d'euros pour l'inclusion numérique et 450 millions pour les CPER. Ces sommes importantes sont légitimes à un moment où nous ne pouvons plus parler de fracture numérique mais de rupture d'égalité. En effet, pour avoir accès à l'enseignement mais également aux soins et aux services publics, il faut passer par le numérique. Ces fonds sont importants mais restent insuffisants. À ce jour, seuls 47 départements bénéficient des « Pass numériques » et 20 % sont effectivement utilisés. Comment pensez-vous structurer une véritable politique publique de la médiation numérique ? Quel chef de file territorial choisissez-vous ? Les départements pourraient constituer la bonne échelle territoriale pour coordonner et organiser la médiation numérique.

M. Hervé Gillé. – En tant que parlementaires, nous avons très peu d'informations sur l'élaboration des CPER. Nous ne sommes donc pas en capacité de mesurer leur effet de levier sur les engagements de l'État.

Nous avons également peu d'informations sur les appels à projets pour « Petites villes de demain » et les décisions prises par les services de l'État nous semblent opaques. Sur les maisons « France Services », il n'existe toujours pas de référentiel d'évaluation de leur activité. Envisagez-vous de le mettre en place ?

Nous constatons des coopérations volontaires entre les métropoles, les collectivités et les agglomérations. Comment la loi de finances et le plan de relance peuvent-ils traduire ce mouvement ? Enfin, revenir au RNU ne sert à rien, il serait plus judicieux de laisser le POS en place.

Mme Nadine Bellurot. – Il est important de maintenir le Fonds national de péréquation de présence postale qui baisserait de 174 à 65 millions d'euros du fait de la réforme fiscale. La présence de La Poste dans les territoires fragilisés est essentielle.

Pouvez-vous faire un bilan des contrats de ruralité qui arrivent à terme ? Le programme « Petites villes de demain » est-il adapté pour accompagner une petite commune de 20 000 habitants qui n'a pas forcément de projet d'envergure à mener mais de petits projets ? Je crains qu'elle ne soit pas toujours informée de l'existence du dispositif ou que ses projets n'entrent pas dans les thématiques prévues.

Mme Nadège Havet. – J'ai été interpellé sur le calendrier de déploiement des sous-préfets à la relance et sur le périmètre de leur action. Comment se coordonneront-ils avec les autres acteurs du territoire, collectivités territoriales ou CCI ? En effet, il est inutile de créer des aides qui viendraient en doublon d'aides existantes. Par exemple, la Banque des territoires dispose d'un programme sur le numérique. La région Bretagne vient de créer ce même type d'aide alors qu'elle ignorait qu'il existait déjà.

M. Jean-Claude Anglars. – Je rejoins ce qui a été dit sur le PLUI. Des communes ont révisé leur PLUI en 2017 et c'est un non-sens de leur demander de retomber dans le RNU parce qu'une nouvelle communauté de communes a été créée.

Sur les ZRR, j'ai cru comprendre lors des questions d'actualité au gouvernement que la date du 31 décembre 2020 avait été repoussée.

Je pense que nous aurons besoin d'un mémento pour comprendre toutes les mesures du plan de relance. Je milite pour la création de comités locaux de cohésion territoriale par département. La relance doit passer par la proximité. Une politique publique peut être réussie si elle part du territoire comme l'a montré l'installation des médecins dans l'Aveyron.

Vous avez évoqué la loi 3D et le « cousu main ». Dans notre département, 40 à 45 % des maires ne se sont pas représentés parce qu'ils ne se retrouvaient pas au sein des communautés de communes. La loi « 3D » pourra-t-elle revoir la manière dont les compétences sont gérées entre les communes et les communautés de communes ? Laissera-t-elle une part de choix et de liberté sur l'organisation des compétences ? La compétence économie échoit aux communautés de communes. Or, une commune rurale peut avoir comme projet de créer un bistrot, une pompe à essence ou un atelier relais. Souvent ce projet n'aboutit pas, car il est de la compétence de la communauté de communes. La compétence économique pourrait donc être partagée.

- Présidence de M. Rémy Pointereau, vice-président de la commission -

M. Rémy Pointereau. – Les ministres vont répondre aux questions posées en présentiel puis je donnerai la parole à nos collègues en visioconférence.

Mme Jacqueline Gourault, ministre. – Sur la ligne POLT, nous avons prévu des moyens pour résoudre la question des passages à niveau et de la signalétique.

Comme vous, je suis contre les appels à projets. Ce sont toujours les mêmes collectivités qui répondent aux appels à projets, les grandes villes, les métropoles, celles qui disposent de moyens d'ingénierie. À chaque évocation du plan de relance en Conseil des ministres, le président de la République nous exhorte à ne pas lancer d'appels à projets. Un

appel a été fait pour la rénovation thermique des bâtiments d'État, mais pour les collèges ou les lycées, les enveloppes seront dans les mains des préfets.

Pour les commerces de proximité, leur fermeture est difficile pour le Gouvernement et nous les accompagnons. Un commerce fermé pourra recevoir jusqu'à 10 000 euros par mois. J'ai organisé hier une réunion sur les dispositifs « cliquez et collectez » et sur la digitalisation des commerces. Nous proposons une aide de 20 000 euros pour un diagnostic rapide des petits commerces. Nous avons également des chargés de mission « centre-ville » pour les accompagner.

La médiation numérique est très importante. J'étais la semaine dernière près de Nantes où une association m'a expliqué la différence entre la médiation et l'inclusion numérique. Il y a des médiateurs numériques dans les maisons France Services. Les départements et les EPCI jouent aussi un rôle dans ce domaine.

Je ne suis pas certaine qu'il faille revenir sur la loi NOTRe qui a clarifié le partage des compétences entre les collectivités. En revanche, il faut encourager les collectivités entreprenantes et les accompagner. Sur la labellisation des maisons France Services, je laisse Marc Chappuis vous répondre.

M. Marc Chappuis, directeur adjoint du cabinet de Mme Jacqueline Gourault. – Un cahier des charges détaille un certain nombre de critères, comme les horaires d'ouverture ou la qualité de l'accueil. Le processus de labellisation est organisé par un organisme extérieur qui vérifie la conformité entre le projet présenté et le cahier des charges. Les statistiques de fréquentation remontent tous les mois. À partir de 2021, nous déployerons un système de « visiteurs mystère » pour vérifier la qualité du service rendu.

Mme Jacqueline Gourault, ministre. – Je crois à la politique de contractualisation entre les métropoles et les territoires environnants. Vous me dites ne pas être informés des CPER. J'entends beaucoup de parlementaires se plaindre de ne pas être assez informés. Je pense que nous devons faire une transition culturelle. Nous fonctionnons comme à l'époque du cumul des mandats où les sénateurs étaient souvent présents dans les exécutifs locaux et donc informés. Le président de la République et le Premier ministre nous rappellent sans cesse d'associer les parlementaires et nous le rappelons aux préfets. Nous devons trouver le moyen d'améliorer l'information des parlementaires.

M. Joël Giraud, secrétaire d'État. – Le fonds de péréquation garanti pour La Poste pour la période 2020-2022 est de 174 millions d'euros. L'abattement sur la CVAE qui finance ce fonds représente 108 millions d'euros. Parallèlement, du fait de la réforme des impôts de production, La Poste va gagner 66 millions d'euros. Un amendement de coordination budgétaire va transférer ce que La Poste gagne en termes d'impôts vers le fonds de péréquation.

Sur le PLUI, si vous voulez reporter la date du 31 décembre, nous devons trouver un véhicule législatif qui soit clos avant la fin de l'année. Il y a effectivement l'amendement de Mme Gatel, discuté demain en deuxième lecture à l'Assemblée nationale, sur des articles encore ouverts de la loi d'urgence sanitaire, et qui prévoit d'ajouter six mois correspondant à la période de crise sanitaire à tous les délais. Cet amendement recevra un avis favorable du Gouvernement.

Les contrats de ruralité vont subsister dans leur dénomination, en y ajoutant les termes de « transition écologique », et dans leur contenu.

Pour les villes de moins de 2 000 habitants et le programme « Petites villes de demain », je prends l'exemple d'une intercommunalité du Puy-de-Dôme avec trois anciens chefs-lieux de canton dont certains ont moins de 2 000 habitants. L'un est « spécialisé » sur les commerces, l'autre sur les services et le troisième sur la médecine. Cette intercommunalité peut être candidate au programme et conserver trois pôles avec leur spécialisation. Il est donc possible de mettre en place ce programme pour de petites collectivités à proximité d'une agglomération comme Clermont-Ferrand.

M. Bruno Rojouan. – Je souhaite revenir sur les ZRR. Vous avez annoncé qu'elles étaient prolongées jusqu'en 2022. Les communes qui sont passées de la ruralité pure à une intercommunalité plus riche lors des agrandissements des intercommunalités en 2017 ont conservé le statut de ZRR. Ces communes vont-elles garder ce statut pendant ces deux années supplémentaires ?

M. Joël Giraud, secrétaire d'État. – Elles vont conserver tous leurs avantages dans le dispositif de prorogation.

M. Frédéric Marchand. – Je relaie une crainte de l'Association des maires ruraux du Nord et plus globalement de l'Association des maires ruraux de France, sur la définition de la commune rurale dans le cadre de travaux menés par l'Insee. En effet, l'institut irait au-delà du critère de la densité de population et le nombre d'habitants résidant en milieu rural pourrait être ramené de 22 à 9 millions d'euros. Quelles sont vos intentions sur ce sujet ?

M. Éric Gold. – Les dispositifs « Action cœur de ville » et « Petites villes de demain » constituent d'excellentes initiatives qui ont des effets leviers sur l'économie locale. Cependant, la crise sanitaire est venue ajouter des difficultés supplémentaires pour les petits commerces déjà concurrencés par le commerce en ligne. Quels crédits spécifiques avez-vous prévus pour soutenir à hauteur des enjeux le commerce de centre-ville et de centre-bourg ? L'accompagnement technique pour aider les commerçants de proximité à passer le cap du digital est-il suffisant ?

Je souhaite revenir sur La Poste et l'allègement des impôts de production. Je remercie Monsieur Giraud pour ses explications sur le système de vases communicants dont bénéficiera La Poste. Néanmoins, j'insiste sur le rôle majeur de La Poste au sein des maisons « France Services » qui représentent un engagement fort du Gouvernement pour les zones les plus fragiles.

M. Stéphane Demilly. – Je vous souhaite beaucoup de courage car vous avez un grand nombre de problématiques à gérer en matière de cohésion des territoires, notamment l'accès aux services de santé avec l'extension des déserts médicaux. Je ne suis pas sûr que la télémédecine règle toutes les difficultés, avec des millions de personnes mal connectées au numérique. La dispersion de l'habitat occasionne des problèmes de mobilité et d'accès aux services publics.

Je note avec beaucoup de satisfaction que le budget dédié au déploiement d'au moins une maison « France Services » par canton d'ici 2022 passe à 28 millions d'euros. Si l'implantation des services publics se fait dans le cadre de schémas départementaux, je pense que l'échelon intercommunal constitue le niveau adéquat de mise en œuvre des politiques de

proximité pour faire du « cousu main ». La mise en œuvre du plan de relance permettra-t-elle une meilleure concertation avec l'échelon intercommunal connecté aux réalités locales mais également soucieux d'un aménagement organisé du territoire ?

M. Philippe Tabarot. – Le taux d'exécution des volets mobilité des CPER et des CPIER est particulièrement faible, de l'ordre de 53 %. Cette situation est révélatrice des difficultés rencontrées par l'État dans ces investissements lourds. La prolongation du volet mobilité jusqu'en 2022 avait été évoquée.

Lors du congrès de Régions de France, le Premier ministre a indiqué que l'État mobilisait 1,2 milliard d'euros pour les transports du quotidien et 4,7 milliards d'euros pour le ferroviaire sur la période 2021-2027. Pouvez-vous nous confirmer que l'État engagera ces sommes dans le volet mobilité de la nouvelle génération de CPER et de CPIER ? Je pense notamment aux petites lignes qui vont connaître des fermetures massives si elles ne bénéficient pas d'investissements conséquents dans les deux ou trois prochaines années.

Monsieur Giraud, vous avez la mission de défendre la ruralité et la mobilité. Je vous sais défenseur du ferroviaire, notamment du train de nuit Paris-Briançon que vous avez emprunté à très nombreuses reprises. Je ne doute pas de votre engagement pour la mobilité rurale, je peux en témoigner au regard de notre expérience commune dans les Hautes-Alpes et notamment sur l'étoile de Veynes. Je ne doute pas non plus que vous vous baserez sur le couple État/régions pour activer la relance et la transition écologique.

Dans les Alpes-Maritimes plusieurs vallées, notamment celle de La Roya, ont été frappées par de graves intempéries le mois dernier. Le président de la République est venu nous encourager et un préfet spécial reconstruction a été nommé. Ce n'est cependant pas suffisant. Avec Dominique Estrosi Sassone et tous les sénateurs du département, nous avons saisi le Premier ministre car cette vallée est confrontée à des problématiques majeures d'approvisionnement et d'isolement des populations, notamment sur le secteur de Tende. Certains habitants n'ont toujours pas d'eau potable, pas de carburant et il n'y a pas de routes. Pouvez-vous demander à la ministre des Armées d'envoyer le génie militaire pour aider les populations et de maintenir les troupes qui ont été déployées ? À travers la DETR, pouvez-vous envisager une aide exceptionnelle pour ces vallées sinistrées ?

M. Ronan Dantec. – Avez-vous analysé, dans la préparation des CPER, la manière dont les schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) atteignent les objectifs climat et environnementaux fixés par la loi ?

Nous avons besoin de précisions sur ces nouveaux contrats de relance et de transition écologique (CRTE). C'est le quatrième dispositif en cinq ans pour conduire la transition écologique, après le Plan Climat Énergie Air Territorial (PCEAT), les Territoires à énergie positive (TEPOS) ou les Contrats de transition écologique (CTE). Les collectivités ont besoin de stabilité. Vous avez indiqué que l'État voulait plus de contractualisation. Les CRTE sont-ils systématiques ? Quelle enveloppe avez-vous prévue pour ces contrats ? Vous avez précisé que les contrats de ruralité restaient sur le même périmètre. Je ne comprends pas comment ils intègrent la transition écologique. Quel soutien apportez-vous aux grandes villes, aux villes moyennes et aux métropoles ?

Je rappelle que le Sénat avait proposé, à l'unanimité, un dispositif beaucoup plus simple qui fléchait une partie de la contribution carbone sur la mise en œuvre des PCEAT. Comment envisagez-vous la mise en œuvre des CRTE et quels moyens leur accordez-vous ?

M. Olivier Jacquin. – Je vous remercie pour votre disponibilité et votre diligence à l'égard de notre commission. La députée Christine Pires Beaune propose de recentrer la DETR sur les territoires ruraux. Cette proposition me semble pertinente car aujourd'hui presque tous les territoires y ont accès. De même, s'il existe pour les communes un dispositif de sélection, rien ne semble prévu pour les EPCI à fiscalité propre. Le confirmez-vous ?

Sur les maisons « France Services », l'aide pour les dépenses de fonctionnement est plafonnée à hauteur de 30 000 euros. Je pense également que l'aide de l'État devrait couvrir 80 % des dépenses d'investissement. Les collectivités rendent un grand service à l'État en assumant le portage de nombreuses maisons.

J'observe également une inégalité sur la compensation des pertes de recettes liées à la crise sanitaire entre les collectivités territoriales qui exercent directement en tant qu'autorités organisatrices de la mobilité et celles qui sont organisées en syndicat mixte.

Enfin sur les petites lignes ferroviaires, le Parlement a été totalement écarté des discussions sur le nouveau pacte ferroviaire depuis la LOM. L'État peut signer directement avec les régions et nous avons découvert le projet de décret dans la presse. Il est incompréhensible que le Parlement n'ait pas été informé sur cette question majeure de l'aménagement du territoire.

M. Joël Bigot. – Nous avons besoin d'éclaircissements sur la déclinaison de ce plan de relance qui doit s'inscrire dans la durée et avoir un effet de levier.

La rénovation thermique des bâtiments publics est un chantier colossal qui figure en première place dans le plan « France Relance » avec l'objectif d'en finir avec les passoires thermiques en 2030. Le plan distingue les bâtiments appartenant à l'État et ceux qui appartiennent aux collectivités qui font l'objet d'un dispositif spécifique assez peu détaillé. Pouvez-vous nous donner des informations sur ce dispositif alors que les collectivités sont en train d'établir leur budget ?

Le plan intègre un volet sur la rénovation thermique du parc de logements sociaux. Des subventions seront octroyées aux organismes d'habitation à loyer modéré (HLM) et aux collectivités pour des opérations de rénovation lourde, à hauteur de 500 millions d'euros en 2021 et en 2022. Cette somme permettrait de réhabiliter environ 40 000 logements, ce qui est loin des objectifs ambitieux qui prévoyaient de traiter 500 000 logements par an.

En outre, 500 millions d'euros seront consacrés à l'économie circulaire, au traitement des déchets, au développement des centres de tri, au soutien au tri des déchets recyclables, *via* une aide financière aux collectivités locales pour le développement du tri sélectif sur la voie publique. Les fonds seront versés *via* l'ADEME entre 2020 et 2022. Pouvez-vous préciser la méthode et le calendrier de versement ?

Mme Jacqueline Gourault, ministre. – J'invite M. Bigot à reposer ses questions par écrit car elles ne relèvent pas de mon ministère.

Pour le commerce de proximité, l'établissement public de redynamisation commerciale (Epareca) qui agissait sur les territoires a été absorbé par l'ANCT. L'agence travaille sur l'intégralité des dossiers qui lui sont présentés, qu'ils proviennent de villes importantes ou de petites villes. Pour le maintien des commerces, question à laquelle nous n'avons encore répondu, les communes pourront intervenir économiquement si l'EPCI est d'accord.

Je rappelle que l'État finance des postes de chefs de projets « centre-ville », à hauteur de 40 000 euros pour deux ans, pour accompagner des villes moyennes sur le commerce. Nous avons également mis en place, début 2020, des exonérations de fiscalité locale pour donner aux collectivités les moyens de favoriser l'installation et la pérennisation des commerces. Nous avons aussi créé des zones de revitalisation des commerces et des zones de revitalisation des commerces en milieu rural. Les communes disposent donc d'outils qui leur permettent d'exonérer des commerces de CVAE et de CFE, l'État compensant 30 % du montant de ces exonérations. Je vous rappelle également que les commerces qui sont fermés depuis le reconfinement bénéficient d'une aide mensuelle pouvant aller jusqu'à 10 000 euros et d'une suppression totale des cotisations sociales. Enfin, les échéances de remboursement des emprunts sont reportées de mars 2021 à mars 2022.

Monsieur Demilly a évoqué l'échelon intercommunal. Il est évident que nous contractualiserons avec cet échelon pour la relance. Les contrats de ruralité s'appuient déjà sur les intercommunalités. Nous pouvons envisager de signer un contrat de relance avec une métropole. Nous nous efforçons de territorialiser au maximum la relance.

Je confirme à Monsieur Tabarot les annonces du Premier ministre sur le volet mobilité : 4,5 milliards d'euros lui seront affectés dans les CPER, dont 2,5 milliards au titre de la relance.

M. Joël Giraud, secrétaire d'État. – S'agissant de la vallée de La Roya, dès le lendemain de la catastrophe, nous avons cosigné avec Barbara Pompili une lettre de mission confiée à l'Inspection générale de l'administration et au Conseil général de l'environnement et du développement durable pour qu'ils fassent un état des lieux de l'intégralité des dégâts. C'est une procédure que nous avions déjà appliquée pour d'autres catastrophes. Nous attendons l'évaluation précise de cette mission d'inspection générale. La Dotation de solidarité en faveur de l'équipement des collectivités territoriales victimes de catastrophe naturelle sera mobilisée. Une centaine de millions d'euros sont déjà réservés sur plusieurs fonds de l'État. La solidarité nationale jouera pour cette vallée.

Les moyens de l'armée sont souvent mobilisés sur des théâtres d'opérations extérieures, c'est extrêmement difficile de les faire revenir et ils arriveraient sans doute un peu tard. Cependant, je transmettrai le message à la ministre des armées.

Sur la définition de la ruralité, nous avons réuni hier le groupe de travail qui comprend l'Association des maires ruraux de France, l'Association des maires de France, l'Insee, la direction générale des collectivités locales (DGCL) et plusieurs services de l'État pour définir la ruralité. La reprise de la définition d'Eurostat basée sur la grille de densité communale fait consensus. En revanche, la notion de ruralité au sein d'une agglomération ne fait pas consensus. Le Comité interministériel aux ruralités du 13 novembre validera la première partie de la définition et le groupe de travail poursuivra ses travaux pour parvenir à un consensus sur la problématique de la périurbanisation des milieux ruraux.

La première partie de la définition a servi de base à un amendement présenté par la mission parlementaire menée par Jean-René Cazeneuve. Cet amendement offrira un système beaucoup plus favorable pour les enveloppes départementales en prenant en compte la population rurale au sens d'Eurostat. Les enveloppes départementales vont donc baisser pour les départements qui ont de très grosses agglomérations et vont augmenter dans les agglomérations les plus rurales. Les circulaires de la DGCL auprès des préfets vont préciser que la DETR ne peut bénéficier qu'aux zones rurales d'une intercommunalité mixte regroupant zones urbaines et zones rurales. Les zones urbaines disposent d'autres moyens de développement. De plus, une agglomération nouvelle intégrant une commune rurale ne pourra plus bénéficier de la DETR sur tout son territoire. Seule la partie rurale de l'agglomération bénéficiera des crédits de la DETR. Le Gouvernement donnera un avis favorable à l'amendement présenté par Christine Pires Beaune sur l'évolution de la DETR qui constitue un premier pas vers une meilleure ruralisation de cette dotation.

Mme Jacqueline Gourault, ministre. – Nous avons porté l'aide au fonctionnement des maisons « France Services » à 45 000 euros. L'État prend en charge la formation des agents et les investissements à travers la DETR ou la DSIL. Le budget prévoit 10 millions d'euros supplémentaires pour ces maisons. Nous avons également un programme « France Services Bus » par lequel l'État participe à hauteur de 60 000 euros à l'achat et à l'aménagement de bus, tout en maintenant son soutien de 30 000 euros pour le fonctionnement. J'ai par exemple signé dans le Cantal un contrat « France Services Bus » porté par le conseil départemental. Je reconnais volontiers que les porteurs de projets font aussi des efforts financiers. Cette politique est coconstruite avec les collectivités locales.

Les CRTE peuvent être conclus avec tous les niveaux de collectivités territoriales. Le budget affecté au plan de relance comporte une partie « transition écologique » de 32 milliards d'euros. Ce sont ces crédits qui vont financer ces CRTE pour la partie transition écologique. Les projets qui ne sont pas rattachés à cette thématique seront financés par d'autres lignes budgétaires, comme la DSIL, qui bénéficie de 2 milliards d'euros dans les crédits traditionnels, ou par d'autres crédits du plan de relance. J'ai visité en Dordogne un chantier d'aménagement de pistes cyclables le long d'un canal qui entre parfaitement dans le champ des CRTE et pour lequel nous trouverons des financements.

Sur la rénovation thermique, nous sommes compétents pour les bâtiments des collectivités locales. Le dispositif sera déconcentré et géré par les préfets. Deux enveloppes de 300 millions d'euros chacune sont fléchées pour les collèges et pour les lycées à la demande du ministère de l'Éducation nationale.

M. Rémy Pointereau. – Je vous remercie pour vos réponses et pour le temps que vous avez bien voulu passer au sein de cette commission. Serait-il possible de disposer d'un guide qui recense l'ensemble des aides à la disposition des collectivités ? Elles sont nombreuses et nous avons besoin de visibilité.

Mme Jacqueline Gourault, ministre. – Un site internet www.aides-territoire.gouv.fr recense les 1 389 aides disponibles.

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

La réunion est close à 17 h 55.

Mardi 10 novembre 2020

- Présidence de M. Jean-François Longeot, président de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, et de Mme Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques -

La réunion est ouverte à 15 h 30.

Audition, en commun avec la commission des affaires économiques, de M. Antoine Frérot, président-directeur général de Veolia

Mme Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques. –

Nous accueillons M. Antoine Frérot, président-directeur général de Veolia, pour cette troisième audition plénière de nos commissions, consacrée au rapprochement entre Veolia et Suez.

Monsieur le PDG, nous sommes impatients de vous entendre, car les auditions précédentes et les nombreuses révélations par voie de presse qui ont rythmé ces dernières semaines ont suscité un grand nombre d'interrogations.

Les travaux de nos deux commissions ne relèvent pas du simple suivi de l'actualité économique, ni d'une simple curiosité pour la vie de nos grandes entreprises : notre intérêt est plus profond et plus sérieux. Maintes fois, les Français – et la représentation nationale avec eux – ont constaté, quelques années plus tard, les lourdes conséquences de cessions conclues à la hâte, ou décidées à l'occasion de crises économiques soudaines. Après que ces opérations ont révélé leurs conséquences, les pouvoirs publics ont dû chaque fois en gérer les conséquences économiques et sociales, parfois reconstruire la capacité économique du pays, voire financer la relocalisation...

La loi du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises, dite loi Pacte a consacré le rôle du Parlement en matière de protection des intérêts économiques de la Nation – c'est là un symbole fort, et nous entendons bien nous saisir pleinement de cette compétence.

L'opération d'acquisition que vous avez dévoilée fin août concerne deux groupes français qui sont déjà, séparément, regardés comme des champions mondiaux des services à l'environnement. Ils totalisent plus de 80 000 salariés en France, 45 milliards d'euros de chiffre d'affaires, et ils consacrent, dans une lutte concurrentielle acharnée, environ 170 millions d'euros chaque année à la recherche et développement (R&D) dans des technologies qui seront cruciales pour notre transition écologique. Vous serez d'accord pour considérer que l'avenir de votre groupe, Monsieur le PDG, et celui de Suez, relèvent de la protection des intérêts économiques de notre nation... Ce n'est d'ailleurs pas étranger à votre projet puisque vous ne visez rien de moins que de créer un champion mondial de la transformation écologique.

Il est donc de notre responsabilité de vous entendre et de vous interroger aujourd'hui, pour comprendre l'ensemble des implications de votre projet. En auditionnant les dirigeants de Suez, nous avons constaté que ce projet fait l'objet d'une franche opposition du groupe Suez ; vos intentions déclarées « amicales » n'ont pas su convaincre à ce jour. Le

Gouvernement non plus n'a pas souhaité soutenir votre offre – du moins officiellement – et s'y est opposé au sein du conseil d'administration d'Engie, sans succès.

Nos commissions viennent de créer un comité de suivi, qui étudie les circonstances dans lesquelles votre offre d'acquisition s'est construite et se réalisera peut-être : nous recherchons à en évaluer les conséquences pour l'économie française et pour les collectivités territoriales que nous représentons.

Votre opération a pour mot d'ordre la constitution d'un « champion français ». Comment un groupe fusionné, mais délesté de près de 70 % des activités de Suez conformément aux obligations du droit de la concurrence, donc un groupe bien moins divers sur le plan technologique que ne le sont les deux entreprises actuelles – comment un tel groupe serait-il un champion plus efficace et prometteur, plus innovant que nos deux champions d'aujourd'hui ? Cette constitution d'un « champion » ne ressemble-t-elle pas plutôt à un démantèlement de votre principal concurrent, au moment où un grand nombre de contrats de délégation de service public doivent être renouvelés ?

Notre commission sait défendre, lorsque les circonstances sont réunies, la création de champions français ou européens à la force de frappe supérieure, si l'intensité concurrentielle du marché le justifie – je pense à la pression chinoise dans le secteur ferroviaire, par exemple. Or, cette pression concurrentielle n'existe pas sur votre marché, vos deux groupes occupant une large part des segments de l'eau et des déchets en France. Quelle est alors la menace qui justifierait la fusion des deux principaux acteurs mondiaux ? Quels autres opérateurs seraient-ils à même de concurrencer la nouvelle entité fusionnée ? Que devons-nous penser d'une opération dans laquelle un acteur choisit l'identité, la force de frappe financière et l'expérience de son futur concurrent direct ?

Vous vous défendez de vouloir augmenter les prix acquittés par vos clients – notamment les collectivités territoriales – dans les années à venir. Comment allez-vous alors faire mentir la théorie économique, qui nous dicte qu'un marché plus concentré conduit à des prix supérieurs et réduit le pouvoir de marché des clients ?

Monsieur le PDG, je pense que ces questions directes mais centrales pour les intérêts économiques de notre Nation méritent une réponse franche et précise, à la mesure des enjeux.

M. Jean-François Longeot, président de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable. – Le projet de fusion entre Veolia et Suez pose beaucoup de questions, tant sur la manière dont le processus de rachat se déroule que sur les conséquences économiques, sociales et environnementales qu'il pourrait avoir.

Sur la forme, nous sommes nombreux à avoir le sentiment que ce projet de rachat de Suez est mené « tambour battant » et que le rôle des parties prenantes est opaque, à commencer par celui de l'État. M. Jean-Pierre Clamadieu, le président du conseil d'administration d'Engie, a évoqué lors de son audition la semaine dernière la rapidité avec laquelle celui-ci avait dû se prononcer sur l'offre de Veolia, par crainte de ne pas pouvoir bénéficier d'une proposition aussi favorable si celle-ci venait à être retirée. Vous avez tiré parti d'un « effet de surprise », puisqu'à peine plus d'un mois s'est écoulé entre votre offre d'achat sur le bloc de 29,9 % d'actions de Suez et le vote du conseil d'administration d'Engie approuvant cette vente, ce qui n'a pas permis à des offres alternatives de voir le jour.

Cette impression de précipitation, pour ne pas dire de « passage en force », est renforcée par les propos que vous avez tenus dans la presse la semaine dernière, qui appellent les autres actionnaires de Suez à débarquer l'actuel conseil d'administration, lequel empêcherait, selon vous, la conclusion d'un accord amiable.

Les dirigeants de Suez nous ont indiqué qu'ils n'avaient toujours pas reçu d'offre formalisée de la part de Veolia présentant de manière détaillée votre projet industriel – vous nous donnerez tout à l'heure votre version des faits.

Les questions sont nombreuses, également, sur les conséquences de ce projet de rachat. Nous comprenons que son impact soit incertain et difficile à évaluer, mais comment se fait-il que vos déclarations et celles des dirigeants de Suez soient aussi opposées ? Vous vous êtes engagé à garantir les emplois et les avantages sociaux de l'ensemble des salariés de Suez en France ; est-ce à dire que l'absorption des activités de Suez ne créera aucune synergie, ni aucun doublon ?

Nous sommes également très inquiets pour la viabilité des activités Eau de Suez en France en cas de rachat par le fonds Meridiam. Comment un acteur qui n'a pas d'expérience dans le domaine de l'eau pourra-t-il assurer la continuité et le développement de cette activité, et continuer à innover alors qu'il agira sur un marché de taille réduite ? Les collectivités territoriales ne risquent-elles pas d'être confrontées à une baisse de la qualité des offres lors du renouvellement de leurs délégations de service public ?

Que deviendront les autres actifs qui devront être cédés dans le secteur des déchets, et qui seront leurs repreneurs ?

Vous l'aurez compris, Monsieur le Président, ce projet de rachat nous préoccupe, compte tenu de l'importance stratégique des services qu'exploitent Veolia et Suez.

M. Antoine Frérot, président-directeur général de Veolia – merci de me donner l'occasion de vous présenter ce projet de rapprochement.

Quelle est son origine ? Elle est dans l'annonce faite par Engie de son intention de vendre sa participation dans Suez, qui s'élève à 32 %. Cela impliquait donc nécessairement que Suez allait changer d'actionnaire principal. À une telle hauteur de participation, vous pensez bien que tout acquéreur doit avancer un projet précis et d'envergure. Cette annonce faite, fin juillet, la question a donc été de savoir qui allait acheter et pour faire quoi – et, en conséquence, de savoir si Suez allait rester française. Ces questions ne sont pas anodines, ni pour Suez ni pour Veolia. Il s'entend que Veolia ne peut se désintéresser de l'avenir de son principal concurrent. Ces questions concernent aussi le pays tout entier. C'est la raison pour laquelle lorsque j'ai présenté mon projet, fin août, je l'ai présenté globalement, et j'ai d'emblée posé l'objectif, en toute transparence, de constituer un champion français. Ce n'est pas un simple rachat des actions d'Engie, mais bien un rapprochement complet de Veolia et Suez.

Une autre société française était-elle en mesure de proposer ce rachat ? Aucune, à part Veolia. Beaucoup se sont interrogées, mais une seule avait un projet industriel : c'est Veolia. En revanche, je vous confirme que des sociétés étrangères avaient déjà déclaré leur intérêt au cours des mois précédents, je pense à notre grand concurrent chinois, *Beijing Capital Group*, qui s'était manifesté auprès d'Engie, ou encore à des fonds d'investissement. Vous connaissez le métier de ces fonds : ils achètent pour optimiser dans le cadre de

montages financiers, puis revendre. C'est alors qu'un démantèlement aurait eu lieu. Après dix ans tout au plus, Suez aurait été à nouveau vendue, et la question se serait alors à nouveau posée de savoir si ses unités resteraient françaises ou pas. Le seul projet pour que Suez reste française – y compris les actifs qu'il faudrait céder au titre du droit de la concurrence – c'est celui de Veolia.

Je ne suis donc pas d'accord avec l'idée que notre offre serait précipitée ou opaque : nous avons répondu à une sollicitation, dès lors qu'Engie vendait et nous avons proposé la seule solution industrielle franco-française pour Suez, les autres propositions venant de l'étranger ou répondant à une logique financière. Lorsque notre principal concurrent est en vente et qu'il risque de passer entre les mains de l'un de nos principaux concurrents de demain, à l'étranger, et alors que notre secteur, la transformation écologique, est en plein développement, la question posée est bien celle de notre maîtrise industrielle, en France, des compétences dont nous aurons besoin pour réussir cette transformation. Le marché se développe très rapidement, la demande sociale est forte, nos métiers se transforment, nous sommes des champions et nous entendons le rester, avec des compétences sur notre territoire national – ceci alors que la concentration du secteur a commencé et que les choses évoluent très vite.

Vous avez cité le transport ferroviaire : savez-vous qu'il y a 25 ans, le principal constructeur ferroviaire chinois était cinq fois plus petit qu'Alstom et qu'aujourd'hui, il est cinq fois plus gros ? C'est pourquoi l'on recherche une alliance pour Alstom, d'abord avec Siemens et maintenant avec Bombardier. Il en ira de même pour la transformation écologique et l'environnement : les Chinois l'ont identifié comme facteur limitant de leur développement économique et investissent fortement, c'est d'ailleurs pourquoi nous travaillons beaucoup en Chine. Ils disposent d'un marché et de ressources financières très importantes – savez-vous que les numéros deux des déchets en Allemagne et en Espagne sont détenus par des Chinois ? C'est du reste ce numéro deux espagnol qui a remporté, il y a quelques mois, contre Veolia et Suez, l'appel d'offres pour l'exploitation de l'usine d'incinération d'Issy-les-Moulineaux...

La vente de Suez par Engie offre donc l'occasion de rapprocher nos deux champions nationaux du secteur, plutôt que l'un soit racheté par un concurrent étranger qui en sera renforcé. Je suis persuadé que si nous ne le faisons pas, nous le regretterons amèrement et que dans quelques années ni Veolia ni Suez ne pourront tenir leurs places de champions et que nous n'aurons plus les moyens de nous défendre. Il en va de notre autonomie économique dans le monde de demain, c'est là le véritable enjeu : c'est pourquoi je n'ai pas voulu laisser passer cette occasion de rapprochement. Je ne vois pas d'autre projet pour que Suez reste durablement française.

Notre projet est donc de construire le grand champion français de la transformation écologique. Ceci dans nos métiers traditionnels : les métiers de l'eau, l'assainissement, la collecte, le traitement et le recyclage des déchets ; mais aussi de nouveaux métiers, qui sont essentiels pour tenir notre rang. On ne sait pas bien recycler les plastiques, par exemple : nous devons inventer des techniques pour les recycler tous, de même que les batteries électriques, les déchets électroniques, ou les panneaux solaires en fin de vie. Nous connaissons déjà des solutions, par exemple pour les déchets toxiques ou le PET, qui ont été mises au point chez Suez et chez Veolia. Certaines techniques doivent être généralisées : cela suppose des investissements importants. Le rassemblement de nos forces, de nos capacités d'investissement permettra d'aller plus loin, plus vite et plus fort dans cette direction.

Mais il faudra aussi inventer l'autre moitié des solutions nécessaires à la transition écologique. En nous regroupant, nous avons plus de chance de trouver des solutions avant nos concurrents, et ce sera décisif – si nous ne le faisons pas, nul doute que d'autres le feront à notre place. Quelques exemples : nous ne savons pas recycler le polypropylène, les plastiques thermodynamiques ou bromés, les batteries de véhicules électriques, qui sont des déchets dangereux, avec des métaux rares comme le lithium ou le cobalt. Ceux qui arriveront les premiers à les recycler, maîtriseront ces métaux rares. Alors qu'on a perdu la bataille de la fabrication des batteries électriques, nous pouvons, en mettant nos forces en commun, placer Veolia et Suez en position de devenir le champion du recyclage des batteries électriques pour l'ensemble du continent européen. Cela vaut aussi pour la qualité de l'air, domaine essentiel, en particulier pour le lien entre l'environnement et la santé. Comment traiter l'air des bâtiments recevant du public ? Veolia a fait des expériences dans une école en Île-de-France, Suez expérimente une solution dans les cours de récréation : ensemble, nous parviendrions plus vite à proposer une solution, nous serions les premiers et nous ferions la course en tête. Autre innovation : la capture du carbone, qui me paraît indispensable pour tenir nos engagements pour le climat. Nous avons les techniques pour capturer le carbone, mais c'est encore trop coûteux et nous devons en diviser le prix par trois ou quatre. Des entreprises étrangères y travaillent, je suis convaincu que nous irons plus vite qu'elles si nous groupons nos forces et que nous saurons alors conserver notre avance. Je pourrais multiplier les exemples de solutions essentielles pour l'avenir, où nous avons commencé à travailler et où nous irons plus vite et plus loin si nous coordonnons nos efforts. Nos concurrents seront toujours là, mais nous aurons plus de chance d'être encore un leader dans vingt ans.

Nos deux entreprises sont en très bonne position et ont chacune des points forts. Veolia est un pionnier du traitement et du recyclage des déchets toxiques, et nous pourrions proposer nos solutions aux clients de Suez – de même que nous pourrions proposer aux clients de Veolia les solutions de Suez pour la méthanisation des déchets domestiques, un domaine où cette entreprise est championne : nous gagnerions ainsi des parts de marché. Même chose pour la digitalisation de nos métiers : Veolia a développé, dans 33 pays, des centres de pilotages automatisés de toutes ses installations. En acquérant l'entreprise australienne Optimatics, Suez a mis au point des logiciels à base d'intelligence artificielle, qui rendraient plus performants nos propres centres de pilotage. Voilà des synergies concrètes, qui créent de nouvelles solutions et élargissent nos clientèles, que nous n'aurions pas séparément.

Qu'est-ce que cela apportera à nos territoires ? Les territoires français bénéficieront en premier de ces innovations. Quand Veolia invente, l'an passé, la première usine de recyclage des panneaux photovoltaïques usagés au monde, c'est à Rousset, en Provence, que nous la construisons ; quand Veolia invente la première usine de recyclage de batteries électriques, c'est à Dieuze, en Moselle, que nous l'installons ; quand nous allons tripler sa taille l'an prochain, c'est sur le même site que nous allons le faire. Nous connaissons bien le territoire français, c'est pourquoi nous y implantons nos innovations, avant de les exporter, même s'il y a des exceptions. Les territoires français seront aux premières loges, parce que nos entreprises sont françaises et qu'elles le resteront. Si Suez allait ailleurs, ce ne serait plus le cas, au moins pour les projets engagés par cette entreprise.

Le regroupement est donc, en réalité, le contraire du démantèlement : il est plus prometteur, plus innovant et plus efficace que de laisser partir Suez dans d'autres mains. Nous accélérerons même le projet de faire de notre entreprise la référence de la transformation écologique. Nous avions ce projet à Veolia avant la vente de Suez, le regroupement nous fera aller plus vite et plus loin dans cette direction, et nous embarquerons Suez dans ce projet. Suez et Veolia sont les deux premières entreprises au monde dans leur secteur, nous pouvons

le rester longtemps à condition de ne pas nous disperser et que l'une des deux entreprises ne tombe pas entre de mauvaises mains.

Ce projet a néanmoins des contraintes, notamment en matière de concurrence, surtout en France – à l'étranger, nos deux entreprises se chevauchent peu, mis à part en Australie et en Grande-Bretagne, et ces problèmes peuvent facilement être résolus. Les chevauchements concernent surtout l'activité eau, c'est donc là qu'il nous faut trouver des solutions de désinvestissement, conformément à ce que nous demandera l'Autorité de la concurrence et dans l'intérêt des clients, les collectivités territoriales – c'est-à-dire de sorte à constituer un acteur véritablement concurrentiel, avec une vraie capacité de développement.

Nous avons proposé la solution Meridiam. C'est une entreprise française qui s'engage à long terme – elle s'est engagée à conserver cette activité pendant 25 ans. Comment évaluer cet engagement ? En regardant ce que cette société fait déjà : en une quinzaine d'années d'existence, elle a déjà réalisé une centaine d'investissements et n'en a pas revendu un seul. C'est atypique mais cela correspond au profil de ses investissements, qui sont tous à long terme. Ensuite, Meridiam est spécialisée dans les projets auprès des collectivités publiques, notamment en matière d'infrastructures, en France et à l'étranger, y compris dans des services d'eau aux États-Unis. Elle a donc l'habitude de travailler avec les collectivités au niveau régional et local. L'entreprise affirme vouloir consacrer deux fois plus d'investissements annuels à l'activité eau en France que ne le fait Suez aujourd'hui, s'engage à maintenir l'emploi et à créer 1 000 postes d'apprentis dès la première année. Je pense donc que Meridiam est capable de donner un avenir solide à Suez Eau en France et à l'étranger, de développer ses activités, et de lui apporter davantage de moyens. Les salariés de Suez Eau France, la direction, l'ingénierie, l'opérationnel, les centres de recherche, tous rejoindront Meridiam : ce seront les mêmes, avec un actionnaire qui leur donnera plus de moyens.

Est-ce que nous choisissons notre concurrent ? Non, nous faisons une proposition : l'Autorité de la concurrence disposera, elle nous dira si nous remplissons les conditions ou bien s'il faut corriger notre proposition. Lorsque j'ai proposé mon projet aux équipes de Veolia, leur première réaction a été de me dire qu'on allait créer une concurrence plus sévère que celle d'aujourd'hui. Il y aura donc autant d'acteurs, avec les mêmes capacités d'innovation et les mêmes personnels, avec davantage de moyens : la concurrence sera au moins de même niveau.

Nous avons également des chevauchements dans le domaine de la propreté et des déchets, mais moins importants car Suez et Veolia pèsent moins dans ce secteur et on y trouve d'autres acteurs français importants. L'Autorité de la concurrence exigera les remèdes qu'elle jugera utiles au maintien des conditions de concurrence, notamment des désinvestissements par paquets pour renforcer des concurrents français, dont certains ont déjà exprimé leur intérêt.

Une autre interrogation est l'emploi, car les rapprochements se traduisent souvent par des suppressions d'emploi. Il en ira différemment dans notre cas, d'abord parce que nos métiers ne sont pas industriels mais de service et territoriaux. Le personnel opérationnel et son encadrement seront nécessairement maintenus sur les territoires. D'ailleurs, chaque année, lorsque nous perdons ou gagnons des contrats, les personnels restent les mêmes que le contrat bénéficie à Veolia ou à Suez, sans qu'il y ait le moindre problème social. Les conditions de travail sont très proches. Si nous pouvions faire des progrès de productivité sur la gestion d'une station d'épuration, cela se saurait et ce serait déjà fait. Il n'y aura donc pas de réduction de personnel opérationnel. Ce sera le cas pour ceux qui rejoindront Veolia, je l'ai

garanti et je vous remettrai aujourd’hui les engagements que j’ai signés pour le maintien de tous les emplois en France et de tous les avantages sociaux. Je vous ai apporté également les engagements de Meridiam, car Engie nous a demandé des engagements écrits quand elle nous a cédé ses actions. Nous demanderons les mêmes engagements aux repreneurs de nos activités dans le secteur des déchets.

Pour aller plus loin, je vais vous faire une proposition, puisqu’il y a tant d’exemples d’engagements non tenus en matière d’emplois. Regardons d’abord ce que Veolia a fait dans le passé : en juillet, Suez a vendu l’entreprise Osis, 3 000 salariés, spécialisée dans la maintenance et l’entretien des réseaux d’assainissement ; Veolia l’a achetée, notamment pour éviter qu’elle ne soit rachetée par un acteur étranger. Les salariés d’Osis ont demandé une garantie de l’emploi et des avantages sociaux : nous les avons donnés. À deux reprises, les salariés d’Osis, voyant Suez devenir hésitant à réaliser la cession, ont demandé à être cédés à Veolia, parce qu’ils savaient que l’engagement social serait tenu. La gestion sociale chez Veolia est reconnue comme étant de qualité. Je vous propose donc que le Parlement mette en place un dispositif de suivi, de contrôle et de sanction – y compris financière – des engagements sociaux pris, et ce sur plusieurs années. Cela n’existe pas, pourquoi ne pas l’imaginer ? Je propose que le rapprochement Veolia-Suez soit le premier « cobaye » d’un tel dispositif.

Les prix de l’eau vont-ils monter ? Il y aura toujours autant d’acteurs sur le marché de l’eau, et la concurrence sera tout aussi musclée. Les collectivités continueront de choisir entre ces entreprises ou la régie – et continueront à fixer le prix de l’eau, dont il n’y a aucune raison qu’il augmente. Les équipes dirigeantes, la recherche, les opérationnels resteront les mêmes : il n’y a aucune raison que l’offre perde en qualité, il est même vraisemblable qu’elle augmente, puisque les investissements seront plus importants. Il en ira de même dans le domaine des déchets, car la concurrence sera ravivée par les cessions que nous ferons à nos concurrents.

Mme Sophie Primas, présidente. – En ce qui concerne votre suggestion de suivre le regroupement entre Suez et Veolia, c’est précisément l’objet de notre comité de suivi, que nous avons bien l’intention de faire perdurer au moins pour les trois années qui viennent.

Mme Florence Blatrix Contat. – Vous vous engagez à garantir l’emploi et les avantages sociaux, mais jusqu’en 2023 – c’est demain, juste après les élections présidentielles. Irez-vous plus loin ? Quelle est l’opposabilité juridique de tels engagements ? Qu’en est-il des engagements de Meridiam ?

Nombre de regroupements d’entreprises ont échoué par le passé, alors qu’ils étaient prometteurs, car les cultures et les managements des entreprises rapprochées étaient différents. Comment développer une culture d’entreprise commune qui valorise le capital humain ?

Vous indiquez que l’Autorité de la concurrence vous obligera à céder une partie de l’activité eau de Suez. Suez estime que les cessions représenteront les trois-quarts de ses activités en France et la moitié à l’international : est-ce le cas ? Quelle part des activités de Veolia devrait-être cédée en France et en Europe ? La logique des concentrations dans le secteur ferroviaire repose sur des économies d’échelles : est-ce le cas dans votre secteur ? N’allez-vous pas, en fait, vers un recentrage sur l’un de vos métiers ?

Mme Nadine Bellurot. – Je vous prie d'excuser M. Alain Cadec, qui m'a chargée de vous poser ces questions. Avant l'annonce à la presse faite par Engie, avez-vous rencontré les dirigeants de Suez pour leur présenter votre projet ? À quelle date ? Avez-vous informé l'Élysée, Matignon, l'administration de votre projet ? Quelles ont été les réactions ?

Pourquoi avoir fixé un délai si court à Engie pour sa réponse ? Est-ce pour écarter la possibilité d'une offre alternative ?

Enfin, M. Philippe Varin nous a dit que le conseil d'administration de Suez n'avait pas reçu d'offre formelle et complète de Veolia, pourquoi ?

Quel est le calendrier envisagé pour la suite de l'opération, quelles en seront les procédures et quelles consultations allez-vous mener ? Pourquoi avoir limité à six mois la période pré-OPA ? Avez-vous informé les autorités européennes ?

Pourquoi faire confiance à Meridiam, sachant que cette entreprise ne connaît pas bien le secteur ?

Vous engagez-vous à poursuivre la R&D sur les mêmes solutions technologiques que Suez, sachant que Veolia a fait d'autre choix de R&D ?

M. Hervé Gillé. – En première instance, le juge a donné raison aux comités sociaux et économiques (CSE) de Suez qui contestaient le fait de ne pas avoir été informés ni consultés sur le projet de Veolia : comprenez-vous cette décision ? Pourquoi ne pas avoir procédé à l'information des salariés sur un sujet aussi important pour leur avenir ?

Quels sont vos projets pour les autres activités que l'eau, notamment dans le secteur des déchets : avez-vous connaissance de candidats au rachat de ces activités ? Avez-vous eu des contacts à ce sujet avec des sociétés telles que Paprec ou Derichebourg ? Envisagez-vous de vendre ces activités séparément ou existe-t-il un acteur à même d'éviter une telle vente séparée des actifs de Suez ? Quelles sont les garanties que ces repreneurs disposent d'un ancrage français ?

Au lieu de constituer un champion, n'êtes-vous pas en train de faire disparaître votre principal concurrent en France, alors que près d'un tiers des concessions d'eau potable française, représentant 1,6 milliard d'euros de chiffre d'affaires d'ici 2024, seront prochainement renouvelées ? Qui pourra concurrencer le nouveau Veolia lors de ces renouvellements ?

Mme Catherine Fournier. – Je suis quelque peu sceptique sur la méthode : le 30 septembre, vous annonciez votre souhait d'une OPA amicale, mais la semaine dernière, vous appeliez les actionnaires à « débarquer » le conseil d'administration qui, d'après vous, refuserait tout dialogue : est-ce là votre définition de l'amicalité ? Pensez-vous que Veolia puisse obtenir l'accord du conseil d'administration de Suez ?

Pourquoi avoir retenu Meridiam comme acquéreur de Suez Eau, alors que ce fonds n'a guère d'expérience dans ce secteur, étant plutôt spécialisé dans celui de la mobilité et des autoroutes ? Cette entreprise a-t-elle les capacités financières et opérationnelles à très long terme ?

Mme Évelyne Perrot. – Veolia ayant engagé quatre plans sociaux depuis 2013 dans sa branche Eau, concernant quelques 3 000 emplois, pensez-vous que, dans son

périmètre actuel, votre entreprise soit préservée de suppressions d'emplois ? Seriez-vous prêt à prolonger votre engagement à ne pas supprimer d'emplois au-delà de 2023, échéance particulièrement proche si la fusion des deux groupes n'était effective qu'en 2022 ? Meridiam et les entreprises qui reprendront des activités de Suez sont-elles prêtes à s'engager aussi dans ce sens ?

M. Antoine Frérot – Les métiers de la transformation écologique sont créateurs d'emplois. Chaque solution nouvelle est créatrice d'emplois. Je vous ai parlé de la première entreprise de recyclage de batteries électriques en Moselle, c'est une petite usine, avec trente emplois, nous les doublerons l'an prochain : les emplois seront locaux. Les métiers du déchet et du recyclage créent de l'emploi, notre difficulté est même plutôt de recruter les sujets : il y a 1 097 postes non pourvus au sein du groupe Veolia, sur des profils très divers, du peu au très qualifié. Nous recherchons du personnel dans les territoires, nous ne parvenons pas toujours à recruter – n'hésitez pas à faire connaître nos métiers. En regroupant nos forces, nous allons donc vers plus d'emploi, et nous rencontrerons plutôt des problèmes de formation : Veolia a construit des centres de formation, en France, nous allons les multiplier. Il y a quarante ans, la France a créé l'école française de l'eau : nous voulons créer l'école française de la transformation écologique, avec de nouvelles compétences. Quant aux métiers traditionnels, le nombre d'emplois ne peut pas y diminuer : la collecte des poubelles ne peut se passer de salariés sur les territoires, comme une concentration industrielle peut le faire – il en va de même pour les stations d'épuration d'eau ou de traitement. Cet épouvantail de la destruction d'emploi ne tient pas debout : il n'y a pas de risque sur l'emploi.

Est-il vrai que nous aurons à désinvestir la moitié de l'activité de Suez à l'international et les trois quarts en France ? Si c'était le cas, je n'achèterais pas Suez, cela n'aurait pas de sens, sauf si mon projet était financier et consistait à vendre à la découpe. Or mon projet, c'est d'additionner nos forces. À l'international, il y aura très peu de raisons de désinvestir et en France, seules les règles de la concurrence guideront nos désinvestissements – ils porteront sur l'activité Eau de Suez et sur une partie de l'activité Déchets, l'Autorité de la concurrence nous le dira.

Comment réalisera-t-on des synergies sans supprimer d'emplois ? Notre projet prévoit 500 millions d'euros par an de synergies, dont 200 millions sur les achats, soit 1 % de notre capacité d'achat, qui sera comprise entre 20 et 25 milliards d'euros. Le fait de grouper nos achats – de véhicules, de canalisations... – peut faire effet d'échelle. Nous calculons 1 % sur quatre ans, c'est peu. Nous économiserons aussi 300 millions d'euros sur l'opérationnel, par l'application des meilleures pratiques. Par exemple, Veolia a développé une technique permettant d'optimiser la maintenance des incinérateurs de déchets, nous atteignons un taux de disponibilité de 94 % en Grande-Bretagne, contre 87 % en France car ces savoir-faire n'y sont pas encore diffusés. Dans les économies d'énergie des stations d'épuration, c'est Suez qui est en avance, on gagnera sur la consommation d'énergie de celles de Veolia. En réalité, 300 millions sur 35 milliards d'euros de dépenses, c'est peu. Nous voyons que 500 millions d'euros d'économies sont possibles sans toucher à l'emploi, je pense même que nous ferons mieux.

Pourrait-on se recentrer sur un seul métier ? Non, c'est exclu, nous souhaitons combiner les trois métiers Eau, Déchets, Services à l'énergie, car l'interface entre les trois sera décisive pour la transformation écologique.

Quand j'ai conçu mon projet, ai-je rencontré les responsables de Suez, d'Engie ou encore des membres de l'exécutif ? Vous avez appris que les dirigeants de Suez étaient au

courant plusieurs mois avant l'annonce officielle du projet d'Engie de vendre. Je n'en ai été informé pour ma part que fin juillet – avant, il y avait bien sûr la rumeur, mais seulement la rumeur, dès lors qu'Isabelle Kocher, qui souhaitait conserver ces participations, avait quitté Engie. Je n'ai pas eu de discussion avec le président d'Engie avant l'annonce officielle à la fin du mois de juillet. Je lui ai parlé quelques jours plus tard, début août, et je l'ai revu fin août, pour lui remettre mon offre. J'avais eu l'occasion de rencontrer les dirigeants de Suez par le passé, car des projets de rapprochement avaient déjà été étudiés, l'idée ne venait en effet pas de nulle part. J'ai eu des conversations avec M. Bertrand Camus au cours des mois précédents, afin de savoir s'il serait intéressé par un rapprochement, puis j'ai eu connaissance de l'annonce d'Engie. La réponse a été claire et franche : il n'était pas intéressé. Par la suite, j'ai construit mon offre et n'ai pas échangé avec M. Camus jusqu'au jour du dépôt de celle-ci. J'en ai informé les pouvoirs publics, sans rencontrer le personnel de l'Élysée. Je n'ai pas reçu de leur part de retour sur mon offre.

Pourquoi ce délai laissé à Engie, que vous estimatez court ? Il n'est pas si court : Engie a fait part de son désir de vendre fin juillet. Mon offre courait jusqu'à fin septembre, soit deux mois – dans le monde des entreprises, c'est raisonnable, en tout cas suffisant pour savoir si l'offre est intéressante. Mon projet n'étant pas seulement d'acquérir 29,9 % mais l'intégralité de Suez via une OPA, sous condition de l'accord des autorités de la concurrence, cela demande du temps : toute prolongation pour la première partie prolongerait l'ensemble de l'opération, ce n'était pas satisfaisant.

M. Varin dit ne pas avoir reçu d'offre formelle ni de proposition sur l'emploi ; il considère pourtant notre offre irrecevable, hostile, avec des conséquences dramatiques sur l'emploi et la concurrence. Soit il connaît notre offre, et peut juger de ses conséquences, soit il ne la connaît pas – mais pas les deux... La direction de Suez a bien évidemment reçu les engagements que j'ai pris sur l'emploi, que je vous remettrai.

Concernant le calendrier de l'opération : une fois la première partie des actions achetée à Engie, j'ai annoncé notre intention de faire une OPA sur le reste du capital, sous condition des autorisations nécessaires. Les autorités de concurrence ont été saisies, nous avons engagé les travaux et les échanges d'information. Une vingtaine d'autorités dans le monde doivent être consultées. L'autorité européenne a commencé des travaux d'étude – des « *market tests* » – pour interroger les clients et les concurrents et mesurer les conséquences du rapprochement. Ces travaux vont se prolonger durant plusieurs mois. Nous avons l'intention de pré-notifier l'opération à l'autorité européenne d'ici la fin du mois de novembre. Les travaux dureront entre douze et dix-huit mois, nous ferons les efforts nécessaires pour qu'ils soient le plus court possible.

Est-ce que je m'engage à poursuivre l'innovation ? Vous me le demandez parce que les gens de Suez affirment suivre une stratégie technologique, sous-entendant que Veolia n'en aurait pas. Or nous en avons depuis longtemps, regardez la progression des chiffres d'affaires des deux entreprises : sans innovation, Veolia n'aurait pas pu augmenter son chiffre d'affaires, et ce beaucoup plus rapidement que celui de Suez. Les deux entreprises ont des centres de recherche, des stratégies technologiques, sinon elles n'en seraient pas là où elles sont. Donc oui, je veux poursuivre et même accélérer l'innovation technique, sociétale, institutionnelle, commerciale, académique, une innovation « tous azimuts » ! La transformation écologique passera par l'innovation, ou elle ne sera pas. La moitié des solutions que nous utiliserons dans vingt ans ne sont pas encore disponibles.

Quelle est notre position par rapport à la décision judiciaire du 9 octobre, qui nous a reproché que le CSE de Suez n'ait pas été saisi du projet par Veolia ? Cette décision nous a surpris, car nous pensions que c'était à Suez de saisir son propre CSE. Nous avons contesté cette décision, surtout qu'elle porte sur l'acquisition de 29,9 % du capital, qui n'est pas une prise de contrôle de l'entreprise. Nous attendons la position de la justice en appel. Nous avons envoyé à la direction de Suez le même ensemble de documents que nous avons utilisés pour conduire la consultation chez Veolia, et nous souhaitons que Suez consulte sur cette base les instances représentatives de son personnel.

Vous parlez de notre projet de cession de Suez Eau France à Meridiam, je rappelle que c'est seulement une proposition que nous présentons à l'Autorité de la concurrence. Si elle considère que c'est une bonne solution, nous la mettrons en œuvre, sinon nous la reverrons. Dans le domaine des déchets, l'autorité nous demandera, je suppose, des cessions sur des bases régionales, car le marché est régional, pour renforcer les autres acteurs français face à la concurrence. Ce qui est sûr, c'est que nous vendrons ces actifs à des sociétés qui s'engagent sur les aspects sociaux, comme nous l'avons fait.

La motivation de ce projet est-elle de faire disparaître mon premier concurrent ? Non, je veux m'associer, additionner les deux forces, pour que nous soyons plus forts demain, pour continuer à tenir le haut du pavé dans vingt ans. Si nous conservions deux champions français – dont l'un est à vendre aujourd'hui – il y a toutes les chances que, dans vingt ans, nous n'en n'ayons plus aucun, tant les marchés et les concurrents se développent vite, souvent à coups de moyens très importants. Ce qui s'est passé dans le monde industriel, nous le connaîtrons dans le monde du service : d'autres professions seront en concurrence avec de très grandes entreprises non européennes. La compétition économique entre les nations ne va pas se dissiper, l'appétence des peuples pour la prospérité non plus car l'exemple des dernières décennies montre que le développement est possible. Nous devons nous organiser pour faire face à cette compétition accrue, et dans notre secteur, nous en avons les moyens. Je ne veux donc pas faire disparaître mon concurrent, mais construire une grande entreprise mondiale.

Quelle est notre méthode et notre définition d'une OPA amicale ? La notion est définie en droit boursier : l'OPA est amicale lorsque l'entreprise cible voit son conseil d'administration recommander l'offre. C'est ce que j'ai souhaité ; je constate que le conseil d'administration de Suez, malgré mes nombreuses propositions – je vous ai apporté les courriers, puisque j'ai entendu dire que je ne voudrais pas dialoguer – m'a opposé une porte close. Cela m'a fait dire, la semaine dernière, que si le dialogue ne pouvait pas s'engager avec les dirigeants de Suez, je demanderais aux actionnaires de Suez de se prononcer, en faisant pression sur ce conseil administratif ou éventuellement, en le remplaçant.

Quelles sont mes raisons pour proposer Meridiam ? Je pense que c'est un opérateur de très long terme, qui connaît bien les collectivités locales, les investissements d'infrastructures, et qui est prêt à investir significativement.

Nos métiers créent de l'emploi, nous cherchons déjà des salariés, et plus nous développerons nos activités, plus nous créerons de l'emploi. Peut-on prolonger nos engagements au-delà de fin 2023, date qui viendra bien après l'élection présidentielle de 2022 ? Je suis certain que fin 2023, nous aurons créé de nouveaux emplois. Meridiam a pris le même engagement, à la demande d'Engie, et je demanderai aux repreneurs des activités dans le secteur des déchets de faire de même. Je renouvelle en outre ma suggestion :

il n'est pas impossible que le Parlement puisse suivre, contrôler et sanctionner des engagements sur l'emploi. La sanction financière peut être dissuasive.

M. Daniel Salmon. – Monsieur le Président-directeur général, je vous ai écouté avec attention, je ne suis pas convaincu par vos propos car beaucoup d'éléments me semblent contradictoires. À Rennes, nous avions le plus vieux contrat de délégation d'eau, qui courait depuis 120 ans ; en 2015, nous avons mis en place une société publique locale (SPL), qui a montré depuis sa très grande efficacité. Cependant, lorsque nous avons mis en place cette SPL, les débats ont été très vifs avec Veolia, qui mettait en avant tout l'intérêt de la concurrence, en particulier avec Suez, son principal concurrent. Je vois donc mal les raisons de ce revirement et j'ai du mal à comprendre comment, en rachetant ce concurrent, vous prétendez conforter la concurrence. Vous nous dites que la concurrence véritable se situe en Chine, mais, en ce cas, allez-vous parvenir à conserver l'emploi sur notre territoire ?

M. Guillaume Chevrollier. – Vous voulez créer un champion mondial de la transformation écologique – vaste programme, aurait dit le général de Gaulle –, je voudrais vous parler du secteur de l'eau, stratégique à l'heure du changement climatique. L'accès à une eau de qualité à un prix abordable est un sujet qui préoccupe particulièrement les Français quand les épisodes de sécheresse se multiplient : en quoi votre projet répond-il à cette préoccupation ?

Les Assises de l'eau ont démontré la nécessité de renouveler davantage le réseau : comment le faire en encourageant l'utilisation de produits français ? Il est choquant de voir installer des canalisations en acier turc, alors que Pont-à-Mousson en propose en fonte de très bonne qualité : en quoi votre projet soutiendra-t-il l'industrie française ?

M. Fabien Gay. – Monsieur le Président-directeur général, je dis « chiche ! » à votre suggestion de suivre par le Parlement de vos engagements en matière d'emploi, qui serait doté de pouvoirs de sanctions : il faut y réfléchir, c'est intéressant.

Quand on vous parle de risque de casse sociale, vous êtes habile en nous citant l'exemple des éboueurs car oui, là où il y a aujourd'hui dix éboueurs, il en faudra encore dix demain, encore que vous trouvez bien un moyen qu'il n'y en ait plus que huit, puis sept, puis six... Mais les synergies, nous en connaissons la musique : vous allez commencer par piocher dans les postes d'ingénieurs, de chercheurs, puis vous prendrez chez les ouvriers – on l'a vu à chaque fois, il n'y a pas un seul exemple au monde où la fusion ne se soit pas traduite par des pertes d'emplois. C'est bien pourquoi vous ne vous engagez pas après 2023...

Ensuite, nous n'avons pas les pouvoirs d'une commission d'enquête, aussi vous nous direz ce que vous voudrez bien nous dire, mais nous lisons aussi la presse et, pour ma part, je ne crois pas qu'Engie puisse envisager de vendre autant de parts de Suez à Veolia, sans que l'État ait son mot à dire – ou alors c'est très grave, car cela signifie qu'il n'y a plus de régulation, contrairement à ce que dit M. Bruno Le Maire et à la loi « Pacte ». Je n'accuse personne, mais je vois aussi, en lisant la presse, que M. Ismaël Emelien, qui a été conseiller à l'Élysée, vous conseille à travers la société qu'il a créée – et je n'oublie pas que vous avez conseillé M. Emmanuel Macron quand il était à Bercy – donc je ne crois pas que l'État n'ait pas son mot à dire alors même qu'il est actionnaire d'Engie. Nous avons besoin de transparence et c'est à vous de la faire : vous pouvez me dire que tout ce que raconte la presse est faux, mais la question est là et elle entache cette opération.

Mme Marta de Cidrac. – Vous avez partagé votre souhait de créer des synergies, en particulier pour l'innovation. Veolia et Suez assurent des services essentiels à nos collectivités territoriales et à l'ensemble des Français. Cependant, dans ce contexte difficile de crise sanitaire, ne pensez-vous pas qu'une opération de rapprochement – j'utilise votre sémantique – avec Suez risque de déstabiliser tous les opérateurs et les collectivités, alors que la régularité de ces services essentiels doit être assurée ?

Mme Évelyne Renaud-Garabedian. – Après l'audition, la semaine dernière, des dirigeants de Suez, j'ai aujourd'hui mieux compris quel était votre propre positionnement, face au risque que des groupes étrangers rachètent Suez, risque qui n'est pas négligeable et surtout pas acceptable. Vous contestez les dires des dirigeants de Suez lorsqu'ils affirment que le rachat par Veolia ferait disparaître 10 000 emplois, dont la moitié en France : votre engagement de conserver l'intégralité des emplois concerne-t-il aussi les emplois à l'étranger ? Si la fusion se réalise, quelle est votre vision sur le développement à l'international, des activités de Veolia et de Suez, et notamment sur les synergies qu'il est possible d'envisager ?

M. Jean-Claude Tissot. – Monsieur le Président-directeur général, vous nous inondez de chiffres et vous êtes certain de votre fait ; mais cette opération financière ne concerne pas seulement les actionnaires et la démocratie actionnariale, comme vous le dites, il concerne aussi les nombreux salariés des deux groupes qui s'inquiètent pour leur avenir. Votre communication est offensive, vous présentez votre projet d'acquisition comme protecteur pour les salariés, mais vous ne parlez pas de la disparition d'un siège social, ni de la réduction de certaines branches, ni encore des doublons. Comment envisagez-vous concrètement la gestion des salariés si cette fusion devait aboutir ? Nous garantissez-vous que la recherche d'économies ne se fera pas au détriment des salariés et de leurs droits ?

Mme Sophie Primas, présidente. – Comment voyez-vous la période de transition pour vos clients que sont les collectivités territoriales ? Des appels d'offres sont en cours, on nous demande ce qu'il va en devenir, car Suez est en position d'incertitude, difficile pour s'engager à long terme.

Vous nous dites ne pas avoir eu de contact avec l'Élysée mais avec les « pouvoirs publics » : de qui s'agit-il ? Si c'est avec le ministre de l'économie, des finances et de la relance, ce qui ferait sens, comment expliquez-vous la position pour le moins réservée de M. Bruno Le Maire et le vote de l'État actionnaire d'Engie lors de la vente des 29,9 % de Suez ? Enfin, vous avez déjà engagé beaucoup d'argent pour acheter les 29,9 % de Suez, vous allez continuer avec l'OPA : quel en est l'impact sur la dette de Veolia ?

M. Antoine Frérot – Je n'ai pas eu de conversation avec l'Élysée ni les pouvoirs publics, mais j'ai informé les pouvoirs publics, c'est-à-dire Matignon et Bercy, avant de rendre public notre projet le 30 août. L'État a-t-il été prévenu qu'Engie voulait vendre ? Vous avez interrogé M. Clamadieu, Engie a voté la cession de Suez, je ne sais pas quelle a été alors la position de l'État ; en revanche, une fois cette décision rendue publique, elle signifiait qu'une grande entreprise française était en vente – quelqu'un allait donc l'acheter. Je persiste : le meilleur projet, pour les salariés, pour les actionnaires, les clients, les fournisseurs des deux groupes, et la France, c'est notre projet.

Concernant les synergies et l'avenir des sièges, d'abord, il n'y aura pas de suppression de postes opérationnels à cause du rapprochement. Au siège de Suez, ensuite, il y a 750 personnes : 150 dirigent l'activité eau en France, elles rejoindront Meridiam ; la moitié

des quelque 600 autres salariés est affectée à la recherche, l'innovation, la construction de projet et la direction juridique : j'en ai besoin pour le rapprochement, pour développer des projets de transformation écologique, je vais même embaucher. Restent les autres fonctions « supports » – la finance, les ressources humaines, achat, comptabilité –, une partie, je dirais les deux-tiers, donc 200 salariés, pourront continuer d'exercer leurs fonctions, je peux en prendre l'engagement au nom d'un groupe qui fera 40 milliards d'euros de chiffre d'affaires et qui est présent dans le monde entier – je pourrai revenir chaque année devant vous pour en rendre compte. J'ajoute que Veolia a l'habitude d'acquérir des sociétés et de gérer des engagements sociaux sans difficulté, je vous ai parlé d'Osis et ses 3 000 salariés.

Il n'y a guère de revirement, Monsieur Salmon, entre ce que vous avez vécu à Rennes et ce que je propose aujourd'hui. En créant une SPL, vous avez décidé de revenir à une forme de régie, donc à moins de concurrence, je maintiens mon point de vue : vous avez eu tort de vous passer de concurrence ; et mon projet, c'est bien de maintenir la concurrence, probablement davantage encore demain qu'aujourd'hui, pour que cette concurrence serve d'émulation dans la gestion déléguée.

La gestion de l'eau, ressource rare, l'accès à une eau de qualité sont des enjeux croissants : ce thème fait partie intégrante de la transformation écologique, au sens large, en particulier la question de nourrir plus d'êtres humains en utilisant moins d'eau, moins d'énergie et moins de sol. La réutilisation des eaux usées est une solution clé, encore faut-il en avoir la technique : nous savons garantir l'innocuité de l'eau, il faut aussi stocker l'eau l'hiver pour son utilisation l'été sans polluer les nappes. De même, pour utiliser moins d'eau dans l'agriculture, dans l'extraction minière, dans l'aquaculture, nous avons des problèmes à résoudre et nous le ferons mieux en étant regroupés.

Quel financement pour renouveler nos réseaux ? Je crois que les prélevements des agences de l'eau pourraient être davantage utilisés pour investir qu'ils ne le sont aujourd'hui – c'est une première piste. Sur le choix des canalisations, ensuite, vous faites référence aux difficultés de Pont-à-Mousson, l'entreprise française qui fabrique les meilleures canalisations du monde. Veolia achète pour 40 millions d'euros de produits par an, et si Pont-à-Mousson a des difficultés, ce n'est pas le fait des entreprises françaises. Le problème, c'est qu'en dehors de l'Europe, la situation est beaucoup plus difficile car des fabricants asiatiques ont pris la place, avec des produits moins bons, mais moins chers. Une entreprise rassemblant Veolia et Suez sera plus forte pour diffuser plus largement les canalisations en fonte que fabrique Pont-à-Mousson et qui sont les meilleures du monde. Un champion français pourrait renforcer sa solidarité vis-à-vis des autres entreprises françaises.

Comment envisageons-nous la période de transition ? Tant que l'OPA n'est pas conclue, les deux entreprises sont concurrentes, il n'y aura donc aucun changement. Elles resteront concurrentes puisqu'elles conserveront chacune son portefeuille de clients, elles auront à cœur d'accroître ce portefeuille, pour l'eau comme pour les déchets.

La dette de Veolia est soutenable, notre entreprise a suffisamment éprouvé les problèmes d'une dette trop importante, que j'ai réglés il y a dix ans, pour que je sois tenté de recommencer, et nous avons conçu le projet de rachat pour que la dette soit soutenable. Nos activités sont de long terme, nous pouvons supporter une dette représentant peu ou prou le triple du *cash flow*. À fin 2019, nous n'atteignons pas ce chiffre. Nous ferons une augmentation de capital, nous l'avons annoncée à deux reprises, et nous nous emploierons à rester à ce niveau d'endettement pour conserver notre notation sur les marchés.

En conclusion, je reviens à mon propos initial : l'entreprise Suez est à vendre, notre projet est le meilleur pour nos deux grandes entreprises, pour tous leurs salariés, pour leurs créatifs, parce que nous innoverons et que nous resterons français. Les salariés des deux groupes seront traités avec équité, chacun participera de manière équitable à cette formidable aventure consistant à créer ce grand champion français, utile d'abord aux territoires français, et capable de tenir son rang dans vingt ans, dans un secteur en pleine expansion et dans lequel nous devons encore inventer la moitié des solutions techniques que nous utiliserons alors – des solutions que nous pourrons proposer en premier aux territoires français parce que nous les aurons trouvées en premier.

Mme Sophie Primas, présidente. – Merci pour ces précisions, nous aurons d'autres occasions de vous interroger, après avoir avancé dans nos travaux.

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 17h45.

Mardi 17 novembre 2020

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

La réunion est ouverte à 9 h 00.

Projet de loi de finances pour 2021 - Mission « Écologie, développement et mobilité durables » - Crédits « Transports ferroviaires, fluviaux et maritimes », « Transports aériens » et « Transports routiers » - Examen du rapport pour avis

M. Jean-François Longeot, président. – Mes chers collègues, merci de votre présence. À titre liminaire, je souhaiterais évoquer deux particularités de ce projet de budget pour 2021.

D'une part, une nouvelle mission y figure cette année, compte tenu de la situation particulière que nous vivons depuis le mois de mars. Il s'agit de la mission « Plan de relance » qui représente 22 milliards d'euros de crédits budgétaires pour 2021 et qui comprend trois programmes (« Écologie », « Compétitivité » et « Cohésion ») portant sur des domaines qui relèvent de notre champ de compétences. Nous avons fait le choix de ne pas désigner de rapporteur spécifique sur cette mission temporaire au champ très large. Il nous a semblé plus cohérent que chaque rapporteur aborde, dans le cadre de ses thématiques propres, les crédits de cette nouvelle mission qui entrent dans le périmètre de ses attributions.

En conséquence, la commission désigne rapporteurs pour avis MM. Philippe Tabarot et Olivier Jacquin sur les crédits relatifs respectivement aux transports ferroviaires et aux transports routiers de la mission « plan de relance ».

D'autre part, je salue, même si la démarche est sans doute à parfaire, la première mise en œuvre de la méthode dite de « budget vert », qui a pour objectif d'évaluer l'incidence environnementale du budget de l'État, en cohérence avec les engagements pris au titre de l'Accord de Paris de décembre 2015. Chaque mission est examinée sous l'angle des dépenses

favorables ou défavorables à l'environnement. C'est un effort que la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable ne peut qu'encourager. Nous appelions à une telle démarche depuis de nombreuses années et nos rapporteurs budgétaires y avaient d'ailleurs déjà travaillé. Cela montre que les enjeux environnementaux sont devenus une préoccupation majeure des politiques publiques. Les élus de terrain que nous sommes savent bien que les territoires en sont déjà conscients. Nous ne pouvons que nous réjouir que le Gouvernement affiche la transition écologique comme objectif stratégique de son plan de relance et de son budget 2021. La transition écologique sera sans doute le fil rouge de l'activité de notre commission, dans ses activités législatives comme dans ses activités de contrôle. Après l'examen du budget, d'autres réformes se feront jour, notamment le projet de loi tant attendu sur le climat.

Enfin, je vous rappelle que cette année, notre commission a décidé de supprimer l'avis qui portait sur la première partie du projet de loi de finances, afin que chaque rapporteur budgétaire puisse examiner les mesures fiscales qui concernent son secteur et proposer, le cas échéant, des amendements. Je vous indique à cet égard que le délai limite de dépôt des amendements sur cette partie est fixé à jeudi 19 novembre, à 11 heures.

Avant de céder la parole successivement aux trois rapporteurs qui vont présenter leurs avis relatifs aux transports, je tiens à les remercier pour l'important travail qu'ils ont accompli pour préparer cette réunion dans des délais contraints et dans des conditions parfois difficiles compte tenu des conditions sanitaires actuelles.

M. Philippe Tabarot, rapporteur pour avis. – Cet avis est le fruit de nombreuses heures d'auditions. J'aimerais remercier toutes les personnes qui ont participé à nos travaux. Nous avons entendu de nombreux acteurs des secteurs ferroviaires, fluviaux et maritimes, ainsi que plusieurs ministres.

J'en viens à la présentation des différents volets autour desquels s'articule cet avis sur le PLF 2021, qui présente un caractère exceptionnel compte tenu de la crise sanitaire et économique que nous traversons.

Je commencerai par le financement des infrastructures de transports. L'agence de financement des infrastructures de transport de France (Afitf) a connu une importante baisse de ses recettes en 2020 (en particulier la contribution du secteur aérien, la taxe d'aménagement du territoire et les amendes-radars), sous l'effet de la chute brutale des trafics aérien et routier. Ces pertes ont néanmoins vocation à être quasiment intégralement compensées pour 2020 par la troisième loi de finances rectificative (LFR 3), qui a permis de verser à l'agence une première enveloppe de 250 millions, et *a priori* par le PLFR 4, qui est en cours d'examen.

Je suis plus inquiet pour le budget 2021 dans la mesure où les prévisions de recettes reposent sur des hypothèses plus qu'optimistes en matière de reprise des trafics aérien et routier.

Plus globalement, il semble qu'une réflexion doit s'engager sur l'avenir du financement de l'agence pour ne plus faire reposer des dépenses d'infrastructures qui sont certaines et de long terme sur des recettes qui sont incertaines. Je pointerai particulièrement le produit des amendes-radars, dont l'Afitf est la dernière bénéficiaire.

En ce qui concerne le secteur ferroviaire, étant donné les mutations profondes qui sont à l'œuvre (création du groupe public unifié SNCF, ouverture à la concurrence) et l'importance de l'impact de la crise, il était essentiel, pour moi, de rencontrer les différentes parties prenantes.

Au terme de cette série d'auditions, trois lignes de force se dégagent :

Le PLF pour 2021 prévoit un soutien conséquent pour le secteur. En plus des crédits « traditionnels » prévus par le programme 203, sont notamment prévus un soutien au fret ferroviaire (de l'ordre de 170 millions d'euros), une recapitalisation à hauteur de 4,05 milliards d'euros de la SNCF au bénéfice de SNCF Réseau et un soutien supplémentaire au secteur de 650 millions d'euros, prévu par la mission « Plan de relance » sur 2 ans et fléché vers le développement des trains de nuit, du fret et la régénération des petites lignes. Je salue cet effort conséquent, compte tenu du contexte, au profit du secteur ferroviaire, et notamment du gestionnaire d'infrastructure, qu'il est impératif de soutenir. Je tiens néanmoins à souligner que, sur la forme, ce budget souffre d'un important manque de lisibilité, avec une répartition des crédits entre différents programmes, missions et ministères. Plusieurs acteurs concernés au premier plan par ce budget nous ont indiqué ne pas avoir connaissance de la ventilation précise de ces crédits.

Cet effort très conséquent mérite d'être pérennisé et intensifié. Il doit être pérennisé car les mesures prévues par le plan de relance ont vocation à être mises en œuvre en 2021 et 2022. Or une visibilité de plus long terme est nécessaire pour les acteurs du secteur, *a fortiori* dans le contexte de l'ouverture à la concurrence. Ensuite, ce plan doit être amplifié. D'une part, les montants affichés sont très importants, mais une partie des crédits correspond soit à des compensations des pertes ou des retards liés à la crise sanitaire et au confinement, soit à des dépenses déjà prévues mais non-budgétées (comme la fin du glyphosate ou les investissements liés à la loi Didier). D'autre part, certains acteurs considèrent que les montants prévus ne permettront pas de tenir nos objectifs en matière de report modal. Ces remarques n'enlèvent rien au caractère indispensable des investissements prévus par le PLF pour 2021, mais il semble qu'il y a un glissement sémantique à nommer « Plan de relance » un projet qui s'apparente plus à un plan de soutien sur plusieurs aspects. Aussi, afin de renforcer ce soutien, je vous présenterai un amendement visant à augmenter les moyens consacrés aux lignes de desserte fine du territoire dans la mission « Plan de relance ».

Mon dernier point va au-delà de l'analyse budgétaire. Il porte sur la nécessaire instauration d'un climat de confiance dans la perspective de l'ouverture à la concurrence. À cet égard, je regrette que nous ayons à voter ce budget alors même que nous ne disposons pas encore de l'actualisation du contrat de performance entre SNCF et l'État, qui est un document stratégique, et alors que le cadre social et réglementaire de l'ouverture à la concurrence n'est pas encore tout à fait achevé. Dans ce contexte, le régulateur joue un rôle déterminant. Pour autant, alors que le champ de compétences de l'ART s'est considérablement étendu ces dernières années, ses moyens n'ont pas été augmentés. C'est pourquoi je vous présenterai deux amendements visant à éléver son plafond d'autorisation d'emplois.

En ce qui concerne le transport fluvial, le PLF prévoit une importante augmentation des crédits d'investissements pour la régénération du réseau avec, en plus des 248 millions d'euros de subvention pour charge de service public qui sont versés à Voies navigables de France (VNF), une enveloppe supplémentaire de 175 millions d'euros prévue par le plan de relance. Cette hausse est particulièrement bienvenue, alors que le réseau fluvial a, comme le réseau ferroviaire, souffert de dizaines d'années de sous-investissements. Cette

évolution positive est toutefois nuancée par la diminution de 99 ETP du plafond d'emplois de VNF. Certes, l'établissement est engagé dans une démarche de modernisation qui, à terme, permettra de dégager des gains de productivité. Je m'interroge néanmoins sur le séquençage de ce projet : cette diminution du plafond d'emplois ne serait-elle pas un peu précoce ?

Par ailleurs, le transport fluvial, et en particulier le fret fluvial, a fait preuve d'une grande résilience pendant la crise sanitaire, avec un trafic qui s'est maintenu à hauteur de 75 % en moyenne, notamment grâce aux mesures de soutien mises en place par VNF et par l'État. Ce constat plaide en faveur d'un développement du report modal vers la voie d'eau, qui reste encore fortement sous-exploitée : si la France dispose du premier réseau fluvial d'Europe, la part modale du transport fluvial dans le transport intérieur terrestre de marchandises dépasse à peine les 2 %. Ce mode souffre notamment d'un important déficit de compétitivité face à la route, alors qu'il est fiable et écologique. C'est pourquoi je vous présenterai un amendement visant à améliorer sa compétitivité et à encourager le renouvellement de la flotte au profit de bateaux plus capacitaires et plus récents.

Le budget des affaires maritimes et portuaires se caractérise quant à lui par sa quasi-stabilité pour ce qui concerne les programmes 203 et 205, avec une légère diminution des crédits d'environ 2 millions d'euros. À cet égard, je tiens à saluer le maintien du soutien de l'État à la Société nationale de sauvetage en mer (SNSM) à hauteur de 10,5 millions d'euros. J'en profite pour indiquer qu'à la suite du rapport de M. Didier Mandelli au nom de la mission commune d'information sur le sauvetage en mer, un travail de démocratisation est en cours au sein de l'association.

En outre, 200 millions d'euros supplémentaires sont prévus par la mission « Plan de relance » en faveur du verdissement de la flotte des affaires maritimes d'une part et du verdissement des ports d'autre part, avec des investissements en faveur de l'électrification des quais, de la création de points d'avitaillement en gaz naturel liquéfié et en hydrogène ou encore du développement d'infrastructures de report modal.

Sur ce dernier point, je rappelle que plus de 80 % des pré- et post-acheminements portuaires reposent encore sur le mode routier. Aussi leur massification doit s'inscrire dans un plan bien plus ambitieux en faveur du report modal vers le fer et la voie d'eau. Le rapport de M. Michel Vaspert au nom de la mission d'information relative à la gouvernance et à la performance des ports maritime a évalué le besoin à 5 milliards d'euros environ sur 10 ans.

Cette enveloppe supplémentaire reste néanmoins bienvenue, et constitue une première étape qui doit être rapidement complétée par la publication de la stratégie nationale portuaire, annoncée il y a environ trois ans. Alors que la part de marché des grands ports maritimes français diminue par rapport à celle de leurs principaux concurrents européens, la compétitivité de nos ports doit urgentement s'améliorer. À cet égard, nous examinerons bientôt la proposition de loi de M. Michel Vaspert, qui traduit les principales recommandations de son rapport d'information.

En définitive, malgré les réserves et points d'attention que je viens d'exposer, le PLF 2021 prévoit un soutien conséquent en faveur des transports ferroviaires, fluviaux et maritimes. C'est pourquoi je vous propose d'émettre un avis favorable à ces crédits.

Je vous remercie.

M. Jean-François Longeot, président. – Merci à vous pour cet excellent rapport. Nous passons aux questions.

M. Gilbert Favreau. – SNCF Réseau conserve une dette considérable. Cette société est quasiment incapable de faire un investissement dans des conditions techniques et financières raisonnables. Quelle vision avez-vous de son évolution en un groupe public unifié ?

M. Philippe Tabarot, rapporteur pour avis. – SNCF Réseau connaît des difficultés d'ordre financier et dans sa capacité à se réformer. J'en veux pour preuve les différents changements qui sont intervenus au niveau de sa direction. À présent, la situation progresse. Certes, il y a un retard considérable dans l'investissement sur le réseau et des changements sont nécessaires, mais je pense que c'est en route

au-delà, la vraie question porte sur la capacité de SNCF Réseau à être un interlocuteur neutre vis-à-vis de tous les autres opérateurs en tant que gestionnaire d'infrastructure. La concurrence est à nos portes et commencera en partie avant la fin de l'année. Le groupe SNCF, et plus particulièrement SNCF Réseau, doit trouver toute sa place pour régénérer son réseau et être équitable dans la distribution des sillons, qui sont la base de toute bonne politique en matière ferroviaire. En parallèle, SNCF Réseau doit poursuivre ses investissements. Cela suppose que l'État soit en mesure de respecter la trajectoire d'investissements de l'Afif fixée par la LOM. SNCF Réseau doit avoir la capacité humaine de mener à bien ses énormes chantiers.

Je pense que SNCF Réseau, en tout cas dans son organisation générale, est en meilleure santé pour affronter les étapes qui l'attendent qu'il y a quelques mois ou quelques années.

M. Didier Mandelli. – La trajectoire qui avait été prévue dans la LOM pour l'Afif est maintenue. C'est une bonne chose car nous craignons que l'Afif ne se voie supprimer quelques financements.

Concernant les besoins en matière de travaux de régénération des petites lignes, évalués à 6 milliards d'euros par le rapport Philizot, avez-vous une idée précise de ce qui resterait à la charge des régions, qui auront également à gérer la mise en place de la concurrence ? Certaines régions sont-elles plus avancées que d'autres ?

M. Philippe Tabarot, rapporteur pour avis. – Les finances de l'Afif ne sont pas en péril sur cette année. Il faut tout de même savoir que l'Afif a profité du retard d'un certain nombre de travaux du fait de la crise Covid-19. Ce sont pratiquement 70 millions d'euros qui, du fait de ces retards, n'ont pas été appelés.

Si certaines petites lignes sont moins fréquentées, c'est parce que la vitesse a été limitée en raison de sous-investissements. Dès lors, des lignes qui pourraient répondre à un vrai besoin de mobilité ne constituent plus un moyen de transport. Aujourd'hui, nous devons sauver ces petites lignes. Je proposerai un amendement sur ce point. Deux régions ont déjà signé une convention avec l'État ; une troisième le fera bientôt. Ces conventions aboutissent à une participation assez lourde des régions. Les besoins ont été évalués par le rapport Philizot à 6,4 milliards d'euros jusqu'en 2028. L'État en supportera un grand tiers. Se pose l'éternel problème de la participation de l'État d'une part et de la participation de SNCF Réseau, limitée à 8,5 %, d'autre part. Les calculs sont toujours compliqués. Au moins, nous nous

dirigeons vers une vision à moyen terme, c'est-à-dire à presque dix ans sur ces investissements. En revanche, nous ne pouvons pas commencer à prendre du retard. Certaines lignes ont des échéances à respecter, sous peine de fermeture. Or vous savez très bien qu'il est extrêmement difficile de rouvrir une ligne qui a été fermée.

Dans vos régions, vous avez tout intérêt à vous mobiliser avec les élus locaux si vous souhaitez conserver vos lignes de desserte fine. Je pense que nous aurons beaucoup de mal à arriver aux 700 millions d'euros qu'il faudrait chaque année, qui correspondent aux besoins estimés par le rapport Philizot.

Dans ce plan de relance, nous avons enfin pu avoir le détail de ce qui était fléché à destination de la SNCF. 320 millions d'euros sont prévus au titre de la contribution de SNCF Réseau à la remise en état des petites lignes. Sont également prévus 300 millions d'euros sur 2 ans en ce qui concerne la participation de l'État. Cela pourrait correspondre à un total de 470 millions d'euros sur 2021, alors qu'il faudrait que nous soyons à 700 millions d'euros pour ne pas avoir à fermer de ligne. Voilà pourquoi je vous demanderai, dans le cadre d'un amendement, d'ajouter 300 millions d'euros pour sauver les petites lignes.

M. Stéphane Demilly. – J'aimerais revenir sur la baisse des recettes de l'Afif. A-t-il été question, dans les discussions que vous avez eues avec le président Béchu, de la possibilité de décaler des investissements d'infrastructures de transport ?

M. Philippe Tabarot, rapporteur pour avis. – Non. Le président Béchu a vraiment envie de tenir les engagements que la LOM a pris pour l'Afif. Il y a simplement quelques inquiétudes. C'est tout à fait normal cette année puisque les recettes n'ont pas été à la hauteur des espérances. La meilleure manière de sécuriser le budget est d'avoir des recettes beaucoup plus sûres que celles qui sont prévues aujourd'hui. Le produit des amendes-radars, en particulier, est très aléatoire, d'autant que l'Afif en est le dernier bénéficiaire. Nous avons un travail de fond à mener pour sécuriser les recettes de l'Afif afin qu'elles ne soient plus aussi dépendantes de la situation de notre pays.

Mme Christine Herzog. – Que prévoit le contrat État-SNCF Réseau 2020-2029 pour transférer au fret ferroviaire la surcharge en transport routier par les camions non taxés ?

M. Philippe Tabarot, rapporteur pour avis. – Le contrat n'a pas encore été signé. Je ne peux donc pas répondre à votre question. Nous avons bien vu la volonté du Gouvernement, à travers le PLF et le plan de relance, de prendre en compte la question du fret. De ce que nous a dit le ministre, le contrat est prévu pour l'été 2021. Objectivement, je pense qu'il existe une véritable volonté politique. Nous demandons que les efforts prévus soient pérennisés dans le temps. C'est le seul moyen d'avoir une politique de report modal et de fret ambitieuse dans notre pays. Nous avons besoin d'engagements pour le futur. Le fret doit pouvoir s'inscrire dans la durée. J'espère que nous aurons cet engagement avec la signature du contrat à l'été 2021.

M. Jacques Fernique. – Le ferroviaire transporte 11 % des passagers et 9 % des marchandises, en ne contribuant qu'à 0,3 % des émissions de gaz à effet de serre de l'ensemble du secteur des transports. Il a donc un rôle majeur à jouer dans la stratégie bas carbone. Avons-nous des signaux clairs pour dire que l'effort conséquent qui est prévu pour le ferroviaire correspondra à un véritable changement de braquet, et pas simplement au maintien de l'existant ?

M. Philippe Tabarot, rapporteur pour avis. – Je ne peux pas dire aujourd’hui qu’il s’agit d’un changement de trajectoire. Nous pourrons faire le bilan dans quelques temps. D’ailleurs, nous préférions parler de plan de soutien plutôt que de plan de relance. Ce plan a une véritable utilité au vu de la situation catastrophique de la mobilité dans notre pays. Néanmoins, nous sommes inquiets de la visibilité à moyen terme. L’association Réseau action climat, que nous avons auditionnée, considère que les investissements ne sont pas à la hauteur des besoins en matière de report modal pour respecter la trajectoire fixée par la stratégie nationale bas carbone. Il en va de même pour le fluvial. Les projets existent, qu’ils soient publics ou privés. Ils ont besoin de financements sur une longue durée et d’une vraie stratégie cohérente.

Dans certaines régions, le réseau n’est pas suffisamment moderne, d’où des points d’achoppement entre le transport de voyageurs et le fret. La cohabitation n’est donc pas toujours simple. Ainsi, les acteurs du fret espèrent que le train de nuit ne perturbera pas leur activité.

M. Olivier Jacquin. – J’aimerais revenir sur le sujet majeur du ferroviaire, notamment les petites lignes. Dans le futur, on nous demandera des comptes. Il nous sera demandé ce que nous avons fait de notre réseau ferroviaire. Or le Parlement a été pour l’essentiel court-circuité dans ce débat majeur. Le Parlement aurait dû bénéficier d’une présentation du contrat de performance de SNCF Réseau au début de cette année 2020. Ce contrat présente la trajectoire financière de SNCF Réseau par périodes de 3 ans. Il s’est passé quelque chose de très important pendant le nouveau pacte ferroviaire autour du sujet du désendettement. SNCF devait produire un nouveau modèle économique. Nous n’avons pas ce document, alors même que le sujet est majeur. Le ministre nous l’avait promis pour cet été. Finalement, nous ne l’aurons qu’en 2021. Je rappelle que ce document aurait dû nous être présenté début 2020. Sans cela, il est difficile de juger des conditions financières précises dans lesquelles SNCF évoluera.

Concernant les petites lignes, on nous a fait une entourloupe importante. Avant le nouveau pacte ferroviaire s’étaient déroulées les assises des mobilités. Avait ensuite été publié le rapport Spinetta, selon lequel il fallait couper un grand nombre de lignes qui coûtaient cher ou qui n’avaient pas de passagers. Cela concernait 9 000 kilomètres de lignes. C’est pendant le nouveau pacte ferroviaire que la fin du monopole, l’ouverture à la concurrence et l’indépendance du réseau ferroviaire par rapport aux opérateurs ont été actées. En revanche, il n’a pas été question des petites lignes. Nous avons été renvoyés au rapport Philizot. Le préfet Philizot a réalisé un excellent travail, mais nous n’avons pas son rapport. Nous n’avons qu’un condensé de 9 pages qui ne dit pas grand-chose. Surtout, le préfet Philizot a continué à travailler sur la base de la seule discussion qui a eu lieu pendant la LOM sur cette question des petites lignes, à savoir un article qui propose le transfert de certaines petites lignes à la demande des régions. Peut-être que dans certaines régions, des lignes seront gérées par SNCF Réseau et d’autres par les régions. Nous risquons d’avoir un réseau ferroviaire de type fédéral, très différent d’une région à l’autre. Les régions ont reçu peu de moyens pour porter cette responsabilité nouvelle.

Notre collègue propose d’augmenter les crédits destinés à la régénération des petites lignes. C’est bien le moins que l’on puisse faire. Le Parlement ne peut pas rester absent de ce débat. Je ne suis pas satisfait que le Gouvernement ne nous réponde pas lorsque nous le sollicitons. Nous aurons des comptes à rendre.

M. Philippe Tabarot, rapporteur pour avis. – Je suis en grande partie d'accord. Il est vraiment dommage que le contrat de performance, qui est un document stratégique, ne nous ait pas été remis, notamment dans le cadre de l'ouverture à la concurrence. Ce contrat est indispensable. Le retard que nous avons déjà pris est préjudiciable.

Concernant les petites lignes, je ne peux qu'être d'accord. C'est la raison pour laquelle je présente un amendement sur le sujet. Concernant le transfert des lignes aux régions rendu possible par la LOM, je suis assez réservé à titre personnel. Je souhaite bon courage aux collègues qui iront dans ce sens. J'ajoute que l'ART a elle-même des réserves assez fortes sur le projet de décret relatif au transfert de lignes aux régions.

M. Étienne Blanc. – L'Europe s'émeut de la lenteur de l'exécution du chantier entre Lyon et Turin. Un acte d'exécution est même en cours de préparation pour renforcer les pouvoirs de la commission sur l'exécution des traités internationaux. Qu'est-ce qui est prévu pour l'exécution de l'accord international Lyon-Turin, à la fois sur le tunnel de base et les voies d'accès ?

Mme Martine Filleul. – La diminution des postes chez Voies navigables de France est tout sauf anodine. Derrière ces suppressions de postes se cache, à terme, la fermeture d'un certain nombre de petites voies. L'automatisation des écluses devrait permettre de réduire le personnel. Toutefois, ce n'est pas encore d'actualité. Malgré cela, l'État a choisi de supprimer des postes deux années d'affilée. Or nous savons très bien qu'une voie navigable, dès lors qu'elle est fermée, ne rouvrira plus.

Par ailleurs, le plan de relance prévoit 200 millions d'euros pour les ports dans l'objectif de les verdier et de verdier la flotte maritime. Ces 200 millions d'euros incluent également le report modal. Cela fait bien peu d'argent pour des objectifs aussi ambitieux. Ce n'est pas à la hauteur de ce qu'attendent les grands ports maritimes, qui ont vraiment besoin du report modal. Les Pays-Bas et la Belgique ont fait de leurs ports un élément de leurs plans de relance. Ils y consacrent des moyens considérables. Les ports français pourront-ils participer à cette compétition internationale ?

M. Philippe Tabarot, rapporteur pour avis. – 200 millions d'euros sont prévus au titre de la réalisation de la liaison ferroviaire entre Lyon et Turin. Je ne suis pas en mesure de vous donner le détail entre le tunnel et les voies d'accès. En revanche, je sais que les voies d'accès sont un vrai sujet.

J'ai interpellé le ministre concernant la réduction des ETP chez VNF deux années d'affilée, avec respectivement 92 et 99 ETP en moins. Soit les personnels ne font rien chez VNF, soit VNF se retrouvera en grande difficulté. Peu de structures peuvent se permettre de perdre une telle part de leurs effectifs deux années d'affilée.

Concernant les ports, nous sommes très loin du compte avec 200 millions d'euros pour verdier la flotte et les ports, même si d'autres collectivités participent, notamment la région PACA. Nous sommes dans l'attente de la stratégie nationale portuaire depuis près de 3 ans.

M. Rémy Pointereau. – Pour en revenir au ferroviaire, des études étaient prévues sur les projets de lignes à grande vitesse qui reprendront à l'horizon 2035. Cela concerne notamment la ligne Paris-Orléans-Clermont-Lyon. Des crédits d'étude sont-ils prévus dans la loi de finances pour ces projets de long terme ? Nous n'avons aucun élément.

M. Philippe Tabarot, rapporteur pour avis. – Le détail des opérations n'a pas été précisé. Le plan de relance, que nous appelons plan de soutien, vise davantage à « recaser » un certain nombre d'opérations qui n'étaient pas budgétées qu'à accélérer le calendrier de certains grands projets. Le budget de l'Aifif sera voté à la mi-décembre. Nous aurons peut-être des détails à cette occasion.

M. Jean-Claude Anglars. – Avez-vous des nouvelles de la ligne Clermont-Béziers ? Nous avons interrogé le ministre sur ce que l'État compte faire de cette ligne, mais nous n'avons pas obtenu de réponse.

M. Philippe Tabarot, rapporteur pour avis. – Ce que l'État souhaite faire des lignes ne figure pas précisément dans les documents budgétaires. Nous n'avons reçu que très récemment le détail des 4 milliards d'euros que l'État donnera à SNCF Réseau. Un travail plus fin sera mené au niveau des CPER. Vous pouvez aussi vous retourner vers vos régions. Deux régions se sont déjà engagées contractuellement, et deux ou trois autres ont un accord de principe, avec une délibération de principe.

M. Jean-François Longeot, président. – Je vous propose de passer aux amendements que vous souhaitez déposer.

M. Philippe Tabarot, rapporteur pour avis. – Je souhaite déposer quatre amendements.

L'amendement n° I-450 porte sur la question fluviale. Il a pour objet de supprimer le plafond d'exonération des plus-values réalisées lors de la cession d'un bateau de navigation intérieure affecté au transport de marchandise. Ce plafond est de 100 000 euros depuis 2012. Sa suppression vise à favoriser le renouvellement de la flotte au profit de bateaux plus récents, donc moins polluants. La limitation de cette exonération à 100 000 euros est une spécificité française. En Allemagne, aux Pays-Bas ou en Belgique, le régime d'exonération ne prévoit pas de plafond.

Mme Laurence Muller-Bronn. – Le personnel EDF qui est en charge des écluses du grand canal d'Alsace constate une chute de la flotte française : plus de 75 % de la flotte qui passe par les écluses alsaciennes bat pavillon suisse, allemand ou néerlandais. Il est grand temps de pouvoir investir dans des bateaux plus modernes et plus respectueux de l'environnement.

La commission adopte à l'unanimité l'amendement n° I-450.

M. Philippe Tabarot, rapporteur pour avis. – L'amendement n° II-178 porte sur les petites lignes ou lignes de desserte fine du territoire. 6,4 milliards d'euros sont nécessaires pour les huit années à venir. Nous avons besoin d'investir très fortement sur ces réseaux, qui servent à désenclaver des territoires. De plus, ces lignes peuvent être une vraie réponse aux trafics pendulaires. Dans la vallée de la Roya, la ligne de train qui était menacée de fermeture a permis de sauver des vies après la tempête « Alex ».

Il a été très difficile de savoir ce que le Gouvernement allait consacrer aux petites lignes dans le PLF. Nous avons obtenu le détail des quelques 4 milliards d'euros de SNCF Réseau. Une contribution de 320 millions d'euros de l'État à SNCF Réseau y est prévue. Par ailleurs, les crédits État sont de 300 millions d'euros sur 2 ans. Nous sommes vraiment loin du compte. Nous avons besoin de crédits supplémentaires. Ce serait un signe particulièrement

fort pour les territoires. Vous avez dans vos secteurs des lignes qui sont menacées de fermeture dans quelques semaines ou quelques mois. Il faut que les choses avancent vite. Il faut que le gestionnaire d'infrastructure soit en capacité de réaliser les travaux. Il ne faudrait pas que l'État tarde une nouvelle fois le CPER sur son volet transport, comme il le fait depuis des années.

La commission adopte à l'unanimité l'amendement n° II-178.

M. Philippe Tabarot, rapporteur pour avis. – L'amendement n° II-97 vise à relever le plafond des autorisations d'emplois de l'autorité de régulation des transports (ART) de 6 ETPT. De nombreuses missions supplémentaires ont récemment été confiées à l'ART. Ainsi, l'ordonnance n° 2019-761 lui a confié la régulation des redevances aéroportuaires et la loi d'orientation des mobilités lui a attribué des missions de régulation dans le secteur de l'ouverture des données de mobilité et des services numériques de vente multimodaux, ainsi que dans les activités du gestionnaire d'infrastructure de la RATP. L'augmentation de 7 ETPT prévue par le projet de loi de finances semble insuffisante.

Parmi les autres autorités de régulation, la CRE compte 150 ETP et l'Arcep 170. Je ne dis pas que ces autorités ont trop de personnels. En revanche, je sais qu'elles ont passé le plus dur puisque l'ouverture à la concurrence n'est plus d'actualité dans leur domaine de compétences. De son côté, le ferroviaire vit tous les jours l'ouverture à la concurrence. L'ART a besoin de moyens supplémentaires pour mener ses missions à bien.

Le quatrième amendement n° II-98 est la conséquence du précédent. Il vise à augmenter la subvention pour charge de service public de l'autorité de régulation des transports (ART) afin de financer l'augmentation de 6 ETP. Cette structure est d'une grande efficacité. Elle vit les deux ou trois années les plus importantes de sa jeune existence.

La commission adopte à l'unanimité l'amendement n° II-97.

La commission adopte l'amendement n° II-98 ; il y a 2 abstentions.

M. Jean-François Longeot, président. – Je cède maintenant la parole à la rapporteure des crédits relatifs aux transports aériens, notre collègue, Évelyne Perrot.

Mme Évelyne Perrot, rapporteure pour avis. – Je suis heureuse de pouvoir vous présenter ce matin mon avis sur les crédits relatifs aux transports aériens. Contrairement à ceux dédiés aux transports ferroviaires, routiers et maritimes, les crédits alloués à la Direction générale de l'aviation civile (DGAC) ne sont pas retracés dans une mission budgétaire, mais dans un budget annexe, financé par le seul biais de taxes et de redevances directement prélevées sur les acteurs du transport aérien. L'avis dont j'ai la charge s'intéresse par ailleurs aux crédits relatifs aux lignes d'aménagement du territoire, inscrits dans le programme 203 de la mission « Écologie, développement et mobilité durables ». L'avis se penche, enfin, sur certaines taxes spécifiquement prélevées sur le transport aérien, bien que ne relevant pas directement du budget annexe.

Avant de revenir sur ces crédits et prélèvements, permettez-moi de vous présenter le contexte actuel, ainsi que les perspectives des mois et années à venir.

C'est un euphémisme que de dire que le transport aérien est entré, depuis le début de la crise sanitaire, dans une période de très fortes turbulences. En 2020, le trafic est en baisse de 60 % à 70 % par rapport à 2019. Le ciel ne sera pas beaucoup plus dégagé en 2021 :

un recul de 30 à 50 % du trafic par rapport à 2019 pourrait être observé. Le retour au niveau de trafic de 2019 n'est pas attendu avant 2024, dans le scénario le plus optimiste, et 2029, dans le scénario le plus pessimiste.

La reprise du trafic aérien dépend de facteurs qui lui sont largement exogènes : évolution de la situation sanitaire, capacité à trouver et diffuser rapidement un vaccin, évolution de la croissance mondiale. Les pouvoirs publics et le secteur aérien disposent néanmoins de plusieurs leviers d'action pour agir sur la confiance des passagers dans le transport aérien. J'en identifie deux.

Premièrement, la généralisation des tests antigéniques au départ des vols : leur reconnaissance *a minima* par les autres pays de l'Union européenne pourrait permettre d'éloigner la menace d'un placement en quarantaine des passagers à l'arrivée. Deuxièmement, dans le prolongement des travaux menés par Mme Nicole Bonnefoy pendant le premier confinement, je préconise la mise en place d'un fonds dédié au remboursement des vols en cas de faillite d'une compagnie aérienne au niveau européen. Le ministre nous a affirmé, la semaine passée, que ce sujet constituait pour lui une priorité.

Au-delà de ces sujets d'attention, à court terme, la question qui se pose aujourd'hui est celle de l'avenir du transport aérien dans notre pays. Je rappelle que le Gouvernement a adopté, depuis le début de la crise sanitaire, des mesures de soutien très fortes en faveur du secteur. Je n'y reviens pas dans le détail. Je note cependant que peu de secteurs ont bénéficié d'un appui aussi massif et rapide de l'État. Ce soutien répond à une crainte, fondée, d'effondrement du pavillon français. Je considère néanmoins que ces soutiens ne doivent pas constituer une échappatoire, qui exonérerait les pouvoirs publics et le secteur d'une réflexion à mener sur son empreinte environnementale et d'actions fermes à entreprendre pour la contrôler et la réduire. À cet égard, je note avec intérêt les efforts consentis par le Gouvernement pour verdier le transport aérien *via* son soutien au développement des biocarburants de nouvelle génération et l'enveloppe de 1,5 milliard d'euros consacrée à la recherche, afin notamment de mettre au point un avion vert d'ici 2035, en s'appuyant principalement sur la technologie de la propulsion à hydrogène.

Soyons cependant réalistes : le solutionnisme technologique ne suffira pas. D'une part, les biocarburants ne se substitueront jamais entièrement au kérósène traditionnel. Je rappelle que la feuille de route gouvernementale prévoit un taux d'incorporation de biocarburants dans l'aérien de 50 % en 2050. D'autre part, il est probable qu'à l'horizon 2035, l'hydrogène n'offre une alternative que pour le court et le moyen-courrier. Sauf à vouloir ignorer ces contraintes, les politiques publiques devront donc s'attaquer, tôt ou tard, à l'autre donnée, la plus déterminante de l'équation : l'évolution du trafic.

Il est probable que le transport aérien retrouvera à plus ou moins long terme, selon l'évolution de la situation sanitaire, le chemin d'un développement soutenu. La situation alarmante à laquelle le secteur fait face aujourd'hui ne doit donc pas éclipser la menace que le transport aérien pourrait faire peser, demain, sur le respect de nos engagements climatiques, si rien n'était fait pour prévenir la résurgence d'une croissance exponentielle du trafic. La question de l'impact environnemental du transport aérien sera donc au cœur des débats sur le projet de loi « Climat » et devra constituer un point d'attention majeur pour notre assemblée.

Après ce rapide tour d'horizon de la situation et des perspectives du secteur, j'en viens au commentaire des crédits et recettes relatifs aux transports aériens, lourdement impactés par la crise sanitaire.

Je serai brève sur la présentation du budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » (BACEA), qui n'appelle pas à d'importants développements. Le budget annexe connaît inévitablement une chute importante de ces recettes, – 80 % par rapport à 2019, tant en raison de l'effondrement du trafic que du gel des taxes et redevances aériennes, accordé par le Gouvernement aux acteurs du secteur pour l'année 2020. La lente reprise du trafic ne devrait pas conduire à une amélioration marquée de la situation pour l'exercice 2021.

Côté dépenses, notons que la DGAC a décidé de maintenir son effort d'investissement, ce qui permettra de moderniser le contrôle aérien et, en retour, d'accroître la performance environnementale des vols. Parallèlement, un effort sera réalisé pour une maîtrise accrue des dépenses. Cependant, l'année 2020 et les années à venir seront marquées par une hausse inévitable de l'endettement du budget annexe, après plusieurs années d'efforts d'assainissement. L'encours de la dette devrait ainsi passer de 667 millions d'euros fin 2019 à 2,6 milliards d'euros fin 2021.

J'en viens maintenant aux crédits alloués aux lignes d'aménagement du territoire (LAT). Comme l'a rappelé le récent rapport de notre ancienne collègue Josiane Costes, les LAT, lignes sous obligation de service public faisant l'objet de subventions des collectivités territoriales et de l'État, constituent dans certains territoires des outils indispensables au désenclavement en raison de l'absence d'alternatives ferroviaires ou routières. Le projet de loi de finances pour 2021 prévoit une très légère augmentation des crédits de paiement qui leur sont affectés (+ 600 000 euros) pour atteindre les 20 millions d'euros. Les LAT sont pourtant largement touchées par la crise sanitaire : si le trafic est modérément reparti à la hausse à la fin du printemps et à l'été, il s'effondre aujourd'hui en raison des nouvelles mesures de confinement annoncées fin octobre.

Alors que la connectivité n'a pu être assurée en cette année 2020, les collectivités territoriales concernées sont contraintes de verser leur part de subventions afin de couvrir les coûts fixes des compagnies sous obligation de service public. Au nom de la solidarité nationale avec les territoires les plus enclavés, il me semble légitime que l'État compense, au moins pour partie, le coût financier des lignes d'aménagement du territoire supporté par les collectivités territoriales pour l'année 2020. C'est l'objet du premier amendement que je vous propose : il vise à accroître, en 2021, le soutien de l'État aux lignes d'aménagement du territoire de 10 millions d'euros afin de dédommager les collectivités territoriales pour l'année 2020.

Enfin, je souhaite vous présenter deux amendements visant à compenser les pertes de recettes de la taxe sur les nuisances sonores aériennes et de la taxe d'aéroport, toutes deux prélevées sur les billets d'avion.

Je rappelle que la taxe sur les nuisances sonores aériennes (TSNA) est collectée en vue de financer les aides versées aux personnes et collectivités riveraines des aéroports pour réaliser des travaux de réduction des nuisances sonores. En raison de la chute du trafic aérien, c'est tout le système de financement de la lutte contre les nuisances sonores aériennes qui est aujourd'hui remis en cause : les recettes de la taxe connaissent en effet une chute sévère pour 2020, qui devrait se prolonger en 2021. Je regrette vivement qu'aucune mesure de compensation n'ait été envisagée par le Gouvernement, ni dans la présente loi de finances, ni dans les lois de finances rectificatives soumises au Parlement depuis le début de la crise sanitaire. Cette situation porte un préjudice sévère à l'aide à l'insonorisation. C'est d'autant plus inacceptable qu'on enregistre aujourd'hui un retard manifeste dans la réalisation des plans de gêne sonore précisément pour cette raison principalement. Je vous propose donc un

amendement afin que l'État compense la perte des recettes de TSNA pour les années 2020 et 2021 à hauteur de 75 millions d'euros.

Par ailleurs, je vous propose un amendement pour compenser les pertes de recettes sur la taxe d'aéroport. Je rappelle que son produit est reversé aux exploitants d'aérodromes pour financer les dépenses de sûreté et de sécurité. La chute du trafic aérien et la perte de recettes de la taxe d'aéroport ont mis en péril ce système de financement des activités régaliennes. Faisant suite aux demandes du secteur et du Sénat, notamment de Mme Nicole Bonnefoy dans son rapport paru pendant le premier confinement, la troisième loi de finances rectificative pour 2020 a donc prévu le versement d'avances par l'État à hauteur de 300 millions d'euros. Cette enveloppe devrait bénéficier à 89 aéroports. Dans la réponse transmise par la DGAC à la commission, il est cependant estimé qu'une avance additionnelle en faveur des aéroports de l'ordre de 350 millions d'euros devra être envisagée pour dédommager les aéroports. C'est le sens d'un amendement que je vous propose d'adopter. Il s'agit d'une proposition pragmatique et juste : l'absence d'avance supplémentaire fait aujourd'hui peser un risque de trésorerie majeur pour les plates-formes aéroportuaires, particulièrement pour les plus petites d'entre elles. L'État doit prendre sa responsabilité en assurant le financement d'activités régaliennes qui relèvent de sa compétence.

Voilà les principaux éléments que je voulais vous communiquer. Je vous propose d'émettre un avis favorable à l'adoption des crédits relatifs aux transports aériens, sous réserve de l'adoption des trois amendements que je vous ai présentés.

M. Jean-François Longeot, président. – Merci à vous. Nous passons aux questions.

M. Gilbert-Luc Devinaz. – Je m'interroge sur la suppression des petites lignes aériennes. Il devrait être décidé de supprimer des lignes qui peuvent être remplacées par des trajets en train de moins de 2 heures 30. Air France s'est engagée, en contrepartie de l'aide qui lui a été accordée par l'État, à supprimer des lignes qui sont en concurrence avec les trains à grande vitesse. Ces suppressions suscitent beaucoup d'inquiétude dans les territoires, notamment en matière d'emploi. De plus, le curseur n'a toujours pas été fixé. Le Gouvernement a dit moins de 2 heures 30, mais la convention citoyenne préconise moins de 4 heures. Cette logique de fermeture ne va-t-elle pas favoriser le développement de petites lignes *low-cost* ?

De plus, si l'on supprime des lignes aériennes, l'État doit développer des alternatives pour financer d'autres services publics. Qu'est-il prévu sur ce point ?

Mme Évelyne Perrot, rapporteure pour avis. – Le risque de voir se multiplier les petites lignes *low-cost* est réel. Je vous confirme que l'option envisagée par le Gouvernement, à ce stade, est de maintenir les lignes aériennes dès lors que l'alternative ferroviaire se fait en plus de 2 heures 30. Je pense cependant que nous allons tout doucement vers un aménagement ferroviaire plus important. Le débat sur la suppression des lignes aériennes se fera dans le cadre de la loi « Climat ».

M. Bruno Belin. – Je souscris totalement aux premier et troisième amendements proposés par la rapporteure. Il faudrait rappeler que les petits aéroports fonctionnent souvent en continu car ils sont aéroports de déroutement. Ils ont fait la preuve de leur efficacité durant la crise sanitaire en gérant des transferts de malades. Les aéroports qui sont liés à des CHU ont démontré qu'ils étaient indispensables. Ils ont permis de sauver des vies. Nous ne

pourrons pas trouver des solutions de train partout, sauf à aménager un certain nombre de lignes.

Mme Évelyne Perrot, rapporteure pour avis. – J'ajoute que lors du premier confinement, c'est un petit aéroport du département de la Marne qui a réceptionné les masques.

Mme Christine Herzog. – Quelles compensations financières ont été accordées par l'État en 2020 pour la fermeture des aéroports ?

Mme Évelyne Perrot, rapporteure pour avis. – En réalité, peu d'aéroports ont fermé leurs portes pendant le premier confinement. Comme le rappelait M. Belin, certaines activités ont dû être maintenues, engendrant des coûts pour les activités de sûreté et de sécurité, normalement pris en charge par la taxe d'aéroport. Ces coûts ont été en partie couverts par une avance de 300 millions accordée par l'État dans la troisième loi de finances rectificative. Je propose d'accorder une avance complémentaire de 350 millions d'euros.

M. Stéphane Demilly. – Le trafic aérien a baissé de 60 à 70 % entre 2019 et 2020, et la baisse sera encore très importante l'année prochaine. Cela ralentit les cadences de fabrication de l'industrie aéronautique. Les sous-traitants en font les frais. Une aide de 15 milliards d'euros est prévue pour le secteur aéronautique dans le cadre du projet de loi de finances. Cette aide permettra de maintenir les compétences chez Airbus. Néanmoins, il faut également veiller au maintien des compétences chez les sous-traitants. Il ne faudrait pas que les grands donneurs d'ordres européens se retrouvent sans sous-traitants nationaux lorsque les cadences de production reprendront.

Par ailleurs, est-il prévu de travailler avec les motoristes sur l'incorporation du biocarburant, du bio-fioul et du bio-kérosène ? 1,5 milliard d'euros ont été affectés à la recherche, notamment sur ce sujet. La mise en place d'un comité de suivi avec les avionneurs et les motoristes serait vraiment bienvenue.

Mme Évelyne Perrot, rapporteure pour avis. – Votre premier point portant sur l'aéronautique relève plutôt de la compétence de la commission des affaires économiques. Concernant l'incorporation de biocarburants, il y a aujourd'hui une volonté du secteur d'aller vers un verdissement de la flotte aérienne.

M. Ronan Dantec. – Je pense qu'un certain nombre de majors de l'aviation noircissent le tableau. Si nous avons des vaccins en début d'année prochaine, comme cela semble se dessiner, il n'y aucune raison que le secteur aérien soit à – 50 % l'année prochaine et mette autant d'années à remonter.

Il faut maintenir les politiques de travaux concernant les nuisances sonores.

Je crains le discours des compagnies aériennes, qui sont contre la taxation carbone au motif qu'elles font des efforts à moyen terme pour être neutres en carbone. Le choix entre l'aérien et les autres modes de transport se fera d'abord sur le prix. Il faut donc absolument maintenir une taxation raisonnable de l'aérien. Il n'y aurait rien de pire qu'un transport aérien encore plus avantage qu'il ne l'est déjà. Rien ne justifierait que le transport aérien soit très avantage par rapport au rail, surtout que la remontée de la fréquentation pourrait être plus rapide que prévu.

Mme Évelyne Perrot, rapporteure pour avis. – Je ne pense pas que les compagnies aériennes aient volontairement noirci le tableau dans les perspectives d'évolution du trafic pour 2021. Ces estimations sont d'ailleurs largement partagées par la DGAC. Certes, il y aura du trafic dans le fret, mais il faudra vraiment que les voyageurs reprennent ce moyen de transport et retrouvent la volonté de voyager. Ce n'est pas encore dans les esprits. Les craintes demeurent, surtout parmi les personnes d'un certain âge qui avaient l'habitude de voyager.

M. Jean-François Longeot, président. – Je vous propose maintenant de passer aux amendements.

Mme Évelyne Perrot, rapporteure pour avis. – Afin de couvrir les coûts fixes de compagnies sous obligation de service public, l'État a décidé de maintenir sa contribution financière aux lignes d'aménagement du territoire. Les collectivités territoriales sont également contraintes de maintenir les subventions tout au long de l'année 2020, malgré la faiblesse, voire l'absence pendant les périodes de confinement, de service rendu.

Au nom de la solidarité nationale avec les territoires les plus enclavés, il semble légitime que l'État compense, au moins pour partie, le coût financier des lignes d'aménagement du territoire supporté par les collectivités territoriales pour l'année 2020, période pendant laquelle la connectivité n'a pu être assurée. Mon premier amendement n° II-101 vise ainsi à accroître en 2021 de 10 millions d'euros les moyens alloués par l'État aux lignes d'aménagement du territoire.

Il reviendra à l'État de déterminer, au cas par cas et de manière équitable, la répartition de cette enveloppe, en tenant compte de la part aujourd'hui supportée par les territoires et du volume de prestation réalisé par les compagnies sous obligation de service public lors de l'année 2020.

La commission adopte l'amendement n° II-101 à l'unanimité.

Mme Évelyne Perrot, rapporteure pour avis. – En raison de la chute du trafic aérien, c'est tout le système de financement de la lutte contre les nuisances sonores aériennes qui est aujourd'hui remis en cause : les recettes de la taxe sur les nuisances sonores aériennes (TSNA) connaissent en effet une chute sévère pour 2020, qui devrait se prolonger en 2021.

Pourtant, aucune mesure de compensation n'a été envisagée par le Gouvernement, ni dans la présente loi de finances, ni dans les lois de finances rectificatives. Cette situation porte un préjudice sévère à l'aide à l'insonorisation offerte aux riverains des aéroports concernés, politique essentielle pour l'acceptation du transport aérien.

L'absence de compensation de l'État est d'autant moins compréhensible que le Gouvernement s'était engagé à augmenter la taxe de 10 millions d'euros par an pour permettre d'accélérer la réalisation des programmes, accusant aujourd'hui un retard manifeste et inacceptable pour les populations et les collectivités concernées : ainsi, hormis à Lyon ou à Nice, les programmes de gêne sonore mis en place au début des années 2000 ne sont aujourd'hui réalisés qu'à hauteur de 50 ou 60 %.

Cet amendement n° II-102 vise donc à ce que l'État compense à hauteur de 75 millions d'euros la perte des recettes de TSNA pour les années 2020 et 2021.

M. Didier Mandelli. – En 2019, le produit de cette taxe était de l'ordre de 49 millions d'euros. Au travers de cet amendement, vous demandez 75 millions d'euros.

Par ailleurs, j'aimerais que l'on regarde de près pourquoi les travaux ne sont pas réalisés, alors qu'ils sont parfois pris en charge à 100 %. Est-ce en raison de lenteurs administratives, de la complexité du montage des dossiers ?

Cette taxe s'ajoute aux amendes. Ne pourrions-nous pas imaginer que le produit des amendes s'ajoute au produit de la taxe ?

Mme Évelyne Perrot, rapporteure pour avis. – Ce que vous dites est très intéressant. Je rappelle tout d'abord que les 75 millions d'euros permettront de couvrir deux années, 2020 et 2021.

On constate en effet des retards parfois importants dans le traitement des dossiers. À ma connaissance, cela est justement dû au manque de moyens aujourd'hui accordés à l'aide à l'insonorisation.

Quant aux amendes, je rappelle qu'elles ne représentent que quelques millions d'euros (7,4 millions d'euros en 2019). C'est peu par rapport aux besoins de financement pour l'insonorisation.

Les riverains supportent de moins en moins les avions, et ça ne va pas aller en s'arrangeant si la réalisation des travaux continue de traîner.

M. Jean-François Longeot, président. – La question posée par M. Didier Mandelli est très importante. Il existe des crédits. C'est un vrai souci si les travaux d'isolation n'avancent pas.

Mme Évelyne Perrot, rapporteure pour avis. – Il y a des attentes chez les particuliers, mais aussi dans les crèches et les écoles.

Mme Marie-Claude Varaillas. – Ces travaux sont engagés par les collectivités territoriales. Elles ont des aides. Encore faut-il qu'elles aient la capacité de financer le reste à charge.

Mme Évelyne Perrot, rapporteure pour avis. – Les collectivités ne sont pas les seules bénéficiaires, les personnes riveraines le sont aussi.

M. Jean-François Longeot, président. – Il faut que nous vérifions les raisons de ces retards. Ce n'est pas normal que les travaux n'avancent pas plus vite.

La commission adopte l'amendement n° II-102 à l'unanimité.

Mme Évelyne Perrot, rapporteure pour avis. – La chute du trafic aérien et la perte de recettes de la taxe d'aéroport ont mis en péril le système de financement des activités de sécurité et de sûreté. Faisant suite aux demandes du secteur et du Sénat, la troisième loi de finances rectificative pour 2020 avait prévu le versement d'avances par l'État aux exploitants d'aéroports touchés par la crise de Covid-19 au titre des dépenses de sûreté-sécurité, à hauteur de 300 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement. Cette enveloppe devrait bénéficier à 89 aéroports.

Cependant, un déficit résiduel de 50 à 150 millions d'euros est attendu pour la fin de l'année. Selon la DGAC, un déficit avoisinant les 560 millions d'euros pourrait même être observé d'ici la fin de l'année 2021 dans le scénario de recouvrement le moins favorable. La DGAC estime ainsi qu'une avance additionnelle en faveur des aéroports de l'ordre de 350 millions d'euros devrait être envisagée.

Cet amendement n° II-100 vise donc à ce que l'État accorde une avance de 350 millions d'euros au titre des dépenses de sûreté-sécurité des aérodromes pour couvrir les pertes de recettes de la taxe d'aéroport.

La commission adopte l'amendement n° II-100 ; il y a 2 abstentions.

M. Jean-François Longeot, président. – Je cède maintenant la parole au rapporteur des crédits relatifs aux transports routiers, notre collègue Olivier Jacquin.

M. Olivier Jacquin. – Ce qu'ont dit mes collègues s'agissant des transports ferroviaires et aériens s'applique aussi au secteur routier : les circonstances exceptionnelles que nous vivons se traduisent sur le plan budgétaire par beaucoup de nouveautés. La crise sanitaire réinterroge le « dogme » de la dette publique et permet, pour accroître les investissements dans les transports, de débloquer des financements qu'il était soi-disant impossible de trouver hier. Au vu des conditions actuelles des marchés financiers, ne pas investir dans ce qui nous enrichit collectivement serait anti-économique, absurde, voire indécent par rapport aux enjeux de transition écologique que nous devons relever collectivement.

Le budget des transports routiers est en hausse grâce aux apports du plan de relance, qui vient notamment abonder les moyens dédiés à l'entretien des infrastructures routières et à la mise en œuvre des projets routiers des CPER, et renforcer les aides à l'acquisition des véhicules propres.

Malgré tout, ce budget présente de nombreuses lacunes. Je regrette notamment qu'au regard des plans de soutien massifs accordés aux filières automobile et aéronautique, de 8 et 15 milliards d'euros, la part des investissements consacrée aux transports publics du quotidien ne soit pas à la hauteur des besoins d'investissements.

Les transports publics sont lourdement impactés par la crise sanitaire, qui se traduit par une forte baisse de leur fréquentation. Si la chute est moins forte que lors du premier confinement, la fréquentation est actuellement 40 à 60 % inférieure à la normale. Cette baisse de la fréquentation induit des pertes de recettes substantielles pour les entreprises de transport et les autorités organisatrices de la mobilité (AOM), évaluées à ce jour à 3,5 milliards d'euros : de 2 milliards d'euros au titre des recettes tarifaires et 1,5 milliard d'euros au titre du versement mobilité.

Ces ressources continueront vraisemblablement à être impactées l'année prochaine, compte tenu de la situation sanitaire et de la poursuite d'une certaine désaffection des transports en commun. Ces pertes pourraient conduire les AOM à réduire, voire arrêter certains services de transport, et à diminuer leurs investissements consacrés au renouvellement des matériels roulants et au développement des infrastructures de transport, ce qui constituerait un recul néfaste.

Face à cette situation, la troisième loi de finances rectificative adoptée cet été a prévu un dispositif de compensation du versement mobilité (VM) largement insuffisant. Nous l'avons évoqué lors de l'audition de M. Thierry Mallet et de France Urbaine il y a trois semaines : ce dispositif présente une double iniquité, entre d'une part les syndicats mixtes qui bénéficieront d'une compensation spécifique du VM et les autres autorités organisatrices pour lesquelles la compensation sera globalisée avec leurs autres recettes fiscales, et d'autre part entre Île-de-France Mobilités et les AOM de Province s'agissant du mode de calcul de cette compensation.

Cette différence de traitement est incompréhensible : pourquoi Toulouse, Grenoble ou Clermont-Ferrand, qui sont constituées sous forme de syndicats mixtes, bénéficieraient d'une compensation plus avantageuse que Lille, Marseille ou Montpellier, qui ne le sont pas ? Lors de l'examen du quatrième projet de loi de finances rectificative qui a eu lieu hier en séance publique, nous avons déposé avec M. Didier Mandelli des amendements visant à revenir sur cette inégalité. Malheureusement, nous n'avons pas été suivis par la commission des finances et ces amendements n'ont pas été adoptés.

Par ailleurs, le plan de relance consacre 1 milliard d'euros au développement et à la modernisation des transports publics, dont 300 millions d'euros hors Île-de-France. Ce montant paraît très faible au regard des besoins d'investissements. C'est pourquoi, afin de participer à la relance du secteur, je vous proposerai de réduire à 5,5 % le taux de TVA applicable aux transports du quotidien.

Le deuxième sujet que je souhaite évoquer est celui des infrastructures routières. Je ne m'attarderai pas sur la situation budgétaire de l'Afif qui a très bien été présentée par M. Philippe Tabarot. Je partage avec lui les doutes quant à la sincérité des recettes qui sont prévues pour 2021, qui sont vraisemblablement surestimées, ainsi que la nécessité de sécuriser les ressources de l'Agence qui est engagée dans des projets au long cours.

Je pense pour ma part que, malgré leur instabilité, il convient de maintenir l'affectation à l'Afif des amendes-radars, de la taxe sur les sociétés d'autoroutes et de l'éco-contribution sur les billets d'avion, en ce qu'elle a une vertu pédagogique. C'est pourquoi je vous proposerai un amendement prévoyant que la part de TICPE affectée à l'Agence serve de variable d'ajustement et qu'elle soit modulée de façon à équilibrer le budget en cours d'année.

En ce qui concerne le réseau routier national non concédé, le budget 2021 comporte une bonne surprise : la mise en place d'une aide de 40 millions d'euros aux collectivités territoriales pour recenser et diagnostiquer leurs ponts. Cette aide, que la mission d'information de notre commission sur la sécurité des ponts avait appelée de ses vœux est toutefois insuffisante pour permettre non seulement de diagnostiquer les ponts des petites communes et intercommunalités, mais aussi pour réparer ceux qui sont en mauvais état. Je vous proposerai par conséquent de l'augmenter.

De même, si 40 millions d'euros sont dédiés à l'entretien des ouvrages d'art de l'État, la trajectoire budgétaire n'intègre pas la participation de l'État à l'entretien des ponts de rétablissement recensés en application de la loi « Didier ». 9 480 ponts de rétablissement ont été recensés, dont 2 417 surplombent une voie du réseau routier national non concédé, ce qui pourrait représenter un transfert de charges pour l'État de l'ordre de 25 à 30 millions d'euros par an.

J'aimerais également évoquer la question des concessions autoroutières. La commission d'enquête du Sénat a publié le 16 septembre dernier un rapport sans concession. Ce rapport met en évidence les déséquilibres qui persistent dans la relation entre l'État et les sociétés d'autoroutes et les profits importants qu'elles dégagent, qui pourraient permettre à certaines d'entre elles d'atteindre la rentabilité attendue lors de la privatisation dix ans avant la fin de leurs concessions.

Cette situation justifie à mes yeux d'augmenter la taxe d'aménagement du territoire due par les sociétés concessionnaires d'autoroutes (SCA), dont le produit supplémentaire pourrait être affecté à l'Afif afin d'accélérer les travaux de régénération des réseaux.

Ce rapport invite par ailleurs l'État à préparer dès maintenant la fin des concessions et à réfléchir aux modes de gestion future des autoroutes à l'issue des contrats actuels. Je vous présenterai un amendement en ce sens tout à l'heure.

J'en viens à la situation de la filière automobile et à sa transition écologique. Le directeur général de la plateforme automobile (PFA), M. Marc Mortureux, nous l'a indiqué lors de son audition : la crise sanitaire a profondément impacté la filière automobile. Sur les 9 premiers mois de 2020, le marché français est en baisse de près de 30 % par rapport à la même période de 2019.

Pour accompagner la filière dans son redressement, un plan d'aide de 8 milliards d'euros a été présenté en mai par le Gouvernement, qui prévoit à la fois un soutien à la demande, à travers le renforcement des aides à l'acquisition des véhicules propres, et un soutien à l'offre, avec des aides aux investissements en vue d'accompagner la modernisation de l'industrie automobile et sa conversion écologique.

Ces aides, couplées à la réglementation européenne relative aux émissions de CO₂, ont permis une hausse de 132 % des ventes de véhicules électriques depuis le début de l'année par rapport à 2019.

Cette tendance est toutefois contrebalancée par le succès des ventes de SUV, qui ont représenté 39 % des immatriculations en 2019. Afin de freiner cette tendance, le Gouvernement a décidé d'introduire, à compter du 1^{er} janvier 2022, un malus au poids pour les véhicules de plus de 1,8 tonne, qui représentent 2 à 3 % des véhicules vendus en France. Afin d'inciter les constructeurs à orienter le marché vers l'achat de véhicules plus légers et moins polluants et leur donner de la visibilité, je vous proposerai de fixer dès à présent une trajectoire de baisse de ce malus permettant d'atteindre le seuil de 1,4 tonne. Il faudra veiller à adapter le dispositif aux utilisations partagées. Il serait idiot de sanctionner les véhicules qui permettent de transporter plus de sept passagers ou les véhicules familiaux.

Pour terminer, j'évoquerai les moyens dédiés au développement du vélo. Afin d'accompagner les projets de développement du vélo portés par les collectivités territoriales, en particulier la création de places de stationnement sécurisées dans les gares, le plan de relance prévoit une enveloppe de 200 millions d'euros sur deux ans.

En revanche, aucun crédit n'est prévu pour abonder le « fonds vélo », qui permet de financer des projets visant à remédier aux discontinuités cyclables, qui constituent un des principaux freins au développement du vélo dans et en dehors des agglomérations. Ce fonds, doté de 50 millions d'euros par an, connaît un véritable succès, accentué par l'essor de la

pratique cyclable constaté depuis plusieurs mois. C'est pourquoi je vous proposerai de le porter à 200 millions d'euros l'année prochaine, soit le montant proposé par les associations spécialisées et la Convention citoyenne pour le climat. J'attire votre attention sur cette révolution du vélo. Un élu qui n'accompagnerait pas cette dynamique en subirait les conséquences négatives.

Enfin, je vous proposerai de permettre le cumul sans restriction du forfait mobilités durables et du remboursement partiel des frais de transport en commun, ce que la commission avait déjà proposé lors de l'examen du projet de loi d'orientation des mobilités en première lecture.

Voilà les principaux éléments relatifs aux transports routiers que je souhaitais porter à votre connaissance. Vous l'aurez compris, ce budget comporte des avancées intéressantes, mais aussi un certain nombre d'oublis ou d'insuffisances qui me conduisent à vous proposer un avis favorable sous réserve de l'adoption des amendements que je vous présenterai dans un instant.

M. Louis-Jean de Nicolaï. – Je m'interroge sur l'opportunité d'augmenter la taxe sur les sociétés autoroutières en 2021, alors que l'année 2020 a été catastrophique, avec probablement d'importantes pertes de recettes à la clé. L'année 2021 est-elle vraiment la bonne pour augmenter de 13 ou 14 % cette taxe ? Ne faudrait-il pas plutôt attendre 2022 ? Je suis toujours réticent à augmenter les taxes en période difficile. C'est pour cela que je m'abstiendrai sur cet amendement.

M. Olivier Jacquin, rapporteur. – Je comprends votre questionnement. Nous avons interrogé les SCA sur les conséquences de la crise. Nous avons également entendu l'Autorité de régulation des transports (ART), qui nous a indiqué qu'il n'y avait pas trop à craindre pour la santé financière de ces sociétés. Ce serait même plutôt l'inverse. Il faut interroger la légalité de ces contrats, tant le déséquilibre au profit des sociétés concessionnaires est important. C'est en cela que je propose un amendement visant à augmenter la TAT. Il faut contraindre le Gouvernement à engager une discussion forte sur la fin de la gestion de ces contrats autoroutiers. Nous ne pouvons pas continuer comme cela. Il faut verdier ces contrats et faire en sorte que les voies réservées se développent sur les autoroutes et que des abonnements soient mis en œuvre pour les navetteurs. En 2019, les sociétés autoroutières s'étaient engagées à atteindre 1 million d'abonnements spéciaux pour les navetteurs. Au final, il n'y a eu que 100 000 abonnements. Pourquoi ? Parce que ces sociétés n'ont pas fait de publicité sur ces abonnements, qui ne les intéressent pas.

Mme Christine Herzog. – Connaît-on l'incidence des poids lourds étrangers qui traversent nos routes non concédées, et qui ne participent pas à l'entretien des infrastructures routières ?

M. Jean-François Longeot, président. – Il s'agit d'une excellente question, qui fera l'objet d'une mission d'information. Les véhicules étrangers qui empruntent nos routes nationales et départementales alors qu'ils pourraient prendre les autoroutes ont une incidence importante. Ils participent à créer des bouchons, donc de la pollution, dans nos villes.

Mme Christine Herzog. – J'ajoute que ces véhicules ne font même pas le plein chez nous.

M. Olivier Jacquin, rapporteur. – Cette mission d'information aura un gros travail à faire. Le transit des poids lourds étrangers est particulièrement pénible chez nous. Il s'appuie sur la distorsion de concurrence proposée par le Luxembourg en termes de fiscalité des carburants. Les poids lourds peuvent traverser la France sans payer leur TICPE. En termes de transit, c'est une calamité absolue. Il faudrait que la commission puisse se rendre au Luxembourg, où une rue héberge plusieurs dizaines de stations. Tous les poids lourds s'y arrêtent. Il s'agit d'une injustice profonde.

À titre personnel, je présenterai en séance publique un amendement visant à mettre en place une écotaxe sur l'A31. Une ordonnance prévoit une écotaxe sur l'A35. Il existe trois corridors nord-sud : le Rhin allemand, l'A35 et l'A31. L'écotaxe sur l'A35 en Alsace vise à répondre au transfert de trafic du Rhin allemand sur le Rhin alsacien. L'amendement que nous proposerons portera sur le troisième corridor, qui sera forcément saturé.

M. Jacques Fernique. – Dès 2006-2007, un consensus politique s'était dégagé en Alsace sur la nécessité d'une écotaxe expérimentale. Malheureusement, les gouvernements successifs ont traîné des pieds pour la mettre en place. Cette écotaxe est ensuite tombée avec l'écotaxe nationale, car elle avait été mise dans le même paquet, ce qui était une erreur. L'enjeu consiste clairement à mettre en place un dispositif qui soit à la hauteur de ce qui existe en Allemagne. Plusieurs scénarios sont à l'étude.

Pour le reste, le nombre d'amendements judicieux et intéressants que propose le rapporteur montre qu'il est nécessaire de modifier le projet de loi du Gouvernement, notamment s'agissant des transports collectifs du quotidien et de la transformation écologique de la filière automobile. Dès lors, j'ai tendance à trouver exagéré l'avis favorable qui est proposé. L'amendement qui propose de trouver une trajectoire de baisse de la taxe au poids me paraît bienvenu. La proposition gouvernementale est de l'ordre du symbolique. Nous ne pouvons pas nous contenter de cela.

M. Olivier Jacquin, rapporteur. – Je propose un avis favorable sous réserve de l'adoption d'un certain nombre d'amendements que je vais présenter.

Concernant l'écotaxe sur l'A35, j'ai pu questionner le directeur général des infrastructures de transport sur la rédaction de l'ordonnance. Sa réponse m'incite à la vigilance. Il m'a indiqué que le calendrier de rédaction de l'ordonnance serait tenu, mais j'ai cru comprendre que les débats étaient importants au sein du Gouvernement, en particulier s'agissant de l'affectation des recettes de péages à la communauté européenne d'Alsace. Avec ma proposition d'amendement sur l'écotaxe A31, je souhaite contribuer à ce débat. Nous ne sortirons pas du débat sur les transports routiers sans une affectation locale des écotaxes. Sur ce sujet, le débat avec Bercy est particulièrement difficile. Du point de vue des recettes de l'État, il y a plus intérêt à faire rouler un poids lourd qu'un train, ou à concéder une route nationale à un autoroutier qu'à la gérer en régie. Ce sont ces règles qu'il nous faut reconstruire, sans dogme.

À cet égard, je vous proposerai un amendement assez original sur les transports routiers puisqu'il vise à taxer les donneurs d'ordre plutôt que les transporteurs. Le coût de chaque mode de transport doit être apprécié par rapport à son utilité pour la société. Tout le monde comprend que le transport par camions ne peut pas être moins cher que le transport par trains dans un contexte de transition climatique. Il n'y a pas de mauvais transports, il n'y a que des transports mal utilisés. Le fait de pouvoir traverser la France en avion pour 20 euros

en est la preuve. De même, notre pays a la culture du ferroviaire et très peu du car. Or, bien utilisé, le car rend d'excellents services. Il faut remettre chaque mode de transport à sa place en termes d'utilité, au vu de ses contraintes écologiques. C'est tout le sens de mes différentes propositions.

M. Didier Mandelli. – Par principe, je suis plutôt opposé à la création de nouvelles taxes. Nous n'avons pas besoin de taxes supplémentaires pour conforter le budget de l'Afitf. Les taxes supplémentaires se traduiront soit par une baisse de la fréquentation des autoroutes, avec des poids lourds qui se reporteront sur d'autres voies, soit par un allongement de la durée des concessions. Au final, c'est toujours le contribuable qui paiera. Nous avons les moyens d'imposer à l'État de travailler sur une autre mouture des contrats de concession.

En revanche, je partage l'objectif de l'amendement n° I-445 visant à abaisser le taux de TVA à 5,5 % sur le transport collectif. Il s'agissait d'ailleurs d'une recommandation de la mission sur la gratuité des transports publics de septembre 2019.

M. Olivier Jacquin, rapporteur. – Quel message envoyons-nous aux consommateurs s'il revient moins cher de traverser la France en avion qu'en train, alors même que l'avion est plus polluant ? Il faut apporter des corrections à la tarification des modes de transport.

Cette question se pose également pour le fret ferroviaire et les poids lourds.

M. Olivier Jacquin, rapporteur. – Nous sommes la commission du développement durable, nous devons donc donner une impulsion environnementale.

L'amendement n° I-444 m'apparaît tout à fait consensuel. Il s'agit d'affecter aux communautés de communes qui se saisiront de la compétence d'organisation des mobilités une fraction de la TICPE. Elles doivent se positionner très rapidement sur la prise de cette compétence. Or, pour bénéficier des ressources du versement mobilité, il faut avoir des bases fiscales. Certaines n'en ont pas. Il faut également organiser des services de transport réguliers.

L'amendement n° I-444 est adopté à l'unanimité.

M. Olivier Jacquin, rapporteur. – L'amendement n° I-445 vise à réduire à 5,5 % le taux de TVA sur les transports publics du quotidien. Cette mesure permettra de rendre les transports en commun plus attractifs.

L'amendement n° I-445 est adopté à l'unanimité.

M. Olivier Jacquin, rapporteur. – L'amendement suivant vise à mettre en place une éco-contribution sur les donneurs d'ordres. Lorsque je dis que je ne rendrai un avis favorable sur les crédits que si les amendements sont adoptés, cela ne concerne pas cet amendement, car cela reviendrait en quelque sorte à vous prendre en otage.

Depuis la loi d'orientation des mobilités, je milite pour responsabiliser les donneurs d'ordres. Le dispositif que je vous propose est original. Il a été suggéré par un syndicat routier. Il vise à taxer le donneur d'ordre plutôt que le transporteur.

M. Didier Mandelli. – Nous ne sommes pas favorables à cet amendement, non seulement parce que le dispositif serait extrêmement complexe à mettre en œuvre, mais également parce qu'en réalité, il s'agit d'une nouvelle taxe carbone.

L'amendement n'est pas adopté.

M. Olivier Jacquin, rapporteur. – L'amendement suivant porte sur l'augmentation de la taxe d'aménagement du territoire. J'ai compris que cet amendement ne serait pas voté. Il s'agit surtout de faire pression sur le Gouvernement pour interroger les contrats, leur légalité et leur équilibre en vue des négociations futures.

L'amendement n'est pas adopté.

M. Olivier Jacquin, rapporteur pour avis. – Je propose un autre amendement qui vise à mettre en application les conclusions du rapport de la commission d'enquête sur les autoroutes, dont la première est de ne surtout pas proroger ces contrats. Il prévoit la remise d'un rapport sur la fin des concessions autoroutières. J'insiste vraiment pour que cet amendement soit adopté, tant il me semble cohérent avec les travaux de la commission d'enquête, qui ont été adoptés à l'unanimité.

L'amendement est rejeté.

M. Olivier Jacquin, rapporteur. – L'amendement n° I-446 permet le cumul intégral du forfait mobilités durables et du remboursement partiel des frais de transport en commun. Il me semble tout à fait consensuel.

L'amendement n° I-446 est adopté à l'unanimité.

M. Olivier Jacquin, rapporteur. – L'amendement n° I-447 porte sur la suppression du plafonnement de la compensation du versement mobilité. Nous l'avons présenté hier à l'occasion de l'examen du quatrième PLFR au titre de l'année 2020, et nous le représentons au titre du PLF 2021, car il est important de maintenir cette position, quoi qu'en fasse l'Assemblée nationale.

L'amendement n° I-447 est adopté à l'unanimité.

M. Olivier Jacquin, rapporteur. – L'amendement n° I-448 porte sur l'équilibre du budget de l'Afif. L'idée consiste à sécuriser les recettes de l'agence, qui fluctuent en fonction de l'activité économique, ce qui est tout à fait aberrant lorsqu'il s'agit de financer des infrastructures de transport. Le fléchage de certaines recettes a des vertus pédagogiques, c'est pourquoi nous proposons d'équilibrer annuellement le budget avec de la TICPE, de sorte que la trajectoire financière de l'Afif soit stable et fiable.

L'amendement n° I-448 est adopté à l'unanimité.

M. Olivier Jacquin, rapporteur. – Nous avons déjà voté sur l'amendement portant sur la préparation de la fin des concessions autoroutières. J'ai bien noté que vous ne vouliez pas de rapport. Je le regrette, car en tant que parlementaires, nous nous nourrissons de rapports en permanence. C'est ce qui fait notre substance.

L'amendement suivant vise à abaisser de manière progressive le seuil de déclenchement du malus au poids de 1,8 à 1,4 tonne. Je suis parfaitement conscient du choc que subissent les constructeurs automobiles, non seulement en raison de la crise sanitaire, mais également des impératifs à changer les motorisations. Cela pose des questions extrêmement importantes pour leur modèle économique. Des centaines de milliers d'emplois sont concernés. Réorienter ce paquebot qu'est la filière automobile est quelque chose de lourd

et de compliqué. Nous avons la chance, en France, de produire des véhicules plutôt légers. L'abaissement du malus au poids à 1,4 tonne toucherait davantage les constructeurs étrangers que les constructeurs français. Il me semble important d'envoyer un signal fort aux fabricants sur la nécessité de faire évoluer leur modèle économique, et de les orienter vers la production de véhicules plus légers. C'est pourquoi nous proposons une trajectoire de baisse du malus au poids.

M. Didier Mandelli. – Nous ne sommes pas favorables à cet amendement. Les constructeurs, notamment français, ont pris la mesure des attentes de nos concitoyens. Le mouvement de transition est largement enclenché. Nous le voyons au travers des modèles qui sont présentés. À mon sens, les signaux sont déjà forts et déjà envoyés.

M. Olivier Jacquin, rapporteur. – Quels signaux ? La transition n'est pas engagée par la volonté du marché ou des fabricants, mais résulte des normes européennes très fortes qui prévoient des pénalités importantes. Il me semble important d'envoyer de nouveaux signaux aux fabricants. Les producteurs automobiles ne sont pas intéressés par la massification des véhicules vertueux comme les vélomobiles. Ils préfèrent vendre des véhicules plus lourds, qui leur apportent davantage de valeur ajoutée.

M. Didier Mandelli. – Je préfère que nous encouragions les pratiques vertueuses plutôt que nous taxions celles qui ne le sont pas encore. Encourageons et incitons ceux qui innovent.

L'amendement n'est pas adopté.

M. Olivier Jacquin, rapporteur. – L'amendement n° II-92 vise à ouvrir 10 millions d'euros de crédits supplémentaires au titre de l'année 2021 afin de permettre la prise en charge par l'État d'une partie des frais de gestion des ponts de rétablissement qui surplombent les routes nationales non concédées. La prise en charge de ces ponts est incluse dans les crédits du plan de relance dédiés à SNCF Réseau. C'est un peu plus flou s'agissant de VNF, qui ne dispose par ailleurs pas de l'ingénierie nécessaire pour entretenir ces ponts.

L'amendement n° II-92 est adopté à l'unanimité.

M. Olivier Jacquin, rapporteur. – L'amendement n° II-179 vise à augmenter les aides aux collectivités territoriales pour qu'elles procèdent au recensement et au diagnostic de leurs ponts. La mission d'information sur les ponts menée après l'effondrement du pont de Gênes a montré qu'un certain nombre de ponts sont sans gestionnaire ou ne sont pas contrôlés. Ce rapport préconisait d'allouer des moyens substantiels à l'entretien des ponts. Le plan de relance prévoit 40 millions d'euros pour diagnostiquer les ponts des collectivités territoriales. Nous proposons d'augmenter de 20 millions d'euros ces crédits.

M. Jean-François Longeot, président. – C'est une bonne proposition.

Mme Évelyne Perrot. – Je ne le conteste pas, mais je connais une commune qui avait demandé de la DETR pour réparer un pont, et qui ne l'a pas obtenue.

M. Jean-François Longeot, président. – Cela dépend des critères qui sont discutés entre le préfet et les présidents d'associations de maires.

M. Olivier Jacquin, rapporteur. – Je fais partie de la commission DETR de mon département. Entre les dispositions prévues par la circulaire qui est diffusée par le ministère

des relations avec les collectivités territoriales et leur application par les préfectures, il y a parfois un écart et certains dossiers de demande sont court-circuités. La réparation des ponts figurait clairement parmi les priorités d'emploi de la DETR dans la circulaire de début 2020.

L'amendement n° II-179 est adopté à l'unanimité.

M. Olivier Jacquin, rapporteur. – L'amendement suivant porte sur la création d'une aide à l'achat de vélomobiles. Il s'agit d'un amendement d'appel et par conséquent, je ne propose pas de le faire voter par la commission.

L'amendement est retiré.

Le dernier amendement n° II-93 porte sur l'augmentation du fonds vélo, qui est doté de 50 millions d'euros par an sur 7 ans. Il connaît un vrai succès. Il vise notamment à remédier aux discontinuités cyclables. Nous proposons de porter ce fonds à 200 millions d'euros en 2021.

M. Jacques Fernique. – Que prévoit l'État pour l'aide aux vélos électriques ? Le système actuel ne fait qu'abonder une aide des collectivités locales, ce qui est assez inopérant.

M. Olivier Jacquin, rapporteur. – Vous soulevez un vrai problème. L'aide aux véhicules électriques est nationale. En revanche, l'aide aux vélos électriques ne vient qu'en complément des aides versées par les collectivités. Elle dépend donc fortement de la volonté politique locale ou des capacités financières. J'aimerais que l'État intervienne pour corriger cela. De la même manière, j'aimerais que le dispositif « coup de pouce vélo » soit prolongé comme le sont les bonus automobiles.

L'amendement n° II-93 est adopté à l'unanimité.

M. Jean-François Longeot, président. – Nous avons un dernier amendement à examiner, qui concerne l'avis de François Calvet sur la transition énergétique et le climat.

M. François Calvet. – Dans le cadre de mon rapport pour avis sur les crédits relatifs à la transition énergétique et au climat que je vous présenterai, je souhaite, par anticipation, proposer un amendement n° I-449 relatif au financement des associations agréées de surveillance de la qualité de l'air (AASQA).

Il vise à remédier à l'érosion structurelle des recettes des associations agréées en raison de la baisse des contributions que leur versent les entreprises en déduction du montant de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) dont elles sont redevables. Ces pertes de recettes sont amplifiées par la crise sanitaire, alors même que les associations agréées doivent assumer de nouvelles missions réglementaires. Elles ont par ailleurs des besoins non pourvus en termes de renouvellement des équipements de mesure et d'analyse de la pollution de l'air.

Le présent amendement prévoit d'inciter les entreprises à augmenter leurs versements aux associations agréées en relevant le plafond de déductibilité de leurs contributions de 171 000 à 250 000 euros et le taux maximum de déduction de 25 à 50 %.

L'amendement n° I-449 est adopté à l'unanimité.

M. Jean-François Longeot, président. – Merci aux trois rapporteurs pour leur excellent travail.

La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits relatifs aux transports de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » et du budget annexe « Contrôle et exploitation aériens », sous réserve de l'adoption de ses amendements.

La réunion est close à 12 h 5.

La réunion est ouverte à 17 h 30.

Projet de loi de finances pour 2021 - Audition de Mme Barbara Pompili, ministre de la transition écologique

M. Jean-François Longeot, président. – Mes chers collègues, nous avons le plaisir d'accueillir ce matin Madame la ministre de la transition écologique.

C'est la première fois que vous venez devant notre commission depuis votre prise de fonctions. Et c'est également pour moi une première fois en tant que président de la commission. J'en suis très heureux et j'espère que cette première augurera de nombreuses autres rencontres à venir. Le champ de compétences de la commission recouvre la quasi-totalité de vos attributions et je forme le vœu que nous puissions travailler avec vous en bonne intelligence et en confiance, car les dossiers que vous portez méritent ambition et responsabilité.

Nous vous entendons aujourd'hui sur le projet de loi de finances pour 2021, que le Sénat s'apprête à examiner.

Nous avons entendu la semaine dernière votre ministre délégué chargé des transports. Nous concentrerons donc nos interrogations sur les autres politiques publiques dont vous assumez la responsabilité : la transition énergétique, l'eau et la biodiversité, l'expertise en matière de développement durable, l'impact climatique de nos politiques sectorielles et la prévention des risques.

Madame la Ministre, le moment que nous traversons est critique. Les décisions que nous prenons aujourd'hui, les choix que nous faisons, les politiques que nous mettons en œuvre doivent aller dans le même sens : celui d'une transition durable vers une économie soutenable qui nous permette de ne pas épuiser les ressources de notre planète, de ne pas accroître les inégalités et de ne pas laisser se poursuivre une sixième extinction des espèces.

Nous espérons, de ce point de vue, que le projet de loi « Climat » que vous êtes en train de préparer sera à la hauteur des enjeux et nous avons hâte d'y apporter notre contribution lorsque viendra le temps du débat parlementaire.

En ce qui concerne la biodiversité, l'année 2020 devait être celle des grands rendez-vous : la COP 15 qui doit définir le nouveau cadre mondial pour la biodiversité ; le Forum mondial de la nature, qui devait se tenir à Marseille. Ils se tiendront, espérons-le, en 2021 et vous nous direz comment vous comptez les aborder.

Ma première question porte ainsi sur votre politique en matière d'aires protégées. Nous sommes aujourd'hui à la croisée des chemins en la matière. Nous savons que les

précédents outils que nous avons mis en place, la stratégie de création des aires protégées et la stratégie des aires marines protégées n'ont pas eu les résultats escomptés. 1,2 % de notre territoire était sous « protection forte » après le Grenelle de l'environnement en 2009, et plus de dix ans plus tard, nous ne sommes toujours pas à 2 %. Votre nouvelle stratégie pour les aires protégées doit être publiée d'ici la fin de l'année. Comment comptez-vous atteindre les 10 % de territoires sous protection forte d'ici 2022 annoncés par le Président de la République ? Cela paraît difficile compte tenu du bilan de ces dix dernières années...

S'agissant de la prévention des risques naturels, industriels et nucléaires, de la santé-environnement, de l'économie circulaire et de la lutte contre les pollutions, vous présentez un budget en hausse de 25 % en autorisations d'engagement et de 20 % en crédits de paiement.

Toutefois, à périmètre constant, les crédits du programme 181 sont en baisse d'environ 5 %, car l'essentiel de la hausse que je viens d'évoquer provient d'une mesure de périmètre, à savoir la budgétisation du fonds Barnier, à hauteur de 205 millions d'euros, dont le rôle transversal dans le financement de la prévention des risques naturels est consacré.

C'est une mesure de clarté, qui rejoint une recommandation de la Cour des comptes et, surtout, qui rompt avec les plafonnements successifs dont ce fonds a fait l'objet au cours des exercices précédents.

Au total, les prélèvements effectués sur le fonds Barnier au profit du budget général de l'État depuis 2018 auront privé la politique de prévention des risques de 125 millions d'euros et conduit à entamer sa trésorerie de 30 %, alors qu'elle sera nécessaire dans les années à venir pour faire face aux défis du changement climatique.

Je rappelle à ce titre que le Sénat a adopté à l'unanimité, le 15 janvier dernier, une proposition de loi visant à réformer le régime des catastrophes naturelles.

De nombreux sujets sont liés à la prévention des risques et vous nous parlerez sans doute du 4^e plan santé-environnement pour la période 2020-2024 ou encore de l'application de la loi relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire.

À cet égard, le plan de relance prévoit d'allouer plusieurs centaines de millions d'euros à l'Ademe pour accompagner la réduction de l'usage du plastique et développer le tri et la valorisation des déchets. C'est un signal positif, mais l'enjeu est désormais de trouver les bons projets afin d'engager rapidement les crédits.

Enfin, les conséquences de la tempête Alex dans le Sud-Est de la France, en particulier le département des Alpes-Maritimes, très touché, sont un sujet de préoccupation majeur.

Le Président de la République a indiqué sans détour que le soutien de l'État au département serait « massif », dont 100 millions d'euros à très court terme. Nous resterons donc vigilants au déblocage des fonds.

L'Assemblée nationale a adopté un amendement du Gouvernement augmentant les ressources du fonds Barnier de 210 millions d'euros, pour porter sa dotation totale pour 2021 à 415 millions d'euros, dont 50 millions d'euros spécialement dédiés aux conséquences de la tempête Alex dans les Alpes-Maritimes.

Madame la Ministre, le Gouvernement compte-t-il engager la réforme attendue du régime des catastrophes naturelles d'ici 2022 comme l'y invite le Sénat ?

Je vous laisse sans plus tarder la parole, Madame la Ministre, pour un temps raisonnable, afin que les rapporteurs budgétaires au premier chef et tous les sénateurs de la commission qui le souhaitent puissent vous interroger.

Au terme de votre intervention, je laisserai la parole à :

- M. Guillaume Chevrollier, rapporteur pour avis des crédits relatifs à la biodiversité et à l'expertise en matière de développement durable ;
- M. Pascal Martin, rapporteur pour avis des crédits relatifs à la prévention des risques ;
- et M. François Calvet, rapporteur pour avis des crédits relatifs à la transition énergétique et au climat.

Mme Barbara Pompili, ministre de la transition écologique. – L'examen du budget est ce grand moment démocratique qui fait l'esprit, la pratique et les institutions de la République. C'est le socle même du contrôle et donc de la confiance envers l'exécutif, ses missions, ses priorités. Et alors que notre pays traverse une crise d'une gravité inédite, ce moment est plus que jamais, nécessaire. Alors que la pandémie frappe durement notre pays et notre continent, alors que les Françaises et les Français s'inquiètent pour leur santé, celle de leurs proches, pour leur emploi, pour l'avenir de leurs enfants, de leur pays et de leur planète, nous avons la lourde responsabilité, vous comme moi, de redresser notre pays et de préparer l'avenir.

Le budget que je vous présente aujourd'hui est bâti pour faire face aux crises de notre époque, pour relever la France et pour faire entrer notre pays de plain-pied dans un nouveau siècle. C'est un budget profondément écologique, un budget pour l'avenir. Quand je dis profondément écologique, j'entends par là que l'écologie y est au cœur, au-delà des seules missions de mon ministère.

Je pense bien sûr au budget vert, qui introduit un nouvel impératif des finances publiques de la France : réduire le déficit écologique. Mesurer l'impact des recettes et des dépenses sur l'environnement, c'est transformer l'idée même que nous nous faisons du budget. C'est en faire un outil au service de la transition et nous mettre en accord avec nos ambitions. Ces ambitions sont autant de défis : atteindre la neutralité carbone, protéger la biodiversité, transformer tous les pans de la vie de notre pays, préparer nos territoires à affronter les effets inéluctables du changement climatique, nous rendre résilients.

Ces défis sont colossaux et nous n'avons pas d'autre choix que de réussir. Car, vous le savez, nous sommes à la croisée des chemins. Deux routes s'ouvrent à nous : celle du *statu quo*, de la poursuite « comme avant », de la catastrophe écologique. L'autre chemin, c'est la transition vers un monde plus sobre, plus juste et plus résilient, c'est-à-dire vers un monde qui s'invente un avenir au lieu de le détruire. Mettre notre pays sur ce chemin là et y avancer le plus vite possible, c'est la mission de mon ministère et c'est mon engagement. Pour cela, chaque minute compte. Et ce n'est pas qu'une image. Entre le moment où j'ai pris la parole et le moment où je cesserai cette intervention préliminaire : une espèce vivante aura disparu ! Dans la prochaine minute, un camion entier de déchets plastiques se déversera dans

l'océan, comme à chaque minute de tous les jours. Nous sommes engagés dans une course contre la montre pour protéger notre planète, notre pays, nos concitoyens. Et c'est bien pourquoi le budget que je vous présente est un budget de combat qui donne à mon ministère les moyens d'agir.

Les moyens sont en hausse de 1,3 milliard d'euros pour l'ensemble du ministère et s'élèvent à 48,6 milliards pour l'année prochaine. C'est historique et c'est nécessaire pour nous porter à la hauteur de ces défis. Ces crédits permettront à mon ministère d'accélérer son action pour que notre pays réalise sa transition énergétique et pour développer les énergies de demain, renouvelables. Leur budget augmente d'ailleurs de 25 %. Et je veux ici, devant vous, redire que ce soutien aux énergies renouvelables doit aussi savoir évoluer pour être plus efficient. La révision de certains tarifs de rachat de contrats photovoltaïques que le Gouvernement vous propose est indispensable. Si nous ne faisions rien, 20 milliards d'euros supplémentaires iraient rémunérer des investissements déjà en partie amortis et qui pour certains affichent des taux de rentabilité très élevés, pour ne pas dire anormaux. Et si nous sommes responsables devant la nation de son avenir, nous sommes aussi comptables de l'emploi de l'argent du contribuable. Nous proposons donc de ramener les contrats à une rentabilité raisonnable, sans compromettre leur viabilité économique, d'allouer l'argent là où il est le plus nécessaire, le plus utile.

Mais surtout, avec ce budget, j'entends bien que nous allions beaucoup plus vite pour protéger notre pays et nos concitoyens. « Protéger », c'est la première raison d'être de l'État, la première responsabilité des dirigeants. Face au changement climatique, nous en avons le devoir, devant nos concitoyens et devant l'Histoire. En effet, nul ne peut plus aujourd'hui fermer les yeux sur ses conséquences. Elles sont déjà là. Elles touchent l'ensemble de nos territoires. En outre-mer, les tempêtes sont plus dures, plus destructrices, et avec le corail qui disparaît, ce sont d'importants enjeux économiques et humains qui s'ajoutent à l'enjeu environnemental. En métropole également, inondations, sécheresses, canicules, tous ces événements extrêmes sont plus intenses et plus fréquents, et cela risque de s'aggraver, nous le savons. Début octobre, nous en avons encore vu les effets quant à la Vésubie, à la Tinée, à la Roya, 500 mm de pluie sont tombés en moins de 10 heures, soit ce qu'il tombe normalement en 6 mois. Pour nos territoires, pour nos concitoyens, nous ne pouvons pas fermer les yeux. Ce que nous devons faire en tant que nation : c'est nous doter aujourd'hui des moyens de notre résilience de demain.

C'est l'ambition de ce budget, dont la part dédiée à la prévention des risques naturels majeurs est en très forte hausse de plus de 55 %. Dans les Alpes-Maritimes, le fonds Barnier, que nous augmentons, est déjà mobilisé. Avec ce budget, nous vous proposons d'aller plus loin au service des territoires et de porter l'idée d'une reconstruction plus efficace pour intégrer le risque et réduire notre vulnérabilité.

Je vous disais à l'instant que « protéger » était la première raison d'être de l'État. L'autre bataille que nous devons mener, c'est aussi celle du quotidien, celle de l'air que nous respirons toutes et tous.

L'exposition chronique de millions de nos concitoyens à un air pollué cause 48 000 décès prématurés chaque année, et cet air pollué aggrave le risque de développer des formes graves de la Covid-19. Là aussi, nous avons le devoir d'agir et de répondre à cette urgence sanitaire, environnementale et sociale. C'est pourquoi le budget 2021 nous donne les moyens de mieux contrôler la qualité de l'air et de soutenir les associations de surveillance. Il nous donne les moyens de répondre aux attentes des Françaises et des Français.

Il nous donne également les moyens d'être à la hauteur de la devise de notre République. Victor Hugo disait que « *c'est par la fraternité qu'on sauve la liberté* », et je suis fière que ce budget que je vous présente soit aussi à ce rendez-vous. Car la solidarité est l'expression de la fraternité, de ce lien qui nous lie les uns aux autres et fait de nous une nation. Alors oui, 200 millions d'euros sont déployés pour loger en urgence nos concitoyens et aider celles et ceux qui n'ont pas de logement à en retrouver un.

Nous avons aussi le devoir de protéger l'incroyable biodiversité de notre pays. 10 % des espèces connues sur la planète vivent en France, en métropole et en outre-mer. C'est une richesse inouïe, une chance qui nous oblige. Il ne s'agit pas seulement de protéger la nature pour des raisons morales ou esthétiques mais bien de préserver la mince couche de vie dont nous dépendons toutes et tous et dont dépend l'ensemble de notre société. Et je le dis ici, au Sénat, devant la chambre des territoires : cette biodiversité fait aussi partie de notre identité, locale comme nationale.

Sur ce sujet non plus, nous n'avons pas le choix : nous devons arrêter le déclin et l'inverser. Le Président de la République a donné le cap : un tiers du pays sous le statut d'aire protégée d'ici 2022. Avec nos partenaires et amis à l'étranger, nous travaillons à faire de même à l'échelle de la planète. Dans ce combat, le budget 2021 nous donne des munitions pour renforcer les moyens des offices spécialisés, pour créer des aires protégées, pour renforcer les parcs nationaux.

En première ligne du grand défi écologique, mon ministère a aussi la charge de transformer nos modes de déplacements. Et là aussi, ce budget nous donne les moyens de nos ambitions. Un seul exemple suffit à le montrer : le fret. Une tonne transportée par le rail, c'est neuf fois moins de CO₂ qu'une tonne transportée par camion. C'est une solution économique et écologique, et c'est pour cela qu'avec ce budget, nous souhaitons développer l'utilisation du fret.

Je souhaiterais également vous dire un mot du plan de relance, inédit, de 100 milliards d'euros. Il place l'écologie au cœur de la relance en lui consacrant un tiers des crédits déployés. Avec ces 30 milliards d'euros, notre pays a enfin les moyens de se mettre sur une trajectoire de neutralité carbone. C'est inédit. Maintenant, je souhaite faire vivre la relance dans les territoires, déployer le plan et ses crédits là où c'est utile. Nous souhaitons que la relance se fasse par les territoires et ne vienne pas d'en haut. C'est pourquoi les préfets coordinateurs sont en place pour faire remonter les projets en lien avec les opérateurs de l'État.

Pour décarboner notre économie, nous avons aussi dans notre plan de relance un certain nombre de mesures pour construire les filières d'avenir comme l'hydrogène, lutter contre l'artificialisation et pour promouvoir l'économie circulaire.

Ce plan fait le pari de l'intelligence des territoires. Il est construit en confiance. Parce que c'est du terrain que viennent les solutions.

Je n'irai pas plus loin puisque je suis d'abord à votre disposition pour répondre à vos questions. Nous traversons une époque profondément troublée. Les crises s'additionnent, se multiplient, et nous devons faire face à l'urgence du moment sans perdre de vue le temps long, puisque pour notre jeunesse attend aussi des solutions d'avenir. Nous ferons face en créant des emplois, en transformant la vie de nos concitoyens, en produisant des résultats

rapides et concrets, en accompagnant les territoires. Bref, en faisant vivre la République et ses promesses.

Telle est l'ambition de ce budget résolument écologique et j'espère que nous pourrons la porter ensemble.

M. Guillaume Chevrollier, rapporteur pour avis de la mission « Écologie, développement et mobilité durables ». – Je souhaite vous interroger sur les crédits des programmes 113 « Paysages, eau et biodiversité » et 159 « Expertise, information géographique et météorologie ». Nous nous trouvons à la croisée des chemins vous l'avez dit. Il convient d'agir pour la biodiversité et d'opérer une transition écologique. Les milliards d'euros annoncés dans le cadre du plan de relance et du budget doivent se décliner dans les territoires. Pour ce faire, des moyens humains sont nécessaires.

Ma première question concerne votre nouvelle stratégie pour les aires protégées. Quels moyens comptez-vous mettre au service des aires protégées ? On sait par exemple qu'aujourd'hui, les sites Natura 2000 en mer disposent de 0,5 équivalent temps plein (ETP) par site en moyenne. Le Comité national de la biodiversité a d'ailleurs fustigé votre projet de stratégie, pointant son manque de moyens et le flou entretenu sur le financement des nouvelles aires que vous comptez créer. Le projet de loi de finances cette année n'apporte pas de moyens supplémentaires à ces espaces. Les parcs nationaux historiques sont cette année menacés de perdre 10 ETP au profit du nouveau parc de forêts. Vous étiez sensible à leur sort lorsque vous étiez présidente de la commission du développement durable à l'Assemblée nationale. Pourquoi ce choix ?

Les agences de l'eau constituent des acteurs essentiels de la relance sur nos territoires. Elles ont été très présentes sur les territoires et se sont montrées volontaristes pendant la crise avec une multiplication des dossiers mais elles se retrouvent une fois de plus avec 40 ETP en moins. Quel signal leur envoyez-vous ? Peu d'opérateurs ont un schéma d'emplois aussi lourd que les agences, qui regrettent de ne pouvoir bénéficier de la souplesse des contrats de projet pour mettre en œuvre le plan de relance, comme c'est le cas à l'Ademe par exemple. Concernant le financement, avez-vous porté dans le cadre de ce budget une proposition de réforme du système des redevances, pour ne plus faire peser sur le seul consommateur d'eau les actions des agences qui concernent la biodiversité ? Nous attendons cette réforme chaque année mais les réponses tardent à arriver.

Le programme 159 comprend les subventions pour charges de service public d'opérateurs essentiels comme l'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN), le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema) ou Météo-France. Or le schéma d'emploi pour ces opérateurs s'établissait à -218 ETP dans le projet de loi de finances initiale. Vous avez fait voter à l'Assemblée nationale un amendement qui relève le plafond d'emplois de ces opérateurs de 74 ETP. Pouvez-vous nous dire à quoi correspondent ces emplois et vers quels opérateurs ils sont fléchés ?

Je souhaite également vous interroger au sujet de la recherche en matière de biodiversité. Depuis le début de la pandémie, de nombreux acteurs alertent sur le lien entre les atteintes à la biodiversité et l'augmentation de la fréquence des zoonoses. Tous préconisent d'investir massivement dans la recherche en matière de biodiversité. Retrouve-t-on cette préoccupation dans les crédits que vous nous présentez ce soir ?

Ma dernière question concerne les obligations réelles environnementales : que prévoyez-vous concrètement pour les mettre en œuvre sur le terrain ?

Mme Barbara Pompili, ministre. – J'apporterai une réponse globale sur la question des effectifs. À l'instar des autres ministères, mon ministère réalise un effort pour réduire sa masse salariale et travailler sur une meilleure organisation. Nous avons engagé une revue des missions pour recentrer les priorités et dégager un certain nombre de pistes de travail, ce qui prendra du temps sur l'année à venir. Le but est d'identifier les priorités sur lesquelles l'effort sera concentré ainsi que les aspects sur lesquels nous pourrons dégager de la marge.

Ce sujet est complexe en effet, car oui, les effectifs sont en baisse. Les opérateurs font également face à de nouvelles missions. La création du parc national de forêts a par exemple permis de créer 10 équivalent temps plein (ETP) que nous avons sanctuarisés cette année, ce qui demande une réorganisation pour les orienter sur le terrain. Nous en avons besoin pour faire fonctionner les parcs nationaux, les aires protégées et l'Office français de la biodiversité. Celui-ci ne se résume pas à la police de l'environnement mais joue le rôle d'interlocuteur des élus et des professionnels, notamment les agriculteurs, pour les aider dans leurs projets. Je conçois que ma réponse puisse vous paraître insatisfaisante, mais il s'agit pour nous d'un défi que de recentrer les tâches au sein de cet immense ministère. Nous avons sanctuarisé un certain nombre de postes, notamment au sujet de la prévention des risques. À la suite de l'accident de Lubrizol, nous avons identifié un besoin d'augmenter l'inspection des installations classées. Pour ce faire, nous avons prévu 30 postes dès l'année prochaine et 20 l'année suivante pour accélérer ces inspections nécessaires.

La réforme des redevances des agences de l'eau est un sujet sur lequel nous prenons un certain nombre de précautions. Je suis personnellement très attachée au principe des redevances des agences, car il s'agit d'un des rares sujets sur lequel le principe du pollueur-payeur est appliqué. Nous n'avons pas encore entamé un travail de réévaluation de ces redevances mais je pense que nous serons obligés d'y revenir, car nous allons beaucoup travailler sur la ressource en eau. Nous pourrons engager ce travail tous ensemble. Nos budgets augmentent de manière générale, notamment 13 millions d'euros pour les aires protégées et les parcs nationaux qui nous permettront de nous réorganiser. Nous pourrons également faire appel à des renforts ponctuels, le temps que la revue de missions se fasse.

Je ne peux pas vous répondre sur les obligations réelles environnementales pour l'instant mais je vous transmettrai la réponse.

M. Pascal Martin, rapporteur pour avis du programme 181 « Prévention des risques ». – S'agissant du plan de relance, je me réjouis que l'économie circulaire fasse partie des priorités. Je suis cependant surpris de constater le faible montant des crédits dédiés aux risques naturels : 10 millions d'euros pour l'aménagement et la protection du littoral, 5 millions d'euros pour le renforcement des barrages à l'échelle nationale. Comptez-vous rehausser l'ambition du plan de relance en matière de prévention des risques, et si oui de quelle manière ? Sur le recul du trait de côte en particulier, pouvez-vous préciser le contenu et l'orientation des dispositions qui pourraient être introduites par le Gouvernement dans le projet de loi « 3 D » ? Seront-elles inscrites dans le texte initial du projet de loi ou introduites par amendement et donc sans évaluation préalable ?

Concernant les suites de l'accident de Lubrizol de septembre 2019, l'Assemblée nationale a adopté un amendement du rapporteur général qui proroge de trois ans le crédit

d'impôt pour dépenses d'équipement de l'habitation principale en faveur de l'aide aux personnes, qui permet notamment de soutenir les ménages dans la réalisation de travaux rendus indispensables par un plan de prévention des risques technologiques (PPRT). Cette mesure positive rejoint l'une des recommandations de la commission d'enquête du Sénat dont le rapport a été adopté à l'unanimité de ses membres. Toutefois, si le PLF pour 2021 reste en l'état, 1 500 ménages ne pourront plus bénéficier d'un financement pour ces travaux par l'exploitant industriel et par les collectivités territoriales, ni d'un accompagnement individualisé, car le code de l'environnement fixe une échéance de 8 ans pour l'engagement des dépenses de travaux après l'approbation d'un PPRT et au 1^{er} janvier 2021 pour les PPRT qui ont été approuvés avant le 1^{er} janvier 2013. Que comptez-vous faire pour traiter cette situation et seriez-vous favorable à un amendement sur ce sujet ? Seriez-vous favorable à la prorogation d'office du crédit d'impôt à fin 2024, comme le proposait initialement le président de l'association Amaris ?

Enfin, en juin 2020, votre prédécesseur Élisabeth Borne annonçait la création de 50 postes d'inspecteurs des installations classées dès 2021. Pourtant, dans le PLF 2021, les effectifs de l'inspection des installations classées dans les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) seront renforcés de seulement 30 postes, en compensant une création de postes en catégorie A par une suppression de postes en catégorie C. Les 20 postes supplémentaires seraient attribués en 2022 d'après votre administration. Je souhaite donc connaître votre feuille de route en matière de risques industriels et de développement de la culture de la sécurité. Enfin le Gouvernement compte-t-il rehausser pour 2021 le nombre de postes d'inspecteurs des installations classées en cohérence avec la précédente annonce ?

Mme Barbara Pompili, ministre. – Sur la question de la prévention des risques naturels, le PLF 2021 rattache les crédits du fonds Barnier au programme 181. Cette budgétisation permet au Parlement de se prononcer sur les dépenses de ce fonds. Le Gouvernement fait passer ces ressources de 131 à 205 millions d'euros par an, soit une augmentation de 56 %. Cette augmentation est conséquente et cohérente avec l'augmentation de l'exposition au risque, notamment par les effets du réchauffement climatique. L'évolution se fait à droit constant et l'Assemblée nationale a voté un amendement du Gouvernement qui rénove et simplifie la base juridique. Le *build back better* (« mieux reconstruire ») est une mesure qui sera testée dans les Alpes-Maritimes. Une maison abîmée suite à un événement naturel doit normalement être reconstruite à l'identique lorsque les assurances entrent en jeu. Or, le fonds Barnier permettra une reconstruction prenant tout de suite en compte les mesures de prévention pour éviter de subir les mêmes dégâts à l'avenir. Cela permettra d'améliorer la prévention des risques.

Les engagements financiers de l'État seront intégralement repris. Afin de ne pas obérer les capacités du fonds Barnier et sur proposition du Gouvernement, l'Assemblée nationale a voté un amendement ouvrant 210 millions d'euros d'autorisations d'engagement complémentaires pour couvrir les décisions qui n'étaient pas encore engagées fin 2020. Sur cette enveloppe, 50 millions d'euros seront réservés aux mesures précédemment évoquées. Concernant le crédit d'impôt relatif aux PPRT, d'intenses discussions interministérielles sont en cours mais n'ont pas encore abouti. Vous posez une vraie question. Il conviendra d'apporter une réponse sur ce sujet.

Je vous ai déjà parlé des postes mis en place en termes de sécurité des sites industriels. Nous travaillons par ailleurs à la mise en place d'une culture du risque. La catastrophe de Lubrizol met en lumière les difficultés à faire en sorte que la population se

sente concernée par le risque avant que celui-ci ne se traduise par une catastrophe. Des mesures avaient été annoncées sur la manière de mieux informer et d'alerter, avec notamment la mise en place d'une alerte par SMS en cas de sinistre expliquant la conduite à adopter. Nous allons également travailler sur des campagnes d'information et des formations pour mieux gérer les catastrophes.

M. Didier Mandelli. – Je m'exprime pour le compte de François Calvet, rapporteur pour avis relatif à la transition énergétique et au climat, qui a dû rejoindre son département.

Vous avez évoqué la remise en cause de certains contrats signés dans le cadre du « lancement du photovoltaïque » sur des parcs importants. Au-delà du fond sur lequel je ne me prononcerai pas : est-ce une posture pour envisager une négociation ou avez-vous déjà validé des dispositions précises ? Les discussions ont-elles abouti ? Y a-t-il eu une concertation avec les acteurs concernés ? Sur le développement de l'hydrogène, par exemple, certains investisseurs pourront se poser la question de la parole de l'État, notamment au vu de ce qu'il s'était passé sur l'éolien.

Le Haut conseil pour le climat (HCC), créé en novembre 2018, devait pouvoir être saisi par le Gouvernement, le président du Sénat et le président de l'Assemblée nationale. Le président du Sénat s'est saisi de cette possibilité au printemps dernier au sujet de l'impact environnemental de la 5G. Après plusieurs semaines de silence, le Haut conseil a affirmé ne pas pouvoir répondre pour le moment favorablement à cette demande. Cela traduit le manque criant de moyens de cette instance, avec seulement 6 ETP là où son équivalent britannique en compte 24. Quel sera donc son rôle si elle ne peut pas répondre au Parlement ou au Gouvernement ?

La Commission européenne a renvoyé la France devant la Cour de justice pour non-respect des normes de pollution en particules fines à Paris et en Martinique. La France a déjà été condamnée en octobre 2019 pour dépassement des valeurs limites en dioxyde d'azote dans 12 zones précisément. Le Conseil d'État a ordonné à l'État, le 10 juillet 2020, de prendre des mesures pour réduire la pollution de l'air dans 8 agglomérations sous peine d'une astreinte de 10 millions d'euros par semestre de retard. Quelles mesures comptez-vous prendre pour répondre à ces procédures ? La révision de la feuille de route pour la qualité de l'air de 2018 et des plans de protection de l'atmosphère dans les zones concernées sera-t-elle enclenchée et dans quels délais ? Quel objectif fixez-vous quant à la date à partir de laquelle la pollution atmosphérique devra être inférieure aux valeurs limites dans ces agglomérations ? Disposez-vous déjà d'un aperçu des restrictions de circulation dans les zones à faibles émissions (ZFE) qui devront être mises en place au 1^{er} janvier 2021 dans 7 nouvelles agglomérations ? Seront-elles suffisamment ambitieuses pour permettre une réduction importante des polluants atmosphériques ?

Mon dernier point, qui ne figurait pas dans les points de mon collègue rapporteur pour avis, concerne le fonds Barnier. Je précise qu'il ne s'agit pas forcément d'une augmentation de 56 % mais d'une affectation totale des produits de ce fonds, puisqu'il est alimenté par des taxes sur les assurances, dont le produit s'élève à 230 millions d'euros chaque année. Je salue l'intégration de la gestion du fonds dans le cadre du budget de l'État. Nous l'attendions depuis quelques années. Je suis intervenu régulièrement dans le cadre du débat budgétaire pour que le Gouvernement ne ponctionne pas ce fonds Barnier pour permettre d'avoir une véritable politique de prévention des risques. C'est aujourd'hui chose faite mais il ne s'agit pas d'une hausse des moyens du fonds.

M. Jean-François Longeot, président. – Nous aurions souhaité saisir le HCC dans le cadre de la proposition de loi visant à réduire l'empreinte environnementale du numérique mais n'avons pas pu le faire, compte tenu du manque de moyens évident dont il pâtit.

Mme Barbara Pompili, ministre. – Concernant le photovoltaïque, le principe n'est pas de remettre en cause tous les contrats mais seulement 800 contrats environ sur un total de 230 000, soit ceux supérieurs à 250 kWc, c'est-à-dire des surfaces de plus de 2 500 m². Ces contrats ne concernent donc pas les petites exploitations ni le monde agricole en quasi-totalité. Ces contrats conclus entre 2006 et 2010 ont pour la plupart été amortis depuis longtemps et dégagent des revenus substantiels. Il avait été prévu d'inclure cette mesure dès le stade du projet de loi initial. Des discussions avec les acteurs de la filière nous ont permis d'introduire par amendement une mesure de sauvegarde, qui permet de regarder au cas par cas certains contrats qui pourraient être concernés mais dont l'équilibre économique serait mis en danger. Les titulaires des contrats concernés n'ont donc pas été pris par surprise. L'idée n'est pas de sacrifier cette filière, pour laquelle nous réalisons par ailleurs d'énormes investissements. Nous avons aussi porté une attention particulière aux contrats dans les zones non interconnectées, en introduisant un amendement permettant de prendre en compte les spécificités locales dans la révision des contrats. Le but est seulement d'éviter un phénomène de rente.

Nous l'avons vu sur la révision des contrats sur l'éolien offshore, à partir du moment où un secteur connaît une grande dynamique, il n'y a pas d'inquiétude à avoir sur les investissements qui suivront. Une filière mature et rentable attire les investisseurs. Je ne pense donc pas que nos actions mettent en danger une quelconque filière, ni même mettent en doute la parole de l'État. À ce propos, le Conseil d'État nous a informés que lorsqu'un contrat présente une rentabilité allant à l'encontre de l'intérêt général, il est normal de pouvoir le dénoncer.

Je considère le HCC comme un magnifique outil nécessaire pour prendre du recul sur les politiques mises en place. Il s'agit d'une autorité indépendante, dotée de moyens en effet insuffisants pour accéder à toutes les demandes qui lui sont adressées. Je regrette d'apprendre que le HCC n'a pas pu répondre à la demande du Sénat, car c'est tout à fait normal que le Parlement puisse s'en emparer. C'est un sujet dont j'ai l'intention de m'entretenir avec les services du Premier ministre, dont dépend le HCC, pour voir comment il pourrait être possible de leur accorder davantage de moyens pour leur permettre de répondre aux demandes.

Nous avons lancé une mission avec l'Arcep et l'Ademe pour travailler sur l'impact environnemental de la 5G et du numérique en général et pour formuler un certain nombre de propositions, qui doit aboutir d'ici la fin de l'année, il me semble.

Sur la pollution de l'air, ce n'est malheureusement pas la première fois que nous sommes condamnés pour dépassement des seuils et normes de pollution dans un certain nombre d'agglomérations. Nous allons mettre en œuvre les 10 ZFE qui deviendront obligatoires pour les métropoles concernées par des dépassements. Nous allons faire le maximum, mais je ne suis pas sûre que nous parviendrons à suffisamment baisser les émissions de polluants pour rentrer dans les clous d'ici 2025. Des ZFE existent déjà ; d'autres sont en cours de constitution ; tout devrait être mis en place assez vite. Des dynamiques très intéressantes s'installent dans ces territoires, avec une volonté d'aller même plus loin que les demandes de l'État. Je sens une réelle prise de conscience. Sur les mesures qui seront prises

dans les ZFE, chaque EPCI décidera des mesures qui sont adaptées pour son territoire. Ces territoires ont besoin du soutien de l'État, par exemple pour l'installation de radars. Nous y travaillons. Dans le cadre du projet de loi « convention citoyenne pour le climat » en préparation, nous travaillons à élargir ces implantations de ZFE. Nous y reviendrons à ce moment-là.

Enfin, sur le fonds Barnier, oui, l'affectation augmente de 56 %, car nous récupérons plus de moyens qui seront dédiés à la prévention des risques et je m'en félicite avec vous. Vous aurez en plus votre mot à dire sur la manière dont ces fonds seront attribués.

Mme Marta de Cidrac. – Les moyens que le Gouvernement consacre à l'économie circulaire dans le cadre du plan de relance sont une bonne nouvelle, avec 570 millions d'euros, dont un abondement du fonds de l'Ademe de 500 millions d'euros pour la période 2021-2022. Si les crédits sont au rendez-vous, pourriez-vous nous éclairer sur les projets qui seront favorisés dans ce cadre ? Comment garantir qu'il n'y aura pas d'effet d'aubaine, comme le redoute d'ailleurs le président de l'Ademe ?

Le maintien des objectifs et de l'ambition de la loi relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire (AGEC) malgré la crise est également une bonne nouvelle. Toutefois j'ai deux questions. Cette loi prévoit une extension de la responsabilité élargie des producteurs (REP) emballages aux emballages professionnels avec une entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2021 pour les professionnels de la restauration. Si je partage la volonté de ne pas reporter l'application de la loi qui constitue plus que jamais une priorité pour mettre enfin en œuvre un modèle de production et de consommation soutenable, je crois que la crise actuelle fait peser un grand risque sur l'application de cette disposition à un secteur confronté à de très grandes difficultés. Que comptez-vous faire sur cette question ? Quel regard portez-vous sur le premier bilan de l'Ademe sur la performance des collectivités territoriales en matière de collecte pour recyclage des bouteilles en plastique ? Quelles sont vos intentions sur le sujet ?

Mme Patricia Demas. – Je suis sénatrice des Alpes-Maritimes et je souhaite vous interroger sur les conséquences de la tempête Alex. Pour y faire face et reconstruire les vallées sinistrées, le Président de la République a annoncé un soutien massif d'abord de 100 millions d'euros qui pourrait aller jusqu'à 150 millions d'euros, puis plusieurs centaines de millions voire 1 milliard d'euros. Sur les 415 millions d'euros votés par l'Assemblée nationale pour le fonds Barnier, 50 millions seront fléchés pour la catastrophe Alex. Les Alpes-Maritimes expérimenteront également la reconstruction résiliente avec le concept *build back better*.

Sur quelle ligne budgétaire est-il prévu de verser les crédits complémentaires annoncés par le Président de la République ? Le plan de relance ne prévoit en effet que très peu de crédits dédiés à la prévention des risques naturels, comme l'a souligné mon collègue Pascal Martin. Comptez-vous mobiliser des crédits du programme 362 « Écologie » de la mission « Plan de relance » pour traiter les conséquences de cette catastrophe ?

La dotation de solidarité a été conçue pour répondre à la question des biens non assurables des collectivités territoriales touchées par les événements climatiques. Or le budget 2021 prévoit 40 millions d'euros de crédits. Les 100 millions d'euros annoncés par le Président de la République seront-ils pris en partie sur la dotation du programme budgétaire 122 ? Cette dotation sera-t-elle dans ce cas rehaussée en conséquence ? De quels

crédits en définitive le préfet à la reconstruction des vallées sinistrées des Alpes-Maritimes disposera-t-il pour aller vite et soutenir les populations ?

Enfin, comme vous l'avez dit à juste titre, la fréquence de ce type d'événements devrait augmenter avec le réchauffement climatique. Cela pose la question de la réforme nécessaire du régime des catastrophes naturelles pour bâtir une politique sur le long terme pour gérer les risques naturels, en particulier ceux liés aux risques d'inondations.

M. Philippe Tabarot, rapporteur pour avis sur les crédits des transports ferroviaires, fluviaux et maritimes. – La situation demeure critique depuis le passage de la tempête Alex et votre visite sur place avec le Président de la République le 7 octobre dernier. Des villages entiers rencontrent encore des difficultés d'accès aux biens de première nécessité, alors que l'hiver approche à grands pas. L'ensemble des acteurs sont mobilisés pour venir en aide aux populations. Le préfet à la reconstruction est disponible et à l'écoute des élus.

Certaines collectivités ne disposent pas de moyens importants pour assurer la prévention des risques, dans un contexte déjà rendu difficile par la crise sanitaire. Je comprends que les moyens de l'armée ne peuvent pas forcément être utilisés même s'ils seraient les bienvenus dans la vallée. Mais quels moyens humains et matériels l'État va-t-il maintenir au côté des acteurs locaux pour traiter ces problèmes ? Le Président de la République a évoqué la somme de 100 millions d'euros, mais c'est d'un milliard dont les Alpes-Maritimes ont besoin.

Nous ne pourrons pas recommencer comme avant et les modalités de la reconstruction sont cruciales. Mais ne tombons pas dans la caricature, les installations qui sont parties étaient très anciennes. Il ne s'agissait pas de constructions de promoteurs véreux avec la complicité d'élus corrompus comme certains l'affirment. Pourriez-vous nous en dire plus sur l'expérimentation *build back better* ? Je souhaite attirer votre attention sur les freins que pourraient constituer les règles d'urbanisation applicables en zone de montagne. Est-il prévu d'introduire des dispositions relatives à la loi Montagne, pour donner plus de souplesse aux collectivités dans la reconstruction ?

J'aurai enfin, si vous me le permettez, un mot sur les mobilités. Le « train des merveilles » entre Nice, Breil et Tende est le seul moyen de transport ayant à peu près survécu à la catastrophe. C'est ce qu'on appelle une petite ligne ferroviaire, ou de desserte fine du territoire. Elle constitue une ligne de vie sur place. À ma demande, notre commission a voté ce matin à l'unanimité un amendement pour multiplier par deux les crédits de l'État pour ce type de petites lignes ferroviaires. Allez-vous nous aider pour mettre en œuvre les préconisations du rapport Philizot sans perdre de temps pour sauver ces nombreuses lignes si nécessaires à notre pays ?

Mme Barbara Pompili, ministre. – Au sujet des moyens mis en œuvre dans le plan de relance sur l'économie circulaire, l'effet d'aubaine sera réduit par le fait que nous travaillons sur des projets qui seront préalablement sélectionnés. S'ils sont bons, ils seront soutenus. Le plan de relance prévoit deux lignes sur l'économie circulaire :

– une ligne sur l'investissement pour le réemploi, le recyclage et le tri à la source des biodéchets. Son montant s'élève à 226 millions d'euros, dont 16 millions ont fait objet d'un appel à projets lancé le 5 octobre sur le soutien à la vente de plastiques recyclés, qui a été clôturé le 26 octobre. Un autre appel à projets a été lancé sur les solutions de substitution, de

réduction ou de réemploi pour 61 millions d'euros, avec lancement prévu pour début 2021 au niveau régional. Un dernier appel à projets a été lancé pour l'incorporation de plastiques recyclés pour 140 millions d'euros à destination des TPE-PME. Les dates de dépôt interviendront tous les quatre ou cinq mois du 1^{er} décembre 2020 au 15 septembre 2022.

– une ligne sur les centres de tri. Cela concerne le recyclage et la valorisation des déchets. Le montant s'élève à 274 millions d'euros gérés par l'Ademe, qui dispose de l'expertise nécessaire et a décidé de recruter des personnels supplémentaires pour l'occasion.

Concernant les mesures d'application de la loi AGEC, les textes ont pris du retard à cause de la crise du Covid. La nouvelle commission des filières REP a tout de même déjà été mise en place, en plus d'un dispositif de médiation. Pour les publications qui seront reportées au début de l'année prochaine, nous prenons le temps de la concertation avec les filières concernées. La question de la consigne fait actuellement l'objet d'une expérimentation jusqu'en 2023. Elle est en train de se mettre en œuvre.

Au sujet des Alpes-Maritimes, je confirme qu'il ne s'agissait pas de cas d'artificialisation des sols n'ayant pas respecté les règles en matière de prévention des risques. Nous subissons tout simplement les premiers effets du réchauffement climatique : des constructions très anciennes se retrouvent en danger alors qu'elles ne l'étaient pas auparavant. Il convient donc de revoir les documents d'urbanisme en fonction de ces risques, pour éviter d'exposer les nouvelles constructions. Nous devons également réfléchir aux constructions existantes. Des mesures sont prévues dans le fonds Barnier pour éventuellement détruire et reconstruire ailleurs certaines constructions en cas de danger.

En raison de l'état de catastrophe naturelle, les assurances devront remplir leur rôle en indemnisant une bonne partie des dégâts. Les dégâts subis par les infrastructures appartenant aux collectivités sont étudiés par les services de l'État, notamment le Cerema. Une mission du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) a également été lancée pour estimer précisément les coûts de remise en état du territoire, ce qui permettra de voir précisément ce que nous mettrons ensuite en œuvre. Je ne suis pas sûre que cela pourra se faire dans le cadre du PLF, mais nous aurons la possibilité d'ajouter des crédits. Le Président de la République s'est engagé aux côtés des territoires, nous avons également les mesures du fonds Barnier et la dotation de solidarité, dont vous avez parlé madame la sénatrice. Si des fonds supplémentaires s'avèrent nécessaires, nous nous trouverons aux côtés des collectivités locales.

J'ai pu observer le rôle essentiel joué par le « train des merveilles » au sein du territoire, y compris transfrontalier. Cette ligne est reconnue de tous comme étant structurante. Le plan de relance prévoit 300 millions d'euros pour les petites lignes, selon toute vraisemblance celle-ci devrait être déclarée éligible.

Enfin, chaque nouvelle construction devra désormais prendre en compte le risque, ce qui permettra d'éviter de commettre les mêmes erreurs que par le passé.

Mme Nicole Bonnefoy. – Les aléas climatiques augmentent en nombre et en intensité. Le Sénat a rendu un rapport en juillet 2019 avec un certain nombre de recommandations qui n'ont pas encore été mises en œuvre par le Gouvernement, ce que je regrette. Nous avons voté à l'unanimité en janvier 2020 une proposition de loi pour mettre en place une politique de culture et de prévention du risque. Je rappelle qu'un euro investi dans la prévention permet d'en économiser sept sur l'indemnisation. Une réforme du régime des

catastrophes naturelles est fortement attendue, pour rendre celui-ci plus transparent, efficace et juste. Le réchauffement climatique provoque par exemple des dégâts importants par la sécheresse, avec le gonflement des sols argileux qui fissure les maisons. Les communes concernées devraient être reconnues en catastrophe naturelle, mais ne parviennent pas à obtenir ce statut. Quand le Gouvernement s'emparera-t-il de nos travaux ? Le président du Sénat s'en est fait le porte-parole auprès de l'Assemblée nationale et du Gouvernement.

Le fonds Barnier a été intégré cette année dans le budget de l'État, pour une dotation de 205 millions d'euros. Comme évoqué précédemment, il s'agit d'une affectation totale du fonds et non d'une augmentation de celui-ci. Cette intégration au budget de l'État interroge sur les motivations de ce dernier, qui disposera chaque année de plus de liberté pour fixer des crédits différents. Elle rend également le dispositif plus opaque, en donnant une ligne budgétaire supplémentaire dans une enveloppe pesant 48,6 milliards d'euros. Nous souhaiterions donc obtenir des garanties en termes de lisibilité.

M. Éric Gold. – La question de l'eau est plus que jamais cruciale et les impacts du changement climatique sont désormais mesurables sur l'ensemble de la planète. Si la France a connu des épisodes pluvieux parfois désastreux, elle a aussi connu ces dernières années des épisodes de sécheresses de plus en plus fréquents et sévères. C'est pourquoi la répartition de la ressource en eau et la prise en compte de l'évolution des usages doivent figurer au cœur des politiques publiques. Le manque d'eau est une réelle menace pour l'agriculture. Malgré les efforts de la profession pour adapter les cultures au changement climatique, il nous faut trouver collectivement des solutions.

D'après vous, le stockage de l'eau peut-il représenter une solution de long terme ? Les modes de fonctionnement et les moyens des six agences de l'eau sont-ils en mesure de garantir des plans d'action homogènes et cohérents sur l'ensemble du territoire ?

M. Jean-Michel Houllegatte. – Le décret relatif à la programmation pluriannuelle de l'énergie a été publié en avril dernier, ce dont je me félicite. Si les objectifs de développement de la production d'électricité d'origine renouvelable sont désormais fixés, quels moyens devront être mobilisés pour les atteindre ?

Le compte d'affectation spécial « transition énergétique » a été supprimé, même s'il avait l'avantage de sanctuariser les moyens apportés par l'État. Pour l'année 2021, 5,684 milliards d'euros seront mobilisés dans le programme 345 pour le soutien aux énergies électriques renouvelables. Compte tenu du déploiement des énergies renouvelables, et d'une tendance à la baisse des prix de l'électricité sur le marché de gros, ces besoins en financement augmentent mécaniquement. Disposons-nous d'une vision prospective de l'évolution du soutien aux énergies renouvelables au regard notamment de la trajectoire inscrite dans la programmation pluriannuelle de l'énergie ? Envisagez-vous de globaliser dans une mission budgétaire les moyens de la transition énergétique ?

Mme Barbara Pompili, ministre. – Je partage la gestion du régime de catastrophe naturelle avec le ministère de l'économie et des finances. J'entends les difficultés rencontrées sur la question de la reconnaissance de la catastrophe naturelle. Concernant l'impact de la sécheresse sur l'argile des maisons, les mesures portées dans la loi ELAN ont établi un dispositif visant à s'assurer que les règles de l'art sont bien mises en œuvre dans les maisons individuelles construites dans des zones exposées au phénomène. Une mission a également été confiée à l'inspection générale de l'administration et au CGEDD pour analyser les solutions destinées aux maisons déjà construites et étudier comment mieux indemniser les

sinistrés. Traditionnellement, la catastrophe naturelle est entendue comme un évènement brutal ; or une sécheresse correspond à un phénomène de plus long terme. Nous réfléchissons donc avec Bercy sur les évolutions à apporter.

Je ne considère pas que le fonds Barnier peut être qualifié d'opaque. L'ajout d'une ligne dans le budget permet de réattribuer l'ensemble des fonds. De plus, vous aurez désormais la possibilité de voter sur la manière dont ils seront employés. J'y vois un progrès apportant plus de lisibilité.

La question cruciale de la ressource en eau va beaucoup nous occuper dans les années à venir. Avec le réchauffement climatique, les phénomènes de sécheresse et de stress hydrique s'accentuent. Dans le même temps, certains besoins en eau augmentent, notamment pour des technologies comme le développement de l'hydrogène avec des procédés plus écologiques. Afin d'éviter de tomber dans une guerre de l'eau, les acteurs devront se réunir pour étudier la question, réfléchir à la meilleure façon de répartir cette ressource et limiter au maximum les besoins. Le projet de territoire pour la gestion de l'eau (PTGE) semble être l'outil le plus adapté pour gérer cette question. Les systèmes agricoles devront par ailleurs réfléchir aux nouveaux types de cultures à planter sur les territoires pour s'adapter au changement de climat. Je n'ai en revanche aucun parti pris sur la question des retenues d'eau et du stockage. Si ces actions sont retenues, elles devront l'être suite à une réflexion dans les territoires, pour éviter de repousser le problème aux années suivantes. Une retenue d'eau perturbe en effet le cycle de l'eau, ce qui n'est pas anodin. À l'heure actuelle, 60 PTGE ont été validés par une instance locale, 25 sont en cours de concertation et 16 ont été identifiés. Il existe en tout cas de nombreux contentieux sur les retenues d'eau. Pour limiter les blocages, un groupe de travail du comité national de l'eau s'est réuni. Un décret « gestion quantitative » viendra faciliter cette gestion collective de l'eau pour l'irrigation, sa parution est prévue pour le premier trimestre 2021.

Sur le soutien aux énergies renouvelables (EnR), le programme 345 a été créé cette année. Il correspond exactement aux charges de service public de l'énergie et offre une meilleure visibilité. Un rapport du comité de gestion du service public de l'énergie sera émis chaque année. Les estimations de la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) font état d'un pic de 8 à 9 milliards d'euros par an suivi d'une baisse, puisque les filières soutenues seront de plus en plus rentables et auront donc besoin de moins en moins de soutien. Un certain nombre d'études prospectives ont par ailleurs été entreprises pour estimer les coûts des différents scénarios à retenir pour après l'échéance de 2035, ce qui permettra d'éclairer les choix politiques qui devront être pris. Ces missions rendront leurs conclusions très prochainement.

Mme Martine Filleul. – Les mineurs ont beaucoup donné pour la Nation. Chaque année, les projets de loi de finances se succèdent et programmment une diminution des crédits « après-mine », qui sont gérés par le biais de l'Agence nationale pour la garantie des mineurs. Si cela se justifie par la baisse chaque année du nombre des ayants droit, cela entraîne également une diminution des prestations sociales versées aux mineurs et à leur famille. Ceci est insupportable pour ces personnes et ces territoires miniers, qui sont encore marqués par les stigmates de l'exploitation. L'occasion vous est offerte de manifester la solidarité et la fraternité que vous évoquez dans votre intervention liminaire, pour un coût bien modeste.

La convention citoyenne pour le climat prévoyait de réduire la circulation des poids lourds émetteurs de gaz à effets de serre sur de longues distances, en permettant un report modal vers le ferroviaire ou le fluvial. En effet, près de 10 % des émissions de gaz à

effet de serre de notre pays proviennent des poids lourds. La convention propose beaucoup de pistes pour réduire le nombre des poids lourds, comme la réduction de la taxation sur le transport fluvial ou maritime de marchandises pour le rendre plus attractif que la route. Dans le projet de loi que vous préparez, qui doit reprendre les préconisations de la convention citoyenne pour le climat, est annoncé un chapitre « se déplacer ». Celui-ci traduira-t-il les attentes pour réduire l'asphyxie des métropoles et la pollution de l'air ?

M. Rémy Pointereau. – La réponse que vous avez apportée à Didier Mandelli sur la renégociation des contrats d'électricité photovoltaïque ne me convainc ni me rassure, car celle-ci porte sur les rachats de plus de 250 kW. Vous avez annoncé que seuls 800 contrats étaient concernés, soit une dizaine d'agriculteurs. Mais la mesure menace également les créateurs de sociétés d'exploitation de centrales photovoltaïques, dont la création visait à éviter un mélange entre les comptes d'exploitations et ceux du photovoltaïque. Plusieurs centaines d'exploitations agricoles seront donc concernées. Aucune discussion n'a eu lieu avec ces agriculteurs et cette modification a eu lieu de manière unilatérale, ce qui remet en cause la parole de l'État. Ces agriculteurs ont pratiqué la diversification pour tenter de sauver leur exploitation dans un moment de difficulté, consentant à des investissements de plus d'un million d'euros. Depuis, le prix du photovoltaïque a été divisé par 3. À l'époque, ces agriculteurs ont consenti à des prêts sur 15 à 20 ans, qu'ils doivent continuer à rembourser.

Êtes-vous prête à abandonner cette idée malhonnête de la part de l'État ? Comment donner confiance à des investisseurs étrangers si la parole de l'État est mise en cause ? Êtes-vous prête à exonérer l'ensemble des agriculteurs de cette baisse de prix de rachat, ou bien à remonter le seuil de puissance installée qui déclenchera cette révision des contrats ? Il s'agit d'un coup de poignard dans le dos de tous ceux qui ont investi sur 20 ans avec l'appui de la parole de l'État.

M. Louis-Jean de Nicolay. – En tant que rapporteur pour la cohésion des territoires, je souhaitais connaître le rôle de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) dans la conduite des politiques publiques de votre ministère. Les politiques publiques mises en place par votre ministère seront-elles en lien avec cette agence et les territoires pourront-ils en bénéficier ?

Certaines associations de riverains se plaignent par ailleurs fortement de problèmes de nuisances sonores sur les lignes à grande vitesse (LGV) Bretagne – Pays-de-la-Loire et Sud-Ouest. Des parlementaires vous ont contactée sur ce sujet. Un fonds a été mis en place pour les nuisances aéroportuaires, mais rien n'est prévu pour celles causées par les trains à grande vitesse (TGV), qui passent à 320 km/h, même la nuit. Nous souhaitons pouvoir réfléchir à un abaissement de la vitesse des TGV le soir et à une augmentation des indemnisations prévues.

Mme Barbara Pompili, ministre. – Je suis personnellement très sensible à la question des mines, pour avoir grandi dans le bassin minier du Nord-Pas-de-Calais. De manière générale, les mineurs et leurs familles ont été plutôt bien accompagnés. Les territoires n'ont en revanche pas bien été préparés pour la suite, ce que nous payons encore aujourd'hui. Le budget du ministère de la transition écologique finance les droits acquis, qui demeurent à un niveau correct et n'ont pas vocation à augmenter en raison de la diminution du nombre des ayants droit. Puisque les prestations sont gérées par le ministère des solidarités et de la santé, je prendrai contact avec mon homologue le ministre des solidarités et de la santé pour pouvoir vous apporter une réponse plus précise.

Je suis d'accord sur le besoin de réorienter massivement les transports de marchandises. Dans le cadre du plan de relance, nous avons décidé de soutenir les infrastructures ferroviaires et le développement du fluvial. La réponse que nous apportons à la convention citoyenne pour le climat se trouve en effet dans le plan de relance. Cette loi sera présentée aux consultations obligatoires à la mi-décembre.

Concernant le point de M. Pointereau, je n'ai jamais parlé de 10 agriculteurs, précisément parce que je ne dispose pas des chiffres exacts. Les chiffres indiqués proviennent de la commission de régulation de l'énergie (CRE), qui connaît les contrats. Je sais en revanche que l'immense majorité des agriculteurs ne sont pas concernés. Seuls les contrats sur-rentables seront modifiés. Nous avons fait face à une bulle consécutive à l'explosion des demandes.

Nous avons décidé d'intégrer une clause de sauvegarde dans le dispositif adopté par l'Assemblée nationale, suite aux négociations avec la filière. Nous chercherons au cas par cas d'éventuelles exploitations agricoles pour lesquelles il existe un risque de détresse économique. Le but n'est pas de leur faire mettre la clé sous la porte. Il n'est pas possible en revanche d'accorder une exonération spécifique pour les agriculteurs, pour des questions d'inégalité devant la loi. Deux milliards d'euros payés par an par le contribuable constituent un motif d'intérêt général. Je vous rappelle enfin que le Conseil d'État avait émis un avis favorable sur cette mesure.

Dans le cadre de la politique de relance, l'ANCT sera mise à contribution, notamment par le biais du Cerema. L'idée est d'accompagner des projets, mais plus largement de profiter du plan de relance pour lancer une planification territoriale. Nous souhaitons en effet lancer les contrats de relance et de transition écologique (CRTE), qui donneront l'occasion d'étudier le développement d'un territoire dans tous ses aspects. Dans le cadre du plan de relance, l'ANCT permettra d'apporter cette aide sur des territoires qui manquent d'ingénierie. Cette agence a donc vocation à monter en puissance.

Au sujet des nuisances sonores, nous avons conscience des difficultés apparues le long des LGV et avons été saisis par des associations d'élus. Une mission de médiation m'avait été confiée sur les dernières lignes identifiées ouvertes en 2017. Le rapport remis en mai 2019 identifie l'existence de nuisances avérées, liées non pas à des niveaux de bruits réguliers, mais à des pics lors du passage des trains. Une série de recommandations ont été formulées, notamment que des travaux devaient être envisagés pour apporter des solutions aux riverains. Le coût total est estimé à 11 millions d'euros sur la ligne Bretagne – Pays-de-la-Loire et 22 millions d'euros sur la ligne Sud-Europe-Atlantique. L'idée est d'unir les efforts financiers de l'État et des régions avec une répartition paritaire selon les principes des co-financements retenus lors de la réalisation de ces LGV. Les préfets concernés poursuivent les discussions avec les régions. Sur Bretagne – Pays-de-la-Loire, un protocole a été signé fin 2019 ; sur Sud-Europe-Atlantique, le traitement des nuisances sonores rencontre un retard significatif suite aux refus des régions Nouvelle-Aquitaine et Centre-Val de Loire de s'engager dans le dispositif. Le rapport formule également des recommandations pour les futures lignes, afin que la réglementation reflète mieux la réalité des nuisances. La loi d'orientation des mobilités (LOM) prévoit une évolution de la réglementation pour une prise en compte du bruit et des vibrations des infrastructures de transport ferroviaire. Ces évolutions doivent se baser sur des bases scientifiques et techniques et des travaux sont actuellement menés par le Cerema. Un premier avis du Conseil national du bruit sur ces travaux est imminent.

M. Michel Dagbert. – Je souhaite revenir sur la réponse que vous avez accordée à Nicole Bonnefoy sur la situation vécue par certains de nos concitoyens au regard de l'état de leur maison. Dans ma région, les argiles se rétractent et regonflent à la période des pluies. J'ai pu constater sur place à quel point la situation était dramatique pour les familles. Certaines personnes devront continuer de payer un loyer ou rembourser un emprunt pour des maisons dans lesquelles ils ne pourront plus vivre. J'ai bien compris que la catastrophe naturelle était avérée dans le cas des inondations en Alpes-Maritimes, en raison de la survenue brutale d'un phénomène climatique. Par opposition, les fissures dont souffrent les habitations évoquées sont dues à un processus plus lent. Cela mérite-t-il pour autant d'exclure ces désagréments du dispositif de catastrophe naturelle ? Si tel est le cas, quels autres dispositifs peuvent venir en aide à ces populations ? Notre assemblée a voté à l'unanimité la proposition portée par Nicole Bonnefoy. Il suffirait que l'Assemblée nationale s'en saisisse ; or j'apprends que celle-ci a de nouveau confié une mission au député Ledoux pour examiner ces questions. Les maires, qui sont les témoins journaliers de ces drames, n'ont pas de réponse à fournir à leurs administrés, ce qui n'est pas tolérable.

M. Ronan Dantec. – Dans la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte de 2015, nous avions rendu les plans climat-air-énergie territoriaux (PCAET) obligatoires dans toutes les intercommunalités. L'État a depuis fait preuve d'une créativité débordante : au lieu d'accompagner la mise en œuvre des PCAET, il a successivement inventé les contrats de transition écologique (CTE), puis les contrats de relance et de transition écologique (CRTE). Les territoires se retrouvent alors ballottés entre les appels à projets et les changements de dispositifs de l'État.

Quelles sont les sommes dédiées aux CRTE ? La totalité de ces sommes devra-t-elle répondre à la transition écologique ou seulement à une partie ? Le CRTE s'appliquera-t-il pour l'ensemble des territoires ? Quid du PCAET, dans lequel la quasi-totalité des territoires sont engagés ? Nous attendons un signal de l'État concernant la cohérence de sa stratégie territoriale pour la transition écologique.

Mme Évelyne Perrot. – Au niveau de la transition écologique, mettez-vous en place des réflexions pour gérer le démantèlement de l'éolien ? Mon département coule sous l'éolien, développement motivé plutôt par des raisons économiques qu'écologiques. Pensons-nous suffisamment au recyclage des batteries et aux enfants qui travaillent dans les mines d'extraction ?

Les parcs nationaux s'inquiètent de la diminution des agents, maillons importants dans la gestion environnementale et économique des territoires.

Au sein de mon village, une partie des maisons présentent d'importantes fissures partant du haut vers le bas, à cause des fortes températures de ces deux dernières années. Ces fissures ne sont pourtant pas reconnues en tant que catastrophes naturelles, car la fissure doit pour cela partir du bas vers le haut. Certaines choses doivent donc être améliorées.

Mme Barbara Pompili, ministre. – Nous sommes plusieurs ministres à nous pencher sur le sujet des catastrophes naturelles. Étant originaire du Nord, vos interpellations ont touché ma sensibilité et je vais regarder attentivement comment avancer sur la question et reviendrai vers vous. J'ai compris les difficultés rencontrées dans certains cas pour obtenir la déclaration du statut de catastrophe naturelle, nécessaire pour enclencher les dispositifs d'assurances. Une mission est en cours pour regarder ce qu'il est possible de faire sur les cas qui ne sont pas classés catastrophe naturelle et non couverts par la garantie décennale.

Le principe des CRTE est de ne pas repartir de zéro en redemandant aux collectivités qui se sont déjà engagées dans des démarches vertueuses de refaire tout le travail. Le but est de réintégrer au sein du dispositif ce qui existe déjà et de l'enrichir de ce qui pourrait manquer. De manière générale, le financement des CRTE passera par le concours financier de l'État aux collectivités locales, en mutualisant les moyens des différents programmes avec l'appui des agences de l'État.

Sur le démantèlement de l'éolien, un groupe de travail se penche sur la question de l'acceptabilité de la filière pour trouver une solution à certains points particuliers. J'ai signé un arrêté actant qu'une fois qu'une éolienne arrive en fin de vie, ses fondations sont excavées pour ne plus rien laisser sur place. En tant qu'élue de la Somme, la question du balisage me paraît également importante. Notre travail en cours sur l'économie circulaire prend en compte des éléments constitutifs des éoliennes. Une bonne partie des éoliennes sont recyclables, d'autres non. Il convient donc de travailler sur des filières de récupération et de recyclage. Le même sujet existe sur les batteries, pour lesquelles le plan de relance vise à faciliter le développement des industries de recyclage. Quelques entreprises de pointe existent en France et nous les soutenons, même s'il reste des progrès à accomplir. Grâce au recyclage des batteries, nous souhaitons diminuer notre dépendance aux matériaux importés. Nous travaillons aussi au développement de batteries au sodium 100 % *made in France*, qui pourraient être très complémentaires aux batteries existantes. Nous devons saisir l'occasion présentée par le plan de relance pour creuser toutes ces pistes et en profiter pour implanter les lieux de production et de recherche sur nos territoires, pour créer les emplois de demain.

J'accorde une attention particulière à la question des parcs nationaux. Je suis consciente du point d'attention soulevé sur la question des personnels et essaie de faire au mieux avec les moyens qui me sont alloués. J'ai beaucoup travaillé avec eux lorsque j'étais secrétaire d'État à la biodiversité. Bérangère Abba travaille actuellement à la naissance de ce nouveau parc de forêts, notamment pour que les parcs deviennent des lieux de développement de la connaissance de la biodiversité et d'accueil du public, pour que celui-ci s'approprie son patrimoine. Nous disposons en effet de trésors qui nous seront utiles à l'avenir.

M. Joël Bigot. – Le fait qu'aucune éco-conditionnalité ne soit attachée aux aides accordées par milliards aux entreprises me semble être un bon exemple de ce que nous ne devons plus faire. Ce projet de loi de finances m'inquiète. Les moyens humains alloués aux agences de l'État ont baissé de 4 000 unités depuis 2018, ce qui n'est pas sans incidence sur la politique de votre ministère. Comment procéder au montage des projets et distribuer les aides prévues ? Il ne peut pas y avoir de politique de l'écologie sans service public de l'environnement. En tant que membre du conseil d'administration de l'Ademe, j'ai pu constater l'augmentation de son budget. De nouveaux ETP sont certes arrivés, mais il s'agit d'intérimaires. Nous ne pouvons écarter le risque qu'ils partent ensuite travailler dans les entreprises pour lesquelles ils ont instruit les dossiers. Je souhaite donc savoir quelle instance veillera à éviter les conflits d'intérêts à l'issue des contrats.

Dans le cadre de la loi AGEC, certaines entreprises de l'économie sociale et solidaire ne pourront pas bénéficier du fonds de réemploi autant qu'on aurait pu l'espérer. Le nouveau confinement les fragilise encore plus. Que comptez-vous faire sur ce sujet ? J'ai adressé une lettre au Premier ministre avec d'autres parlementaires en vous mettant en copie.

Une des lignes du plan de relance est prévue pour accompagner la filière plastique française et s'ajoute aux autres actions pour favoriser l'incorporation de matières recyclées

dotées de 2 millions d'euros pour 2 ans. Pouvez-vous nous détailler les actions concrètes prévues sur ce sujet ?

Mme Christine Herzog. – Dans le cadre de l'incitation à produire de l'énergie dite propre sur 20 ans pour l'installation de panneaux solaires, des contrats ont été conclus à partir de 2006, avec de fortes incitations des gouvernements des Présidents Chirac et Sarkozy. L'amendement n° 2-3369 de votre Gouvernement voté le 13 novembre à l'Assemblée nationale vise à supprimer l'écart de prix de rachat de l'électricité de l'ordre de 50 centimes du kWh par l'État avec le prix de vente actuel de 10 à 15 centimes d'euros. Mon département contient plus de 15 fermes qui se sont équipées dès 2006 de matériel photovoltaïque coûteux et sont désormais menacées de dépôt de bilan. Il ne s'agit nullement d'un effet d'aubaine d'investisseur, mais d'un choix pour équiper leur exploitation, financé par des prêts bancaires qu'il convient de rembourser. L'excédent brut d'exploitation avant impôt n'excède pas 10 %. Si nous ne pouvons qu'être d'accord sur le principe qui consiste à produire de l'électricité plus propre, votre amendement va à l'encontre du droit des contrats. Il aurait été plus judicieux d'établir un rapport factuel des incidences de votre amendement pour mieux décider ensuite.

Mme Angèle Préville. – Tout le pays est concerné par le phénomène de sécheresse. Dans mon département, certaines communes ont été reconnues en état de catastrophe naturelle, d'autres non. Il y a donc urgence à examiner cette proposition de loi qui vous a été faite par le Sénat pour répondre à la souffrance des habitants.

Par ailleurs, il serait bon de border juridiquement les contrats photovoltaïques et d'inclure une clause pour éviter le phénomène de rente.

Je salue la mise en place de « MaPrimeRénov' » et du chèque énergie, mais est-ce suffisant ? Vu l'ampleur des travaux de rénovation thermique, quinze années seront nécessaires au rythme actuel pour en finir avec les passoires thermiques. Compte tenu des enjeux de réduction des émissions de gaz à effet de serre, la cadence doit être accélérée. Tout ne pourra pas être fait en même temps et des priorités devront être établies. Les chèques énergie concernent 5,5 millions de ménages. Leurs montants, compris entre 48 et 277 euros ne seront probablement pas suffisants étant donné la crise sociale à venir. Un coup de pouce supplémentaire serait nécessaire.

Concernant l'érosion massive de la biodiversité dans notre pays, nous intervenons trop dans une logique curative et pas assez préventive. Il convient de regarder les indications des chercheurs sur les causes. Beaucoup d'argent a été investi, mais nous ne sommes pas parvenus à freiner cette érosion. La mise en place des aires protégées et l'entretien des parcs est louable, mais ne sera pas suffisant. Les pollutions lumineuses, auditives et plus largement l'ensemble des facteurs ayant un fort impact sur la biodiversité doivent être étudiées de près. En dehors de la perte de la faune et de la flore, ce sujet est essentiel pour notre survie.

Nous allons rendre un rapport sur la pollution plastique. Nous faisons face à un problème émergent de pollution de l'air par les microplastiques, c'est un sujet majeur à étudier pour faire de la prévention. La production de plastique dans le monde connaît une croissance exponentielle, particulièrement dans le textile : la part des textiles naturels diminue d'année en année au profit des textiles plastiques, qui forment ces fibres que l'on retrouve partout. Des chercheurs du Mans nous ont à ce propos expliqué qu'ils faisaient attention aux vêtements qu'ils portent pour éviter que ces microfibres de plastique perturbent leurs expériences. Comment envisagez-vous ce problème ?

Mme Barbara Pompili, ministre. – Je vais regarder ce qu'il en est des intérimaires de l'Ademe et de leurs potentiels conflits d'intérêts. La décision d'embaucher des intérimaires a été prise il y a un mois lors du dernier conseil d'administration.

Nous souhaitons accompagner l'économie sociale et solidaire (ESS), comme tous les secteurs qui ont été mis en difficulté par la crise Covid. J'ai annoncé une aide de 10 millions d'euros supplémentaires pour le secteur de l'ESS afin de permettre aux petites structures de disposer de ressources pour résister à la crise. Nous travaillons également sur le fonds de réemploi, qui bénéficiera à ce secteur. Nous y apporterons très vite des réponses avec Olivia Grégoire, dans le respect de la loi AGEC.

La mesure prévue dans le plan de relance sur l'incorporation de plastique recyclé comprend une ligne de 140 millions d'euros. Un premier appel à projets « ORPLAST 3 » a été lancé à destination des TPE-PME le 22 septembre, avec des dates de dépôt de dossiers tous les 4 à 5 mois à partir du 1^{er} décembre 2020 et jusqu'au 15 septembre 2022. Ces mesures sont prévues dans le plan de relance.

D'une manière générale, la loi AGEC, dont nous sommes en train de rédiger les derniers décrets d'application, s'est en partie concentrée sur cette question du plastique. En Allemagne, le recyclage du plastique est très développé, ce qui n'empêche pas la quantité globale de plastique d'augmenter.

Si le recyclage est positif, l'important reste de limiter la production et l'utilisation du plastique. La question des fibres se pose également, nous l'avons vu avec les dégâts causés sur les machines à laver, avec ses fils qui polluent l'eau.

Cette question n'est pas non plus anodine dans la réflexion sur les masques et leur avenir. Une étude de l'UFC Que Choisir a suggéré que les masques chirurgicaux pouvaient être lavés, même si je rappelle que les masques en tissu sont préférables quand cela est possible, car leur impact est moins important pour l'environnement. Nous regarderons s'il est possible de les laver, avec une attention particulière à cette question des fibres de plastique. Des mesures simples existent pour réduire les plastiques comme le vrac, la réduction des plastiques inutiles et leur interdiction à horizon 2025. Si tout le monde joue le jeu, les choses peuvent avancer très vite. Le meilleur déchet, c'est celui qu'on ne produit pas.

Pour revenir sur le photovoltaïque, je rappelle que les révisions concernent les exploitations sur-rentables. Nous ne toucherons donc pas à celles qui sont simplement rentables. Nous avons mis en place la clause de sauvegarde précisément pour les producteurs qui verraienr leur viabilité économique compromise. Le risque de recours devant les tribunaux existe, mais les retours d'expérience sur l'Espagne et l'Italie conduisent à dire que le risque demeure limité. Pour rappel, certains contrats sont considérés comme illégaux au regard du droit européen et n'ont pas été validés par la Commission européenne au titre des aides d'État. Les grands porteurs de projet visés sont des professionnels qui ne pouvaient pas ignorer la situation et ont donc signé en connaissance de cause des contrats risqués, attirés par une rémunération extrêmement attractive. Lors de l'examen de la disposition, le Conseil d'État nous a confirmé que les rémunérations excessives étaient contraires à l'intérêt général, autorisant l'État à les modifier en conséquence.

Concernant les passoires thermiques, des mesures seront prises dans le cadre de la future loi sur la convention citoyenne pour le climat. Nous menons un travail en interministériel pour déboucher sur une rédaction. Si nous souhaitons atteindre les objectifs de

la stratégie nationale bas carbone (SNBC), nous ne pouvons pas passer à côté de la question de l'isolation des bâtiments, essentielle d'un point de vue écologique et social. Les exemples de personnes vivant dans des passoires sans pouvoir se payer le chauffage sont nombreux. Des aides ont été attribuées dans le cadre de la crise sanitaire pour soutenir les populations les plus en difficulté. Une aide générale de 150 euros a été accordée, à laquelle peuvent s'ajouter des aides supplémentaires en fonction du nombre d'enfants. Cette aide a été préférée au chèque énergie. Nous souhaitons également faire bénéficier les résidents des établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD) de ce chèque énergie. Une disposition a été votée en ce sens dans la loi accélération et simplification de l'action publique (ASAP) et les crédits sont normalement prévus dans le projet de loi de finances.

Nous connaissons les facteurs de perte de biodiversité : pollution, réchauffement climatique, occupation des sols, pesticides, espèces exotiques envahissantes, etc. Nous devons nous attaquer à chacun de ces facteurs.

La question de l'artificialisation des sols est également essentielle. Le plan de relance comporte des crédits pour aider les maires bâtisseurs et reconvertis des friches, afin de stopper la mise en place de zones commerciales à côté des friches. Chaque année, l'équivalent de la surface de la Drôme est artificialisé. Nous avons donc fixé des objectifs ambitieux sur cette question. Toutes les actions mises en place pour lutter contre le réchauffement climatique participent également à la préservation de la biodiversité, de même que la stratégie sur les aires protégées. Un plan pollinisateur est en cours de finalisation et sera dévoilé très prochainement. Un observatoire a par ailleurs été mis en place sur la question de la pollution lumineuse.

Pour résumer, nous nous attaquons aux causes de la perte de biodiversité, plutôt que de nous attaquer à ses conséquences. Ma secrétaire d'État Bérangère Abba, qui est très impliquée sur le sujet, pourra également répondre à vos questions.

M. Hervé Gillé. – J'ai présidé le syndicat mixte d'études et d'aménagement de la Garonne (SMEAG), un établissement public territorial de bassin (EPTB) qui porte un schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE). Les moyens des agences de l'eau ont diminué de manière très significative. Les collectivités territoriales sont alors obligées d'apporter des financements complémentaires. De grands schémas structurels particulièrement intéressants sont élaborés, mais nous avons du mal à financer les plans d'action. Les agences de l'eau ont encore perdu 40 ETPT, ce qui tend à diminuer l'ingénierie disponible dans les territoires, qui doit être financée d'une autre manière. Or quand les collectivités territoriales apportent des financements, il s'agit souvent de dépenses de fonctionnement, qui entrent dans le champ du « pacte de Cahors ».

Nous avons par ailleurs du mal à discerner votre accompagnement sur les politiques de bassins et sur les solidarités interbassins. Cela nécessite une approche globale, or les projets territoriaux concernent souvent des territoires restreints. L'affaire du barrage de Sivens a également profondément marqué les esprits. Les politiques de solidarité interbassins ne sont pas accompagnées. Une approche volontariste serait nécessaire, avec des contreparties financières pour favoriser ces politiques. Les conditions ne me semblent pas réunies pour obtenir cette approche globale qui est nécessaire.

M. Stéphane Demilly. – Lors des débats en première lecture à l'Assemblée nationale, vous vous êtes opposée aux amendements portant sur la taxe sur les véhicules de société (TVS) pour les véhicules FlexFuel qui roulent au Superéthanol E85. Je pense que c'est

une erreur, mais que vous pourrez la corriger au Sénat, où je compte redéposer ces amendements. Le E85 semble peu taxé, mais il l'est davantage que le gaz de pétrole liquéfié (GPL) et le gaz naturel pour véhicules (GNV), ce qui est paradoxal. Les amendements en question n'avaient pas pour objet de donner au E85 les mêmes avantages que l'électricité ou l'hydrogène, mais au moins les mêmes que le GPL et le GNV, qui sont exclusivement fossiles et donc moins performants en termes de réduction des gaz à effet de serre que le E85. Pourtant, leur fiscalité est plus incitative. Par exemple, le gaz naturel est taxé à 1,72 euro le MWh, le GPL à 3,46 euros, alors que le E85 l'est pour sa part à 4,98 euros.

Comment justifier que les énergies GPL et GNV continuent d'être encouragées pour les achats d'entreprises, alors que rien n'est fait sur ce plan pour le Superéthanol E85 ?

Mme Denise Saint-Pé. – Si nous souhaitons réussir notre transition écologique et énergétique, nous devons pouvoir soutenir l'hydrogène, notamment l'hydrogène vert décarboné. Ce soutien à l'hydrogène sera peut-être confronté aux mêmes problématiques que celles que nous rencontrons actuellement sur la filière photovoltaïque. Je partage ce que vous avez évoqué dans votre propos liminaire, à savoir que la rentabilité doit être raisonnable. Mais tant que les technologies ne sont pas matures, nous sommes obligés d'investir de l'argent pour soutenir les filières et de prévoir des incitations fiscales.

Pour éviter les conséquences négatives rencontrées sur le photovoltaïque, avez-vous prévu un régime de sortie des incitations fiscales de cette filière et si oui, selon quel calendrier ?

M. Jacques Fernique. – Je reçois de nombreuses sollicitations au sujet de StocaMine, ces anciennes mines de potasse d'Alsace qui ont servi entre 1999 et 2002 à stocker des déchets dans des conditions particulièrement inacceptables, mises en évidence par l'incendie de 2002. Lorsqu'il était ministre, Nicolas Hulot avait ouvert la porte à un déstockage à la hauteur de ce qui aurait été nécessaire. La déception a cependant été immense une fois l'ampleur des coûts révélée.

La solution de colmater l'essentiel des déchets restant dans le fond avec des bouchons de béton n'a pas du tout convaincu les élus locaux. Aucun expert n'est parvenu à montrer que l'étanchéité totale serait atteinte. Il en va pourtant de la sécurité de l'une des plus importantes nappes phréatiques d'Europe. Plus nous attendons, plus le site s'affaisse et moins nous pourrons déstocker. François de Rugy avait finalement concédé une étude pour déterminer la possibilité d'un déstockage partiel, qui aurait dû être présentée à la commission de suivi du site au printemps. Nous n'avons reçu aucune nouvelle depuis. Qu'en est-il de cette étude ? Quand sera-t-elle publiée ? Êtes-vous disposée à rencontrer les élus locaux et le collectif Déstocamine pour régler cette question ?

Mme Nadège Havet. – Le contenu du plan de relance dédié à la transition écologique s'élève à 30 milliards d'euros sur deux ans. Tous les acteurs et élus locaux s'accordent pour reconnaître que ce plan est massif et ambitieux. Les intercommunalités et les communes membres se félicitent d'être concernées par le plan de relance gouvernemental pour la mise en œuvre de leurs projets, qui trouveront une traduction budgétaire. Toutefois, la question se posera de l'accompagnement des élus dans la durée, pour la définition des objectifs, ainsi que le montage et le suivi des dossiers. L'enjeu est de trouver un interlocuteur privilégié pour faire correspondre un projet avec une voie de financement clairement identifiée. Cela soulève également la question de l'existence d'un guichet technique et de la possibilité d'une ingénierie d'accompagnement. Qui pourra jouer ce rôle ?

Mme Barbara Pompili, ministre. – La loi de finances pour 2021 fixe un plafonnement de 2,1 milliards d'euros pour les agences de l'eau. Sur la période 2019-2024, le montant des redevances encaissées par ces agences devrait atteindre 12,9 milliards d'euros. Il s'agit d'une somme intermédiaire par rapport aux deux programmes précédents. À l'instar des autres opérateurs et de l'ensemble de mon ministère, les agences de l'eau participent au programme de maîtrise des dépenses publiques. En lien avec ces agences, l'Office français de la biodiversité (OFB) prend également part dans la politique de l'eau, par un travail de connaissance de la biodiversité. Je rappelle à ce propos qu'un certain nombre de régions se sont engagées dans les agences régionales de biodiversité, outil intéressant pour mettre en place des politiques sur l'eau et la biodiversité sur les territoires, avec des croisements de financements. Certains territoires sont très avancés. J'incite les sénateurs à encourager leurs présidents de région à s'engager dans ce travail.

J'entends vos interrogations monsieur Gillé, sur la solidarité interbassins. Il est logique que chaque comité de bassin travail sur son bassin, puisque la politique de l'eau ne peut être observée à l'échelle du département. La solidarité interbassins intervient donc dans des politiques plus globales. Des organes comme le Comité national de l'eau ou l'OFB peuvent également apporter une réflexion globale sur la politique de l'eau. Je suis disposée à approfondir le sujet. Le plan de relance consacre en tout cas des moyens spécifiques à la question de l'eau, notamment sur la sécurisation des infrastructures de distribution d'eau potable ou d'assainissement et de gestion des eaux fluviales. Certaines questions concernent également l'outre-mer. En tout, 250 millions d'euros sont prévus dans le cadre du plan de relance sur ces sujets.

Monsieur le sénateur Demilly, un soutien très important est déjà apporté au Superéthanol : TICPE réduite, taxe incitative relative à l'incorporation de biocarburants (TIRIB), exonération de taxe à l'immatriculation, abattement de 40 % des émissions de CO₂ pour le malus écologique et la prime à la conversion. Par ailleurs, le seuil proposé dans l'amendement que vous avez l'intention de déposer correspond à un taux réel d'émission de 150 g de CO₂ par km, ce qui est très élevé, notamment au regard des objectifs européens fixés pour les constructeurs automobiles en 2020. La mesure proposée ne permet donc pas de répondre aux objectifs de réduction de CO₂. Les autres carburants alternatifs se voient quant à eux appliquer un seuil de 120 g de CO₂ par km, soit un seuil inférieur à celui qui serait appliqué à l'E85. Enfin, le développement massif de l'E85 ne peut se faire au regard des règles européennes que par des biocarburants avancés, qui ne sont actuellement pas encore à disposition en quantité suffisante. Les quantités consommées au-delà du plafond de 7 % ne pourraient donc pas être reconnues comme énergies renouvelables pour l'atteinte des objectifs européens de la France. C'est pour cette raison que le soutien à l'E85 semble à ce stade suffisant et que la stratégie nationale oriente vers les biocarburants de seconde génération et vers des usages aériens et de transport routier. Je ne pense donc pas pouvoir donner un avis favorable à votre amendement, mais nous pouvons toujours travailler ensemble sur les carburants alternatifs.

Concernant la question de l'hydrogène, nous ne sommes pas sur la même logique. Nous souhaitons en effet lancer une filière qui demande des investissements lourds en infrastructures. L'hydrogène que nous souhaitons développer est produit par électrolyse de l'eau, ce qui nécessite de s'équiper en gros électrolyseurs. L'argent du plan de relance servira donc à financer des infrastructures lourdes et non la production ou la vente du carburant. Nous savons à présent nettement mieux dimensionner les contrats et les sécuriser, suite à l'expérience rencontrée sur le photovoltaïque. Les contrats de ce secteur peuvent en effet être considérés comme « juridiquement sales », ce qui ne permettait pas de les pérenniser.

J'ai reçu l'étude sur StocaMine, celle-ci est en cours d'analyse et sera prochainement publiée. Plusieurs questions devront être tranchées : qu'est-il encore possible de retirer avant l'affaissement ? Cela en vaut-il la peine ? Que faire de ce que l'on retire ? Quel risque ferons-nous peser sur les hommes et les femmes qui iront récupérer les déchets ? Je regarderai les résultats de l'étude à l'aune de ces questions. J'engagerai ensuite un dialogue avec les élus du territoire pour partager les résultats de l'étude et annoncer ce que je compte en tirer comme conclusions. Nous allons rapidement pouvoir avancer sur ce sujet, qui a déjà beaucoup traîné.

Enfin, j'ai déjà partiellement répondu à la question de Mme Havet, lorsque nous avons évoqué le soutien aux collectivités. L'idée est de s'appuyer sur ces contrats de relance et de transition écologique (CRTE), ainsi que de s'appuyer sur l'ANCT comme support capable d'apporter l'ingénierie nécessaire qui peut faire défaut à certaines collectivités.

M. Jean-François Longeot, président. – Merci, Madame la Ministre, d'avoir consacré trois heures de votre temps à notre commission. Vous avez pu le constater à travers les questions qui vous ont été posées, cette commission est composée d'hommes et de femmes de convictions, dont l'ambition est de ne pas épuiser les ressources de notre planète, ainsi que de faire face aux défis du changement climatique.

Mme Barbara Pompili, ministre. – Merci de ces échanges qui ont été extrêmement riches. Je serai ravie de travailler avec vous à l'avenir. En tant qu'ancienne parlementaire, je suis très attachée au Parlement et serai toujours à votre disposition.

La réunion est close à 20 h 25.

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 25 novembre 2020

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

La réunion est ouverte à 8 h 30.

Projet de loi de finances pour 2021 - Mission « Cohésion des territoires » - Crédits « Politique des territoires » - Examen du rapport pour avis (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

Projet de loi de finances pour 2021 - Mission « Écologie, développement et mobilité durable » - Crédits « Transition énergétique et climat » - Examen du rapport pour avis

M. François Calvet, rapporteur pour avis sur les crédits « Transition énergétique et climat » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables ». – Il me revient de vous présenter mon avis sur les crédits prévus, dans le budget 2021, en faveur de la transition énergétique et du climat.

Compte tenu de l'ampleur du sujet, qui recouvre des problématiques extrêmement larges, j'ai choisi de concentrer mon propos sur quatre thématiques : le soutien prévu en faveur du développement des énergies renouvelables, le plan hydrogène, la politique de lutte contre la pollution de l'air et les aides à la rénovation énergétique des logements.

Comme vous le savez, nos objectifs de développement des énergies renouvelables sont particulièrement ambitieux. Aux termes de l'article L. 100-4 du code de l'énergie, la politique énergétique nationale a notamment pour objectif de porter la part des énergies renouvelables à 33 % au moins de la consommation finale brute d'énergie d'ici 2030.

Cet objectif apparaît d'autant plus ambitieux que nous avons déjà pris du retard et que nous n'arriverons sans doute pas à réaliser notre objectif intermédiaire, qui consiste à porter cette part à 23 % d'ici 2020 : fin 2019, elle s'élevait à 17,2 %. La France est d'ailleurs l'un des pays les plus en retard dans l'atteinte de ses objectifs pour 2020.

Dans ce contexte, un soutien accru au développement des énergies renouvelables, électriques et thermiques, est plus que jamais nécessaire. C'est d'ailleurs pourquoi je vous présenterai un amendement visant à supprimer le dispositif proposé par le Gouvernement pour réviser d'anciens contrats photovoltaïques.

En ce qui concerne les moyens de cette politique, le budget pour 2021 prévoit 5,68 milliards d'euros au titre du soutien aux énergies renouvelables électriques, soit plus de 900 millions d'euros de plus que l'année précédente. Cette évolution s'explique par le développement du parc, mais aussi, plus mécaniquement, par la baisse importante des prix de marché de l'électricité. S'agissant des énergies renouvelables thermiques, 350 millions d'euros sont prévus pour le « Fonds chaleur » et le plan de relance prévoit un soutien à la chaleur bas-carbone des entreprises industrielles de 500 millions d'euros sur deux ans.

Le développement de l'hydrogène bas-carbone constitue par ailleurs un des axes importants du plan de relance. Je salue l'accroissement considérable des moyens publics qui lui sont alloués : alors que la première stratégie nationale pour un hydrogène bas-carbone de 2018 n'avait pas mobilisé plus de 100 millions d'euros sur trois ans, le plan de relance dédie à la filière hydrogène prévoit 2 milliards d'euros pour les années 2021 et 2022, qui seront portés à 3,4 milliards en 2023 pour finalement atteindre 7,2 milliards en 2030. Il s'agit incontestablement d'un des axes les plus ambitieux du plan de relance, alliant défense de la souveraineté économique et énergétique de notre pays et engagement déterminé à atteindre la neutralité carbone d'ici 2050.

Je rappelle rapidement les trois principaux objectifs de la stratégie : le premier est d'installer suffisamment d'électrolyseurs pour apporter une contribution significative à la décarbonation de l'économie, l'idée du Gouvernement étant de soutenir autant l'offre via un appui au développement d'usines d'électrolyse, et la demande, via un mécanisme de complément de rémunération, déjà à l'œuvre pour soutenir le développement des énergies renouvelables. Le deuxième objectif est de développer les mobilités propres en particulier pour les véhicules lourds. Le dernier objectif est de renforcer l'efficacité des électrolyseurs et des piles à combustible via un soutien accru à la recherche et développement (R&D).

Ces motifs de satisfaction n'écartent pas les nombreux défis qui devront être relevés pour faire de la stratégie une réussite économique et environnementale. L'hydrogène bas-carbone devra tout d'abord combler le différentiel de compétitivité avec l'hydrogène « gris ». À cet égard, le soutien envisagé dans le plan de relance pourrait être

insuffisant, sans tarification appropriée du CO₂. La réussite du plan hydrogène dépendra également de la capacité à assurer une production suffisante et stable d'énergie décarbonée : la bonne articulation entre la stratégie hydrogène et la trajectoire d'évolution des énergies renouvelables dans le mix énergétique constituera un nécessaire point d'attention.

Le troisième sujet que je souhaiterais aborder est celui de la lutte contre la pollution de l'air. La pollution de l'air constitue un problème de santé publique majeur en France, responsable de 48 000 décès prématurés par an. Cela fait des années que les normes de qualité de l'air ne sont pas respectées dans plusieurs agglomérations. Ces dépassements chroniques ont conduit à ce que des contentieux soient engagés contre l'État au niveau européen et au niveau national, qui pourraient bientôt déboucher sur des sanctions financières importantes.

Au plan européen, la France a été condamnée l'année dernière par la Cour de Justice de l'Union européenne pour non-respect des valeurs limites relatives au dioxyde d'azote dans 12 zones. Et la Commission européenne vient de saisir à nouveau la Cour de Justice, cette fois en raison des concentrations de particules fines PM 10 trop importantes à Paris et en Martinique.

Si la Cour considère que la France n'a pas pris des mesures suffisantes pour permettre de réduire les concentrations de polluants, elle pourrait lui infliger une amende de 100 millions d'euros la première année, puis 90 millions d'euros par année de dépassement.

Au niveau national, le Conseil d'État a ordonné cet été à l'État de prendre des mesures pour réduire la pollution de l'air dans 8 zones sous peine d'une astreinte de 10 millions d'euros par semestre de retard. Dans sa décision, le Conseil d'État considère que les feuilles de route pour la qualité de l'air qui ont été élaborées en 2018 sont insuffisantes, car elles ne comportent ni estimation de l'amélioration de la qualité de l'air attendue ni précision sur les délais de réalisation de leurs objectifs.

C'est exactement ce qu'avait pointé du doigt notre commission dans un rapport d'information sur la lutte contre la pollution de l'air réalisé par notre ancienne collègue Nelly Tocqueville en avril 2018.

Il est temps que l'État prenne de nouvelles mesures ambitieuses, précises et évaluées de lutte contre la pollution de l'air, en procédant si besoin à une révision anticipée des plans de protection de l'atmosphère.

Pour terminer, je souhaiterais aborder la question des aides à la rénovation énergétique des logements. La loi de finances pour 2020 a décidé la transformation du crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE) en prime directe versée aux ménages qui réalisent des travaux de rénovation énergétique. Depuis le 1^{er} janvier 2020, cette prime, appelée « MaPrimeRénov' », bénéficie aux ménages modestes et très modestes pour les travaux de rénovation énergétique qu'ils effectuent dans les logements dont ils sont propriétaires et qu'ils occupent à titre de résidence principale.

Les autres ménages continuent à bénéficier du CITE cette année, à l'exception des ménages les plus aisés qui sont exclus du dispositif, sauf pour les dépenses d'isolation des parois opaques et d'acquisition et de pose d'un système de charge pour véhicule électrique qu'ils effectuent. À compter du 1^{er} janvier 2021, le CITE sera supprimé en totalité.

Notre commission avait salué cette réforme, qui permet de soutenir directement les ménages qui réalisent des travaux par le versement d'une prime. Mais elle s'était inquiétée de la suppression du crédit d'impôt pour les ménages aisés, qui sont ceux qui réalisent le plus de travaux de rénovation.

Dans le cadre du plan de relance, le Gouvernement a décidé d'élargir le bénéfice de la prime à l'ensemble des propriétaires occupants ou bailleurs, quels que soient leurs revenus, ainsi qu'aux copropriétés pour les travaux réalisés dans les parties communes. Par ailleurs, le montant de la prime est bonifié lorsque les travaux permettent des gains énergétiques importants.

Deux milliards d'euros supplémentaires sont prévus sur deux ans pour accompagner l'élargissement de ces aides, qui s'ajoutent aux 740 millions d'euros prévus par la mission « Écologie » pour l'année prochaine.

Nous pouvons saluer cette augmentation importante des moyens dédiés à la rénovation énergétique des logements, qui va dans le sens de ce que notre commission avait souhaité l'année dernière.

Il conviendra de dresser rapidement un bilan du nombre de travaux de rénovation qui sont encouragés grâce à cette prime et des gains énergétiques qu'ils permettent. Au regard des objectifs très ambitieux de rénovation du parc de logements privés prévus par la loi, il sera nécessaire de maintenir un haut niveau d'investissement au-delà des deux prochaines années couvertes par le plan de relance. Le bâtiment est l'un des principaux secteurs émetteurs de gaz à effet de serre et les travaux de rénovation permettent des gains de pouvoir d'achat pour les ménages et sont sources de création d'emplois non délocalisables. Ils sont donc bons pour l'économie et pour le climat.

Je vous proposerai par ailleurs un amendement visant à augmenter les moyens alloués au Haut conseil pour le climat (HCC) afin de lui permettre d'exercer pleinement son rôle d'expertise au service du Parlement. Les difficultés à répondre à la demande adressée par le président du Sénat afin d'évaluer l'impact environnemental de la 5G a mis en lumière l'insuffisance des effectifs du HCC.

Voilà les principaux éléments que je souhaitais porter à votre connaissance. Compte tenu des crédits importants qui sont prévus pour le plan hydrogène et pour la rénovation énergétique des logements, et malgré les quelques réserves que j'ai pu exprimer, je vous propose d'émettre un avis favorable sur les crédits relatifs à la transition énergétique et climatique.

Mme Christine Herzog. – Ma question concerne « MaPrimeRénov' », qui remplace le crédit d'impôt pour la transition écologique. Son objectif de promouvoir la rénovation énergétique des bâtiments est louable, mais des oubliés demeurent comme les Sociétés civiles immobilières (SCI), ainsi que les résidences secondaires et les propriétaires en nue-propriété, tous non éligibles à la prime. La rénovation des résidences secondaires, souvent situées en milieu rural, permettrait pourtant de dynamiser l'artisanat local. Que pensez-vous de ces exclusions, alors que la prime pour les ménages sera versée sans condition de ressources ?

Mme Angèle Préville. – Je salue l'amendement du rapporteur concernant les moyens du Haut conseil pour le climat. Je souhaite évoquer un sujet qui n'a pas été abordé :

l'accompagnement que le pays doit aux territoires touchés par les fermetures des centrales à charbon et des centrales nucléaires. Cela a été évoqué hier dans l'hémicycle : certains territoires se trouvent en désespérance en raison de ces fermetures, n'ont pas été suffisamment accompagnés. La transition écologique ne doit pas se traduire par des décisions de fermeture, sans qu'une planification sur le long terme et un accompagnement fort soient mis en place.

S'agissant de la rénovation thermique, comme je l'avais signalé lors de l'audition de la ministre Barbara Pompili, nous avons des inquiétudes sur le programme de rénovation thermique des logements. Au rythme actuellement prévu, il nous faudra une quinzaine d'années pour résorber les passoires thermiques.

Enfin, concernant l'hydrogène, et l'hydrogène vert, nous avons un industriel de niveau international en France, Airbus, qui a fait des annonces sur son futur avion à hydrogène. La grande question est de savoir si l'hydrogène vert sera disponible en quantité suffisante pour permettre le développement de cet avion. Nous devons être à la pointe pour garantir une telle production. Nous nous situons un peu en dessous des crédits prévus en Allemagne pour soutenir le développement de l'hydrogène. Il s'agira d'être vigilant à ce que le Gouvernement tienne ses engagements, mais que peut-être pourrions-nous aller plus vite et plus fort que ce qui est prévu.

M. Jean-Michel Houllegatte. — Ma première remarque concerne le compte d'affectation spéciale sur la transition énergétique, qui a disparu. Nous connaissons les raisons qui ont motivé cette suppression, notamment le rapport de la Cour des Comptes qui stipulait qu'il y avait un décalage entre les recettes et les dépenses, dans la mesure où ce compte était alimenté par la TICPE. Dispose-t-on néanmoins d'une vision globale de l'ensemble des coûts engendrés par la transition énergétique ? Il est évident que le soutien aux énergies renouvelables, qui représente 5,684 milliards d'euros, est en augmentation, du fait notamment que la production d'énergies renouvelables ne peut pas être pilotée ; il y a donc parfois des pics de production. On a connu cette année des prix négatifs sur le marché de l'énergie, ce qui induit une augmentation du delta financé par l'État. Au-delà du soutien aux énergies renouvelables il existe également des coûts induits par l'interconnexion des réseaux et par l'intermittence, des coûts liés aux fermetures des centrales, et des coûts liés au raccordement des énergies renouvelables. Je pense notamment à l'éolien offshore, dont le raccordement est maintenant pris en charge par RTE, et qui va donc se retrouver d'une certaine façon dans le prix de l'électricité. En toute transparence, sans remettre en cause les trajectoires de transition énergétique, il serait intéressant d'avoir une vision globale de l'ensemble des moyens qui doivent être mobilisés au service de la transition énergétique.

Ma deuxième remarque porte sur l'hydrogène. Nous avons eu un débat décevant sur le sujet avec la ministre Bérengère Abba, puisque nous n'avons pas obtenu les réponses aux questions que nous nous posions. L'hydrogène n'est pas une énergie, mais un moyen de stockage, et à l'heure actuelle, beaucoup de progrès reste à faire en matière d'efficacité, puisqu'entre l'électricité injectée dans un électrolyseur et celle récupérée dans une pile à combustible, le rendement est de 25 %. On perd donc 75 % de l'énergie, qui se dissipe, alors que pour une batterie, ce rendement est de 70 %. L'hydrogène est porteur d'avenir, mais est nécessaire, au-delà de l'ambition, d'avoir un « pilote dans l'avion ». Quand la France s'est dotée d'une ambition nucléaire, elle a créé le Commissariat à l'énergie atomique (CEA), quand elle s'est dotée d'une ambition spatiale, elle s'est doté du Centre national d'études spatiales (CNES) ; quid de l'hydrogène ? On a du mal à voir quelle est la stratégie poursuivie pour franchir les obstacles techniques et pour améliorer la performance de l'hydrogène.

Mme Marie-Claude Varaillas. – Je souhaite revenir sur le sujet de la précarité énergétique. Les émissions du secteur du bâtiment résidentiel et tertiaire représentent 19 % des émissions nationales et le secteur est le premier consommateur d'énergie finale en France. Il existe plus de 5 millions de passoires thermiques, et un ménage sur cinq est en situation de précarité énergétique. 17 % des logements sont considérés comme très énergivores et les locataires modestes du privé sont les plus touchés, puisque 28 % d'entre eux vivent dans des logements dont l'étiquette énergétique est « F » ou « G ». Il y a une volonté d'abonder les crédits de soutien à la rénovation énergétique, mais ils sont répartis sur trois missions et donc peu lisibles, et l'Agence nationale de l'habitat (Anah) n'a pas les moyens humains pour traiter toutes les demandes. J'ai pu voir dans mon département qu'il y avait un retard considérable de traitement des dossiers, qui pénalise les artisans et les ménages. Lorsque l'on sait qu'un euro de subvention représente quatre euros de travaux et des emplois non délocalisables, des moyens humains supplémentaires sont nécessaires si nous voulons arriver à l'objectif de rénovation de 500 000 logements chaque année.

M. Ronan Dantec. – Je ne suivrai pas le rapporteur sur son avis favorable. Il y a un moment d'opportunité avec le plan de relance, qui met beaucoup d'argent sur la table et qui engage l'avenir de la transition énergétique. Si on prend un peu de recul, on constate que la France ne sort pas de ses « démons » : on veut construire des grosses machines. Comme l'a dit notre collègue Houllegatte, l'hydrogène est un vecteur, et on voit bien que ce vecteur vise plutôt à alimenter des grosses machines. En France, on adore les grosses machines, c'est l'histoire énergétique française, et nous allons réinvestir beaucoup d'argent dedans.

Or si on regarde à l'échelle internationale, c'est le photovoltaïque qui dispose aujourd'hui d'un avantage de compétitivité. Aujourd'hui, les prix des parcs photovoltaïques sont de l'ordre de 10 euros par mégawattheure (MW), alors que ceux de l'EPR se situent plutôt autour de 130 à 150 euros. Le plan de relance aurait dû investir beaucoup d'argent dans les nouvelles générations d'installations photovoltaïques, un secteur d'une extrême créativité qui produit de très loin l'électricité la moins chère, une électricité qui servira notamment à produire l'hydrogène. Ce secteur est absent du plan de relance, alors qu'il est constitué de *start-ups* et de PME, et qu'il permet une véritable décentralisation de la production énergétique.

S'agissant de la rénovation énergétique, on continue à ne pas avoir de stratégie claire. Tant que nous n'aurons pas d'obligation de rénovation, par exemple lors de la réalisation de grands travaux, et qu'une articulation des aides avec les certificats d'économies d'énergie ne sera pas faite, tant qu'il n'est pas clair si on aide tout le monde ou seulement certains, et que l'on met des moyens sans un système cohérent, on ne tiendra pas les objectifs de rénovation.

Il nous reste un moment clé, la loi « Climat » qui sera débattue au printemps. Mais je suis inquiet du fait que le plan de relance, qui implique beaucoup d'argent, ne s'appuie pas sur une doctrine aboutie, si ce n'est investir dans l'électrolyseur, la nouvelle « grosse machine ». Je ne peux pas donc suivre le rapporteur sur son avis favorable. Je soutiens néanmoins ses amendements, et je considère que le Haut conseil pour le climat doit être plus largement soutenu : c'est un progrès démocratique que d'avoir des autorités indépendantes qui éclairent la stratégie de l'État. Concernant les contrats photovoltaïques, je pense également que le message passé aux énergéticiens, qui ont pris le risque d'investir dans le photovoltaïque au moment où ça coûtait cher et qui voient remettre en cause leurs contrats de manière rétroactive, est mauvais. Je soutiendrai donc ces deux amendements.

M. François Calvet, rapporteur pour avis. – Il est vrai que les résidences secondaires ne sont pas éligibles au dispositif « MaPrimeRénov' ». Ce dispositif n'est pas parfait, mais je considère qu'un effort est fait. J'ai été responsable du logement dans ma communauté d'agglomérations, et en prenant la compétence, nous avons réalisé des efforts considérables. Nous avons notamment pu mettre en place des plateformes énergétiques entre les collectivités. Chaque fois que des travaux ont été faits pour des ménages, ils ont représenté un gain d'environ 520 euros pour sur leur facture d'énergie, un véritable gain de pouvoir d'achat.

La politique de rénovation énergétique s'appuie effectivement sur un système incitatif et non obligatoire, mais les gens deviennent conscients, petit à petit, de cet enjeu.

Les énergies renouvelables ne sont pas encore suffisamment développées, mais elles sont en train de pénétrer l'ensemble de nos activités, et je suis un optimiste. J'espère à cet égard que les efforts du plan de relance seront maintenus durablement.

Concernant la disparition du compte d'affectation spéciale et ses conséquences sur la lisibilité, je suis d'accord avec notre collègue Houllegat. Dans mon rapport, j'ai tenté d'indiquer précisément ce qui est financé par les 5,684 milliards d'euros de crédits. Si je ne vous ai pas parlé d'éolien offshore, c'est parce qu'il n'est pas encore inclus dans les crédits concernés. Cependant, des travaux ont commencé pour la création de parcs à Fécamp et à Lorient, un débat public a eu lieu en Bretagne, et deux débats publics se tiendront en 2021-2022 pour des projets en Méditerranée. Il y a donc quelque chose qui se passe, même si beaucoup reste à faire.

Au sujet de l'hydrogène vert et d'Airbus, je suis d'accord avec ce qui a été dit sur ces gros projets ; mais il est nécessaire de s'attaquer aux activités les plus lourdes, par exemple les trains diesel.

M. Jean-François Longeot, président. – Je vous propose, Monsieur le rapporteur, de nous présenter vos amendements.

M. François Calvet, rapporteur pour avis. – Je vous avais présenté la semaine dernière un amendement visant à sécuriser le financement des associations agréées de surveillance de la qualité de l'air, confrontées à des difficultés financières depuis plusieurs années. Elles sont financées par l'État, les collectivités territoriales, et par les entreprises qui leur versent des montants déductibles de la taxe sur les activités polluantes dont elles sont redevables. Cet amendement a été adopté par le Sénat.

Mon second amendement porte sur la révision des contrats photovoltaïques signés entre 2006 et 2010. Cela concerne 800 à 850 contrats. Le Gouvernement, par un amendement adopté à l'Assemblée nationale, veut remettre en cause ces contrats. Je considère que ce n'est pas normal, qu'il s'agit d'un mauvais signal pour les investisseurs. Je me demande également dans quelle mesure cette disposition est constitutionnelle. Je propose donc de la supprimer. Notre collègue Christine Lavarde de la commission des finances le proposera également. À Perpignan, nous avons fait une opération de couverture du marché Saint-Charles à l'aide de panneaux photovoltaïques. La révision de ces contrats mettrait de nombreux propriétaires et investisseurs en difficulté.

Mon dernier amendement porte sur le Haut conseil pour le climat : nous souhaitons qu'il soit mieux doté en moyens humains afin qu'il puisse répondre aux demandes

du Parlement, et souhaitons donc porter sa dotation à 2 millions d'euros. Son homologue britannique comporte 24 emplois, contre 6 pour le HCC.

M. Jean-Michel Houllegatte. – Je suis un peu mal à l'aise concernant la renégociation des contrats. L'avis du Conseil d'État souligne que les retours sur investissement sont excessifs. C'est une affaire très complexe. Il y a une dizaine d'années, les prix de rachats sur ces contrats de longue durée étaient de 50 centimes, un prix aujourd'hui divisé par 10. Certains investissements ont été rentabilisés, d'autres contrats ont été rachetés et sont devenus spéculatifs. Il y a une nécessité de clarifier. Je m'abstiendrai, car je considère que la démarche doit être la même que pour l'éolien offshore : il y a eu une négociation avec les opérateurs, qui a abouti. Cela peut être compliqué de renégocier chaque contrat, mais il est nécessaire de faire le point. Ce sont par ailleurs les installations de plus de 250 kW de puissance installée qui sont concernées, qui relèvent donc plutôt de la spéculation que du complément de revenus pour les agriculteurs.

M. François Calvet, rapporteur pour avis. – En effet, il n'y a pas que des agriculteurs qui ont souscrit à ces contrats, je viens de citer un exemple, qui produit 10 % de l'électricité de Perpignan. Il s'agissait d'un dispositif innovant, un peu cher à l'époque, dans lequel avait investi la Caisse des dépôts et consignations ainsi que certains propriétaires. Il me semble donc anormal de remettre en cause la parole de l'État. Quelle confiance aurait-on sinon dans l'État ? Il faut assumer ces contrats jusqu'en 2030.

Les amendements DEVDUR.9 et DEVDUR.1 sont adoptés.

La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits « Transition énergétique et climat » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables », sous réserve de l'adoption de ses amendements.

Projet de loi de finances pour 2021 - Mission « Recherche et enseignement supérieur » - Crédits « Recherche dans le domaine de l'énergie, du développement et de la mobilité durables » - Examen du rapport pour avis

M. Jean-François Longeot, président. – Nous passons maintenant aux crédits « Recherche dans le domaine de l'énergie, du développement et de la mobilité durables » de la mission « Recherche et enseignement supérieur » et je cède la parole à M. Frédéric Marchand, rapporteur pour avis.

M. Frédéric Marchand, rapporteur pour avis sur les crédits « Recherche dans le domaine de l'énergie, du développement et de la mobilité durables » de la mission « Recherche et enseignement supérieur ». – Monsieur le président, mes chers collègues, il me revient de vous présenter l'avis budgétaire relatif au programme 190 de la mission « Recherche et enseignement supérieur » dans le projet de loi de finances pour 2021.

Pour rappel, ce programme 190 finance la recherche dans les domaines du développement durable, de l'énergie, des risques, des transports, de la construction et de l'aménagement.

Les crédits de ce programme ont pour objet, plus particulièrement, d'apporter des subventions à six opérateurs, dont les principaux bénéficiaires sont le Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA), l'Institut de radioprotection et de

sûreté nucléaire (IRSN), l'IFP Énergies nouvelles (IFPEN) ainsi que la nouvelle Université Gustave Eiffel (UGE).

Les travaux de ces opérateurs sont indispensables pour respecter l'ensemble des engagements internationaux et de nature législative qu'il s'agisse, par exemple, de la loi d'orientation des mobilités de 2019, ou encore des objectifs fixés par la loi économie circulaire de 2020, deux lois examinées par notre commission. Ces travaux sont un levier important dans la mise en œuvre de la transition écologique et énergétique qu'il importe d'encourager. Je souhaiterais cette année insister sur la qualité de la recherche française en matière de développement durable qui contribue au rayonnement de l'expertise française sur la scène internationale.

La crise sanitaire rappelle avec force la nécessité de poursuivre, et même d'accélérer, la transition énergétique. La recherche dans ces domaines constitue un enjeu clé, de plus en plus sollicité. Il importe donc de la soutenir tout en veillant à la traduire en termes d'industrialisation, à ce qu'elle aboutisse à des réalisations concrètes dans les domaines de l'énergie, des nouvelles mobilités mais également en matière de traitement des déchets.

J'en viens à l'examen de ces crédits. En 2021, les crédits du programme 190 connaîtront une augmentation marquée de 7,3 % en autorisations d'engagement avec 1,92 milliard d'euros. Toutefois cette hausse des autorisations d'engagement demeure relative car concentrée au profit de la seule action concernant la recherche et le développement dans le domaine de l'aéronautique civile. Hormis cette évolution notable, les crédits des autres actions ont été reconduits, à l'exception de ceux dans le domaine l'énergie nucléaire qui connaissent une légère diminution. Les crédits de paiement restent quant à eux stables avec 1,76 milliard d'euros.

Ces crédits doivent être examinés à l'aune de leur utilisation concrète par les différents opérateurs concernés. C'est pourquoi, je souhaiterais faire un état des lieux de leurs récents travaux en matière de recherche conduite dans les domaines de l'énergie, du développement et de la mobilité durables.

Le Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA), bénéficie, comme les années précédentes, de plus de trois quarts des crédits du programme, essentiellement pour les actions de démantèlement et d'assainissement des charges nucléaires de long terme, mais aussi pour la recherche dans le domaine de l'énergie nucléaire.

S'agissant de la recherche dans le domaine des nouvelles technologies de l'énergie (NTE), je rappelle à la commission que le CEA a décidé de mettre fin au programme ASTRID initié en 2010, qui visait à concevoir un démonstrateur de réacteur à neutrons rapides (RNR). À compter de 2020, le CEA finance un programme redimensionné de recherche et développement sur la fermeture du cycle qui pèse à hauteur d'environ 30 millions d'euros par an sur sa subvention financée par le programme 190.

Je souhaiterais revenir sur les avancées du projet de réacteur Jules Horowitz (RJH) malgré un coup d'arrêt du chantier pendant trois mois en raison du confinement. Je rappelle à la commission que ce réacteur expérimental, dont la construction a débuté en 2009, vise à fournir des données scientifiques sur le comportement des matériaux et combustibles nucléaires lorsqu'ils sont exposés à de très fortes sollicitations. Le RJH poursuit comme objectif d'améliorer le rendement des centrales, en jouant notamment sur leur durée de vie.

Le projet de RJH entre dans une nouvelle phase : la phase d'études laisse désormais place à celle de sa finalisation ainsi que de son approvisionnement technique avec, en juillet dernier, le début du montage électromécanique dans le bâtiment des annexes nucléaires. Compte tenu de l'importance stratégique que revêt la construction de ce réacteur ainsi que de sa complexité, la commission devra suivre de près ses avancées dans les années à venir.

Lors de mes échanges avec le CEA, un autre sujet a retenu mon attention : l'avancement du projet ITER. Ce dernier, réunissant 35 États, a pour objectif de démontrer que le processus de fusion pourrait être utilisé comme source d'énergie à grande échelle, non émettrice de CO₂. Il s'agit donc, à terme, d'obtenir une énergie propre sur le plan environnemental dans la production d'électricité. L'impact de la crise sanitaire dans la réalisation de ce projet est en cours d'estimation mais il est certain qu'elle induira au minimum un retard estimé à plusieurs mois. C'est pourquoi j'invite, là encore, la commission à la vigilance : l'avancement de ce projet aura un impact industriel et environnemental important.

Enfin, le CEA conduit de nombreux travaux dans des domaines porteurs pour les années à venir, tels que le photovoltaïque, les batteries ou encore l'hydrogène. Il a ainsi été désigné copilote du programme prioritaire de recherche sur l'hydrogène avec le CNRS.

La situation d'un autre établissement mérite également notre attention : l'IFP Énergies nouvelles. Cet opérateur, autrefois appelé « Institut français du pétrole », est l'autre acteur clé en matière de transition énergétique. Ses activités se sont développées dans les domaines de la mobilité durable et des énergies nouvelles. Pour la première fois cette année, plus de la moitié de son activité porte sur la transition écologique. Cet opérateur est, par exemple, porteur du projet européen Modalis visant à développer une chaîne d'outils numériques permettant de modéliser et concevoir des systèmes de batteries utilisant des nouveaux matériaux.

Je me réjouis que la subvention pour charge de service public soit reconduite cette année, après une diminution quasi constante depuis 2010. Cette subvention est uniquement destinée à financer ses activités de recherche en matière de développement durable, moins rentable pour cet opérateur. Il paraît donc difficile d'exiger plus de résultats de la part de cet établissement, sans qu'un niveau de ressources publiques adéquat ne lui soit alloué de façon pérenne.

Un autre opérateur emblématique en matière de recherche a récemment vu le jour : l'Université Gustave Eiffel (UGE). Cette université, constituée au 1^{er} janvier dernier, est née de la fusion de différents organismes dont l'ancien Institut français des sciences et technologies des transports, de l'aménagement et des réseaux (Ifsttar). Cette université conduit de nombreux travaux dans les domaines du transport, de la construction, de l'aménagement et des réseaux. Sa création vise à faire émerger un acteur visible à l'international. Un premier pas a été atteint en 2020. Cette année, l'université est entrée dans le classement de Shanghai, ce qui contribuera à accroître la visibilité de ses travaux et à la faire rayonner sur le plan international.

Plus particulièrement, le département « Aménagement, Mobilité et Environnement » conduit des recherches sur les répercussions de l'évolution des comportements sur les mobilités, l'usage des nouveaux modes de transport en ville ou encore en matière de mobilités tant des personnes que des marchandises. À ce titre, cet établissement

possède un des rares laboratoires universitaires en France spécialisé sur les questions de fret et de logistique.

Je partage volontiers la demande de l'UGE qui souhaiterait être davantage associée dans la conception des politiques nationales d'aménagement du territoire, afin d'apporter son expertise et sa connaissance dans ces domaines. Compte tenu de la qualité de ses travaux de recherche, je soutiens particulièrement cette démarche.

Enfin, le doublement des crédits destinés à la recherche dans le domaine de l'aéronautique civile m'a conduit à entendre le Commissariat général au développement durable (CGDD) ainsi que la Direction générale de l'aviation civile (DGAC). Ces derniers m'ont fait part de leur consensus quant à la nécessité de mettre en place des programmes d'avion décarboné, ou « avion vert ». Je note toutefois que ce projet soulève certaines difficultés de nature technique mais également liées à la sécurité de ce mode de transport qu'est l'avion. De plus, il s'agit un projet de long terme qui doit allier des exigences parfois contradictoires. D'un côté il faut accélérer la recherche et en même temps prendre le temps nécessaire à l'élaboration des projets de recherche. La réunion du ministre français des transports avec ses homologues anglais, espagnol et allemand, la semaine dernière, souligne un soutien politique fort pour ce projet ambitieux, qu'il conviendrait également de suivre.

Pour conclure, je souhaiterais insister sur la nécessité de maintenir les subventions publiques à ces opérateurs qui subissent les conséquences de la crise sanitaire, que ce soit par des retards projets de recherche ou d'accroissement leurs coûts de financement. Le soutien public de ces travaux s'avère plus que jamais nécessaire. La recherche, et plus spécifiquement la recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de la mobilité durables, constitue un vecteur de croissance verte à encourager pour faire face aux changements qu'impose la transition énergétique. Il importe donc de tendre vers l'idéal en passant par le réel et ces travaux en sont la parfaite illustration.

C'est pourquoi je proposerai à la commission de donner un avis favorable à l'adoption des crédits.

M. Ronan Dantec. – Le gros de l'argent va quand même pour les grosses bécane !

M. Frédéric Marchand, rapporteur pour avis. – Derrière les grosses bécane, il y a tout un ensemble de moyennes et de petites bécane qui travaillent en partenariat étroit avec les grosses bécane. On a pu noter au cours de nos auditions qu'il y a une envie partagée et un travail collectif, qui sont un particularisme français reconnu à l'international.

La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits « Recherche dans le domaine de l'énergie, du développement et de la mobilité durables » de la mission « Recherche et enseignement supérieur ».

Projet de loi de finances pour 2021 - Mission « Cohésion des territoires » - Crédits « Aménagement numérique du territoire » - Examen du rapport pour avis

M. Jean-Michel Houllegatte, rapporteur pour avis sur les crédits « Aménagement numérique du territoire » de la mission « Cohésion des territoires » – Je

suis heureux de pouvoir vous présenter ce matin mon avis sur les crédits relatifs à l'aménagement numérique du territoire. Je rappelle que ces crédits sont exclusivement inscrits dans le programme 343 « Plan France Très Haut Débit » de la mission « Économie » et, parallèlement, au sein de la mission consacrée au plan de relance. Mon avis budgétaire ne portera donc que sur le soutien au déploiement des réseaux fixes, les réseaux mobiles ne faisant pas à proprement parler l'objet d'un engagement budgétaire de l'État. J'aborderai néanmoins ce sujet en conclusion de mon intervention, par un état des lieux de l'avancement du New Deal mobile.

Je commencerai donc cette intervention par une présentation des crédits associés au déploiement des réseaux fixes sur le territoire.

Pour rappel, ces crédits s'inscrivent dans le cadre du plan France Très Haut Débit, lancé en 2013, qui vise la couverture intégrale de la population en très haut débit fixe d'ici fin 2022, dont 80 % en fibre optique jusqu'au domicile, technologie ayant vocation à être généralisée sur l'ensemble du territoire en 2025. Le plan prévoit par ailleurs un objectif intermédiaire de couverture intégrale de la population en « bon » haut débit d'ici 2020. Dans les territoires moins denses où a été constatée la carence de l'initiative privée, le très haut débit se déploie sous l'autorité des collectivités territoriales dans le cadre de réseaux d'initiative publique (RIP) lesquels font l'objet d'un soutien de l'État, *via* un « guichet » France Très Haut Débit, doté dès 2013 de 3,3 milliards d'euros, aujourd'hui concentrés au sein du programme 343 sur lequel porte l'avis budgétaire.

En 2019, soit 6 ans après l'ouverture du guichet, 25 départements n'avaient pas encore finalisé leur plan de financement pour la généralisation de la fibre optique d'ici 2025. Autrement dit, les crédits de l'État déployés dans ces territoires n'étaient pas suffisants pour atteindre les objectifs du plan. En février 2020, le Gouvernement a ainsi annoncé qu'une enveloppe de 280 millions d'euros serait mobilisée d'ici 2022. Notons néanmoins qu'il s'agit là de crédits « recyclés », issus de gains d'efficacité sur les premiers déploiements. Notons également que cette enveloppe était considérée comme insuffisante par les acteurs du secteur et les collectivités territoriales, qui estimaient le besoin de financement à environ 500 millions d'euros. C'est la raison pour laquelle notre commission et le Sénat avaient régulièrement alerté le Gouvernement sur la nécessité de doter le guichet de nouvelles autorisations d'engagement, sans qu'il ne soit donné de suite favorable à cette proposition.

Il a fallu une pandémie mondiale et un confinement généralisé de la population française pour que le Gouvernement accepte enfin d'écouter la demande du Parlement et des territoires. À l'initiative du Sénat, une première rallonge de 30 millions d'euros a été accordée par la troisième loi de finances rectificative. Surtout, le plan de relance prévoit aujourd'hui de nouvelles autorisations d'engagement à hauteur de 240 millions d'euros. Autrement dit, en cumulé, en ajoutant ces autorisations d'engagements supplémentaires aux crédits dégagés sur les RIP antérieurs, ce sont ainsi 550 millions d'euros qui sont mis à disposition du plan France Très Haut Débit. Cette rallonge offre enfin une visibilité aux 21 départements n'ayant pas complété à ce jour leur plan de financement pour la généralisation de la fibre d'ici 2025. Ces 550 millions d'euros correspondent peu ou prou aux moyens jugés indispensables à l'atteinte des objectifs de couverture numérique du territoire. Selon les collectivités territoriales adhérentes à l'Association des villes et collectivités pour les communications électroniques et l'audiovisuel (Avicca), l'enveloppe globale nécessaire pour assurer la couverture intégrale pourrait certes atteindre au final 620 ou 630 millions d'euros. Néanmoins, ces moyens supplémentaires pourront être débloqués en 2023 ou 2024, en fonction des besoins qui seront alors constatés. Je note que cette rallonge donne également

une garantie importante au secteur, et en particulier aux sous-traitants des opérateurs d'infrastructure, affectés par l'arrêt temporaire des travaux lors du premier confinement. Ne boudons donc pas notre plaisir : il s'agit d'une victoire politique majeure pour notre assemblée et notre commission, qui ont engagé depuis plusieurs années un combat pour assurer la couverture numérique des territoires. Il aura fallu attendre de nombreux mois et années, mais nous avons finalement eu gain de cause. Je ne résiste évidemment pas à la tentation de saluer nos anciens collègues Hervé Maurey et Patrick Chaize, qui se sont tout particulièrement investis sur ce sujet.

Bien évidemment, je vous proposerai donc de donner un avis favorable aux crédits de ce projet de loi de finances relatifs à l'aménagement numérique du territoire.

L'accroissement des moyens alloués au plan France Très Haut Débit n'éteint cependant pas l'ensemble des sujets de préoccupation.

Je rappelle tout d'abord que le déploiement des crédits du plan de relance dans les territoires doit désormais s'appuyer sur un cahier des charges, qui déterminera les conditions de financement des RIP par l'État et influencera en conséquence les taux de cofinancements du secteur privé et des collectivités territoriales. Une nouvelle version de ce cahier des charges sera très prochainement publiée. Il faut espérer que ce nouveau cahier des charges se traduise par une augmentation effective du soutien de l'État dans les territoires, pour accompagner le déploiement de la fibre en zone d'initiative publique, mais également pour financer les raccordements dits « complexes », en zone publique ou privée.

Les échéances importantes du plan France Très Haut Débit qui jalonnent la fin de l'année 2020 constituent un deuxième point d'attention. Premièrement, l'objectif de couverture intégrale des zones ayant fait l'objet d'appels à manifestation d'intérêt d'investissement (zones dites « AMII ») par Orange et SFR. Je rappelle que ces zones AMII sont des zones peu denses de la zone d'initiative privée, pour lesquelles les opérateurs ont souscrit à des engagements contraignants de couverture intégrale d'ici fin 2020. À la fin du premier trimestre 2020, Orange et SFR avaient rendu respectivement 67 % et 75 % des sites des zones AMII raccordables, assez loin de l'objectif souscrit auprès de l'Arcep. Son président, Sébastien Soriano, m'a confié que SFR pourrait au final enregistrer un semestre de retard ; pour Orange, le retard pourrait être d'une année. Les retards ne semblent pas réellement imputables à la crise sanitaire : en 2020, le nombre de prises déployées sur le territoire devrait être le même que celui de 2019, année pourtant record ! Le deuxième objectif pour l'année 2020 est celui « bon » haut débit pour tous. Malheureusement, nous ne disposons pas de chiffres actualisés à ce sujet : la dernière publication disponible, estimant que 95 % des Français étaient éligibles à un raccordement avec un débit supérieur à 8 Mbit/s, remonte en effet à septembre 2019 ! Aussi, je regrette vivement que le Gouvernement et l'Arcep ne se soient pas dotés d'outils dédiés au suivi de cet objectif. Néanmoins, l'étude du déploiement du guichet « Cohésion nationale des territoires » – qui était doté de 100 millions d'euros pour atteindre cet objectif – laisse présager d'un échec du Gouvernement sur cet axe du plan France Très Haut Débit : au 30 juin 2020, il n'avait permis de financer que 6 000 équipements de réception radio pour un montant total de 600 000 euros ! On est très loin des 100 millions d'euros budgétés ! L'efficacité du guichet Cohésion nationale des territoires doit donc être accrue ; le cas échéant, si les crédits ne sont pas consommés, j'estime qu'ils devront être réalloués au déploiement de la fibre.

Le troisième sujet de préoccupation est plus étonnant : il concerne les rythmes de déploiement de la fibre dans certaines zones très denses (ZTD), à l'instar de la

Seine-Saint-Denis, qui sont insatisfaisants. Selon la logique établie au début des années 2010, les zones très denses ne peuvent cependant pas faire l'objet d'une intervention financière publique, dès lors que l'initiative privée y est présumée suffisante pour atteindre les objectifs de couverture numérique. Si les difficultés venaient à persister, j'estime que de nouveaux appels à manifestation d'intérêt d'investissement (AMII) pourraient ponctuellement être organisés au sein des zones très denses pour rendre les engagements des opérateurs contraignants.

Enfin, dernier sujet de préoccupation : les remontées des territoires font état d'une dégradation importante de la qualité des raccordements finaux, particulièrement inquiétante pour des infrastructures ayant vocation à fonctionner sur plusieurs décennies ! Cette dégradation semble en partie imputable aux modalités de déploiement aujourd'hui retenues par les opérateurs d'immeuble, certes juridiquement responsables des raccordements, mais ayant pour l'essentiel recours à des sous-traitants, selon un mode dit « STOC ». L'État a diligenté une mission de contrôle pour objectiver une situation de plus en plus préoccupante. L'Arcep semble également avoir pris la mesure du problème et adapte actuellement son cadre de régulation. Nous devrons être attentifs à ces initiatives, dont toutes les conclusions devront être tirées.

Après avoir abordé les sujets relatifs au déploiement des réseaux fixes, il me semble nécessaire de faire un point rapide sur la mise en œuvre du New Deal mobile, bien que ce programme de déploiement des réseaux mobiles ne fasse pas l'objet d'un soutien budgétaire. Je rappelle que notre commission n'est pas étrangère à cet accord important, conclu en 2018 entre l'État et les opérateurs mobiles : c'est par sa pression constante sur le Gouvernement que ce sujet a pu avancer. Le rôle moteur de la commission a d'ailleurs été reconnu par l'Arcep lors de l'audition que j'ai menée.

Concernant le dispositif de couverture ciblée pour lutter contre les zones blanches, plus de 90 % des sites du premier arrêté ont été livrés dans les temps. Les rares retards semblent s'expliquer principalement par des raisons étrangères aux opérateurs, par exemple des problèmes de disponibilité du foncier, de raccordements électriques, d'autorisations d'urbanisme, d'opposition des populations locales à l'installation d'un nouveau pylône. L'Arcep devra en tout état de cause étudier rigoureusement les raisons de ces retards et, le cas échéant, sanctionner les opérateurs en cas de manquements caractérisés à leurs obligations. Globalement cependant, on peut se féliciter de la dynamique actuelle, en phase avec les objectifs visés par le New Deal.

Concernant l'objectif de généralisation de la 4G sur les sites existants d'ici la fin de l'année et d'ici 2022 pour les sites de l'ancien programme « zones blanches centres-bourgs » : l'objectif devrait être tenu. Les efforts consentis dans le cadre du New Deal, via le programme de couverture ciblée et la généralisation de la 4G sur les sites existants, associés aux déploiements « en propre » des opérateurs, se matérialisent aujourd'hui très concrètement : 96 % du territoire est désormais desservi en 4G par au moins un opérateur et 76 % par les quatre grands opérateurs (+ 31 points par rapport à 2018).

Concernant le troisième objectif relatif à la couverture des axes routiers prioritaires d'ici la fin de l'année, nous n'avons pas pu obtenir d'état des lieux précis, mais le régulateur s'est montré confiant dans la capacité des opérateurs à honorer leurs engagements.

Seul le quatrième et dernier objectif – l'amplification des solutions de 4G fixe – obscurcit à la marge ce tableau très largement positif. Je note que cet axe du New Deal mobile

est en réalité lié au plan France Très Haut Débit puisque la 4G fixe consiste à offrir une connexion fixe non filaire, dans les territoires qui ne bénéficieront pas immédiatement de la fibre. Cet axe du New Deal doit donc contribuer à la réussite de l'objectif du « bon » haut débit pour tous d'ici la fin de l'année. Je réitère ici mes remarques soulevées plus tôt : je regrette que nous ne disposions pas d'outils de suivi de l'avancement de cet objectif.

Voici mes chers collègues, les grandes lignes de mon avis sur l'aménagement numérique du territoire. Je vous rappelle que vous proposez de donner un avis favorable aux crédits du plan France Très Haut Débit.

M. Hervé Gillé. – Je souhaitais poser une question concernant le New Deal. L'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) a adressé un courrier récemment aux départements pour faire le point sur les zones de couverture, et il m'a semblé que les territoires sont considérés comme couverts quand il y a un projet d'implantation d'un pylône, que le pylône est implanté, mais pas forcément équipé. Cela veut dire qu'il y a une forte distinction entre la réalité de la couverture de la 4G et les implantations physiques qui ne sont pas toutes abouties. Je ne suis pas certain de cette analyse, pourriez-vous m'apporter des éléments complémentaires ?

M. Stéphane Demilly. – Vous dites que 96 % du territoire est couvert en 4G : est-ce que vous entendez par cela 96 % du territoire géographique ou 96 % de la population nationale ? Par ailleurs, est-ce que pour être considéré comme « couvert » il faut monter sur l'escabeau dans le grenier pour voir s'il y a un relais ou bien y a-t-il d'autres critères de mesure ?

M. Jean-Michel Houllegatte, rapporteur pour avis. – Pour revenir au New Deal, et de façon globale chaque opérateur s'est engagé à déployer 5 000 pylônes par opérateur, sachant que la grande majorité des pylônes est mutualisée. Il y avait également un accord sur les axes routiers, sachant que nous avons 55 000 kilomètres d'axes routiers à couvrir. Il y avait également un engagement sur les lignes de chemin de fer. Comment cela se concrétise ? Chaque année, il y a près 600 sites qui sont choisis, et les opérateurs ont deux ans pour réaliser leur objectif. Depuis 2018, on a de la visibilité par rapport aux premiers arrêtés pris. La première vague était de 485 arrêtés pris, qui a été ensuite ramenée à 445 engagements contractualisés. Il y a à l'heure actuelle 42 sites qui ne sont pas livrés dans les temps. Les opérateurs, s'ils n'ont pas des justificatifs, seront sanctionnés par l'Arcep. Concernant le pylône non activé, je n'ai pas la réponse, mais on l'apportera. Il s'agit de savoir s'il est compris dans un des 445 arrêtés.

Je confirme qu'il s'agit bien de 96 % de la population, qui n'est pas équitablement répartie sur le territoire.

Concernant les mesures, elles sont faites par les opérateurs, sous contrôle de l'Arcep. La couverture est donc sous contrôle de l'Arcep, et beaucoup de techniques permettent aujourd'hui de mesurer de façon très précise la carte de la couverture numérique des opérateurs. L'Arcep s'est d'ailleurs engagée à améliorer la fiabilité des remontées des opérateurs.

M. Jean-François Longeot, président. – La commission entendra sans doute l'Arcep dans les mois à venir, et vous pourrez poser votre question, monsieur Demilly, sur la couverture numérique.

M. Stéphane Demilly. – Il faudrait préciser dans le rapport qu'il s'agit bien d'une couverture de 96 % de la population, et non du territoire.

M. Jean-Michel Houllegatte, rapporteur pour avis. – J'apporte quelques compléments, pour donner quelques chiffres sur les réseaux fixes. Le jour où l'on voudra faire la couverture numérique totale des locaux, donc à la fois des habitations, mais également des locaux commerciaux, administratifs, etc., qui sont des locaux en augmentation, il faudra en couvrir 40,4 millions d'ici 2025. On est actuellement sur des rythmes de 4,8 millions de nouvelles prises en 2019 et en 2020, malgré la crise. En fin d'année, on aura normalement couvert plus de 23 millions de prises sur les 40 millions. Il en restera 17 millions, qui seront les plus difficiles, les plus complexes, mais il s'agit d'objectifs atteignables en termes de couverture.

Un commentaire sur les zones très denses : le modèle français distingue les zones denses des zones moins denses. Les zones denses relèvent de l'initiative privée, et les zones moins denses de l'initiative publique, sauf si les opérateurs s'y engagent *via* des AMII. Cependant, on constate que dans certaines zones très denses, les opérateurs ne déploient pas. Pourquoi ? Pour deux raisons. La première, c'est qu'en général ces zones sont déjà couvertes par l'ADSL, et un nouveau contrat fibre ne rapporte pas plus que le contrat ADSL existant. D'autre part, la couverture ne conduit pas nécessairement à des abonnements fibre. Sur les RIP, le taux de pénétration est environ de 30 %. Ce taux peut s'expliquer dans les RIP par le fait que certains opérateurs sont moins connus, bien que performants, ce qui freine le déploiement au niveau commercial. Néanmoins, les quatre grands opérateurs français arrivent sur les RIP. Il faudra donc substituer parfois à l'initiative publique la concurrence privée.

M. Jean-François Longeot, président. – Merci Monsieur le Rapporteur. Je vous propose d'émettre un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Cohésion des territoires ».

La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits relatifs à l'aménagement numérique du territoire de la mission « Économie » et de la mission « Plan de relance », à l'unanimité.

La réunion est suspendue à 10 h 40.

La réunion reprend à 11 heures.

Proposition de loi relative à la gouvernance et à la performance des ports maritimes français - Examen du rapport et du texte de la commission (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

La réunion est close à 12 h 25.

COMMISSION DE LA CULTURE, DE L'ÉDUCATION ET DE LA COMMUNICATION

Mercredi 18 novembre 2020

- Présidence de M. Laurent Lafon, président -

La réunion est ouverte à 9 heures.

Projet de loi de finances pour 2021 - Crédits relatifs à la presse - Examen du rapport pour avis

M. Laurent Lafon, président. – Mes chers collègues, nous avons trois rapports budgétaires à examiner. Ils vous seront présentés par Michel Laugier pour la presse, Philippe Nachbar pour le patrimoine et Sylvie Robert pour la création, la transmission des savoirs et la démocratisation de la culture.

M. Michel Laugier, rapporteur pour avis des crédits de la presse. – Monsieur le président, toutes nos interventions dans le cadre du projet de loi de finances commenceront cette année par le rappel du désastre infligé par la pandémie aux différents secteurs de la culture. Dès les premiers jours de confinement, la diffusion des titres de presse a diminué de 20 % en moyenne et les recettes publicitaires, de 80 %. Les activités de diversification dans l'événementiel ont été arrêtées. Pour 2020, la profession estime la baisse du chiffre d'affaires à environ 20 %, dans un marché déjà extrêmement fragile. Pourtant, les pouvoirs publics n'ont pas laissé mourir la presse. Je crois même que la solidarité nationale a été mise à contribution. Chaque acteur de la filière – diffuseurs, vendeurs et éditeurs – a exprimé sa reconnaissance de l'effort fourni.

Quelques données illustreront mes propos. Les crédits alloués à la presse dans le cadre du projet de loi de finances progressent de 6,5 %. Le montant de 118,1 millions d'euros est important au regard des précédents budgets qui étaient en stagnation, mais il reste insuffisant pour combattre efficacement la pandémie. Il convient d'y ajouter les moyens déployés pour le troisième projet de loi de finances de juillet à hauteur de 71 millions d'euros et les crédits du Plan de relance, de 140 millions d'euros. Les aides pour 2020 et 2021 totalisent donc 331 millions d'euros. Ces montants sont complétés par un nouveau crédit d'impôt pour le premier abonnement aux titres de presse, qui devrait entrer en application d'ici la fin de l'année dans le meilleur des cas. Ce crédit d'impôt représentera 60 millions d'euros par an. Finalement, en sus des mesures générales, la presse a bénéficié de plus de 400 millions d'euros d'aides spécifiquement destinées à lui permettre de surmonter la crise et à préparer l'avenir.

Ce projet de budget marque par ailleurs la progression de la reconnaissance de la presse en ligne, avec une dotation à hauteur de 4 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2021. En outre, le fonds stratégique pour le développement de la presse est utilisé pour d'autres causes comme les divers sauvetages de Presstalis.

Je souhaiterais aussi évoquer la lutte contre la précarité. Un fonds doté de 18 millions d'euros par an doit être mis en place afin d'accompagner les acteurs les plus fragiles de la profession : pigistes, photojournalistes et dessinateurs de presse. Cela me paraît primordial dans un secteur où le modèle technologique est en pleine transformation.

Deux dossiers nous suivent également depuis plusieurs années. Sur le dossier des droits voisins, nous oscillons entre menaces de procès et signature imminente d'un accord. Je me garderai donc de formuler un pronostic. Les décisions successives de justice et de l'Autorité de la concurrence n'ont pas été à l'avantage de Google, contraint d'engager des négociations vraiment sérieuses. En outre, les autres pays européens ont jusqu'à fin juin pour transposer la directive, poussés par leurs propres éditeurs de presse qui suivent le combat des éditeurs français. La tactique de Google, qui a essayé de diviser la profession, n'a pas fissuré le front des éditeurs, mais, dans le contexte actuel, certains pourraient être tentés de céder. Je serai donc prudemment optimiste quant à l'issue des négociations. Bien entendu, il nous faut continuer sans relâche à appuyer nos éditeurs.

Le second dossier, aussi rituel que déplaisant, concerne Presstalis. Il me revient le triste privilège d'en commenter la cessation d'activité, que je qualifierai de déception surtout au regard des efforts considérables fournis par les pouvoirs publics. La fin de la société au mois de mai a percuté le secteur au même moment que la crise pandémique et les violents mouvements sociaux qui ont perturbé la distribution des titres dans le quart sud-est du pays. L'État est à nouveau sollicité pour près de 190 millions d'euros et ce qu'on espère être un solde de tout compte, soit un peu moins de la moitié de l'enveloppe du plan pour la filière. La nouvelle société France Messagerie, qui constitue une version réduite de Presstalis, doit maintenant faire ses preuves. En un mot, il reste à espérer que cette estocade de près de 200 millions d'euros soit la dernière. Le doute est cependant permis et je vous donne rendez-vous en novembre 2021.

Les crédits de la presse recouvrent également la dotation accordée à l'Agence France-Presse (AFP), qui en représente un peu moins de la moitié, soit 135 millions d'euros en 2021. A l'initiative de son président, l'Agence met en œuvre depuis 2019 un plan de transformation visant à rétablir un équilibre financier durable. L'exercice est rendu encore plus complexe quand ses principaux clients, les titres de presse, sont dans une situation très difficile. Ce plan a pour double objectif de développer les recettes commerciales de l'Agence, en particulier dans la vidéo avec 23 millions d'euros sur cinq ans, et d'engager une démarche de réduction des charges et de la masse salariale. Il est encore trop tôt pour donner un avis définitif sur les résultats de ce plan. Pour autant, les objectifs relatifs aux dépenses sont bien tenus. Si la croissance de la vidéo a été de bon niveau avec 12 % de hausse entre juin 2019 et juin 2020, elle reste en deçà des prévisions. Je souhaite donc vivement que la bonne maîtrise des charges puisse se doubler d'un accroissement significatif des revenus à brève échéance.

Il m'apparaît important, avant de conclure, de rendre un hommage appuyé au secteur de la presse dans son ensemble. Ce secteur a traversé en 2020 une double crise qui s'est ajoutée à celle qu'il traverse depuis des années. Et pourtant, dans ce contexte ravagé, jamais l'information n'a été aussi essentielle. Et jamais la presse n'a fait défaut, tant la presse nationale et régionale que les magazines spécialisés. Nous devons rendre hommage aux journalistes, aux imprimeurs et aux vendeurs de presse qui sont restés ouverts malgré tout.

Dans ce contexte particulier, je vous propose de donner un avis favorable à l'adoption des crédits du programme 180 « presse et médias » de la mission « Médias, livre et industries culturelles » du projet de loi de finances pour 2021.

Mme Else Joseph. – Le groupe Les Républicains partage les conclusions du rapporteur Michel Laugier. Il nous semble primordial de soutenir le plan de soutien à la filière presse qui repose cette année sur plusieurs dispositifs fiscaux, dont le Plan de relance et les crédits de la mission que nous examinons aujourd'hui.

Les fragilités structurelles du secteur de la presse se sont accentuées du fait de la crise sanitaire avec l'érosion de ses deux principales sources de revenus : les ventes de journaux papier et les recettes publicitaires. Malgré l'ouverture des kiosques, les ventes ont chuté de 40 % du fait de la limitation des déplacements. Avec l'arrêt des activités économiques, les campagnes de publicité commandées ont été annulées ou reportées. Nombreux sont les titres mis en difficulté, de *Ouest France* à *Paris Normandie* ou au *Parisien* qui a fusionné ses éditions départementales. Le hasard du calendrier fait que le secteur a connu un nouvel épisode de crise de la distribution avec le dépôt de bilan en mai de Presstalis. L'impact de cet évènement sur la distribution montre l'urgence d'un soutien à tous les acteurs du secteur.

Je voudrais soulever quelques questions concernant la distribution et ses réseaux. Qu'en est-il du problème récurrent des invendus, qui est également un enjeu écologique ? Il convient de repenser la chaîne de valeur de manière globale.

Enfin, le confinement a davantage mis en valeur la problématique du numérique. Quelles solutions mettre en place pour assurer la transition numérique de la presse, l'aider à diversifier ses recettes ? Les jeunes générations ne connaissent l'information que sur Internet, ce qui pose problème sur le plan démocratique, car cette information n'émane pas toujours de médias fiables. Pour préserver le pluralisme et la qualité de l'information, il est essentiel et urgent de soutenir le secteur de la presse, ce que fera évidemment notre groupe.

M. Jérémie Bacchi. – Je partage les propos du rapporteur sur des budgets qui ne sont pas totalement suffisants pour enrayer les difficultés du secteur de la presse, en pleine crise structurelle. Il me semble particulièrement nécessaire de soutenir la presse dans la transition numérique. Le numérique pose en effet la question des ressources, parce que les recettes publicitaires y sont bien inférieures aux recettes publicitaires sur format papier. Il est nécessaire de créer un nouveau modèle économique qui permette d'accompagner les diffuseurs ainsi que les journaux papier dans la transition numérique.

Je pense aussi que, dans la période actuelle, le soutien à la presse relève d'une question de démocratie. Quand la presse est en crise, la démocratie est en crise. Nous nous devons de soutenir la presse quotidienne régionale et les journaux d'opinion, quelles que soient les opinions qu'ils portent. Il en va de l'avenir de notre démocratie.

Je souhaiterais enfin dire un mot sur la distribution et sur Presstalis. Monsieur le rapporteur, vous évoquez des failles dans le système de distribution dans la région sud-est à la suite de mouvements sociaux. En réalité, la distribution a été arrêtée suite à la liquidation des sociétés d'agence et de diffusion (SAD) prononcée dans les Bouches-du-Rhône, puis en Provence-Alpes-Côte d'Azur. Les salariés sont donc au chômage, ils ne sont pas en grève. Depuis quelques semaines, une régie transitoire est enfin en mesure d'assurer la distribution. Il est important de soutenir cette initiative pour pérenniser la distribution de la presse dans une région qui compte quelques millions d'habitants. Cela étant, je regrette que nous ne soyons pas à la hauteur des enjeux sur la distribution de la presse. Je vous lance un appel : nous avons besoin d'une distribution de haut niveau afin de garantir un meilleur maillage territorial. Nous ne voulons pas de distributeurs qui choisissent les points de vente en fonction de leur rentabilité, nous en avons aussi besoin dans les zones plus reculées, plus rurales.

M. Pierre-Antoine Levi. – Je salue le travail de notre rapporteur et collègue du groupe. Le secteur affronte une double crise, une crise conjoncturelle et une crise structurelle

liée à l'émergence du numérique et à la faillite de Presstalis. C'est à l'aune de ce contexte qu'il faut apprécier le budget qui nous est présenté.

Le soutien à la presse ne faiblit pas dans ce budget. Nous observons une augmentation des crédits de plus de 3 % du programme 180 « presse et médias ». Nous ne pouvons par ailleurs que saluer l'instauration de trois aides pérennes : une aide en faveur du service de presse en ligne d'information politique et générale ; une aide à destination des titres de presse ultramarins ; et une aide aux publications à faibles ressources publicitaires.

Concernant Presstalis, son activité avait été reprise en juillet par France Messagerie, accompagnée de la suppression de plus de 500 emplois. Nous connaissons aussi l'impact de la faillite de Presstalis sur certains titres. Déjà pour 2019, avant même la fin d'activité de la société, *Le Canard enchaîné* annonce une perte de 30 000 euros en 2019 contre un bénéfice de 1,4 million d'euros en 2018, liée à des créances sur Presstalis.

Le crédit d'impôt sur les premiers abonnements pour la presse d'information politique et générale mis en place dans le cadre du projet de loi de finances rectificative pour 2020 était salutaire, ainsi que son maintien dans le projet de budget pour 2021. Il en est de même pour les volets du Plan de relance spécifiquement dédiés à la presse. Pour accompagner la transition écologique du secteur, 23,5 millions d'euros sont alloués en crédits de paiement. Un fonds pour la résorption de la précarité dans le secteur est par ailleurs mis en place, d'environ 24 millions d'euros en crédits de paiement.

À plus long terme, nous avons des raisons d'espérer. La restructuration de la distribution a bien eu lieu. Par ailleurs, une solution semble se dessiner sur la question des droits voisins avec Google.

M. David Assouline. – Je me félicite de l'augmentation de ce budget après une réduction de 2 millions d'euros en 2020 et de 5 millions d'euros en 2019. Cette année, il progresse de 7 millions d'euros. Ce soutien profite avant tout au pluralisme, car les aides à la diffusion, au portage ou à la modernisation sont simplement maintenues. Or la crise structurelle qui frappe la presse est due à la mutation technologique et le secteur a besoin d'investissements et d'aides pour survivre.

Nous n'appréciions pas assez l'importance dans notre démocratie de la pluralité des titres et de la presse d'opinion. L'effondrement de la presse auquel nous assistons affecte le lien démocratique entre le citoyen et l'ensemble des institutions. Certes, il faut trouver le moyen de conjurer la haine en ligne, il s'agit d'un combat essentiel. Cependant, si l'information professionnelle, produite par des journalistes qui coûtent cher, n'est pas réhabilitée, les *fake news* remplaceront les informations sur Internet.

Dans le cadre de la discussion budgétaire, le groupe socialiste, écologiste et républicain ne s'opposera pas aux crédits de la presse, puisqu'ils augmentent. Cependant, il est essentiel pour la démocratie de soutenir davantage le combat que nous avons mené ici, traduit par une proposition de loi sur les droits voisins que j'ai portée, soutenue par l'ensemble de notre commission. En toile de fond, nous assistons à un rapport de force entre les éditeurs, Google et les grandes plateformes qui concentrent les ressources publicitaires. Je suis optimiste sur l'accord qui doit être signé avec ces acteurs, mais si l'État et le ministère avaient été plus fermes, l'enveloppe aurait pu être plus élevée. J'en appelle au gouvernement pour agir en ce sens.

M. Bernard Fialaire. – Je me réjouis de l'augmentation du budget. Cependant, au-delà des problèmes économiques, nous devons nous interroger sur l'avenir de la presse et sur la préservation de son indépendance, tout en garantissant la crédibilité de l'information. Nous ne pourrons éviter un débat sur la déontologie de la presse, indispensable pour justifier et garantir un soutien national au secteur.

En ce qui concerne la diffusion sur tous les territoires, en particulier ruraux, il faudrait considérer que la presse est un bien essentiel. Ce débat s'insère dans une réflexion plus globale sur l'aménagement du territoire. Le soutien à la presse pourra être revu par ce biais.

M. Michel Laugier, rapporteur pour avis. – Je constate que nous partageons un bon nombre d'observations sur ce budget. Il sera certes nécessaire d'engager une discussion sur la déontologie, mais ce budget démontre, à travers l'aide au pluralisme, que nous y veillons.

En matière de transition numérique, nous savons que les ventes de journaux baissent d'année en année, ainsi que les tirages. Par ailleurs, 800 points de vente ferment tous les ans. Le passage au numérique est toutefois soutenu et de nombreux journaux développent des efforts importants pour la numérisation. La transition écologique est également accompagnée, bénéficiant d'une aide de près de 16 millions d'euros, en particulier pour la transformation des imprimeries.

Je n'ai pas présenté la répartition des aides au pluralisme, mais *L'Humanité*, par exemple, reçoit plus de 3 millions d'euros par an et *La Croix*, 2,9 millions d'euros.

J'ai souhaité terminer ma présentation en rendant hommage au travail réalisé par tous les supports de presse, qu'il faut aider en cette période difficile. Les efforts importants réalisés cette année montrent que nous sommes sur la bonne voie.

Concernant la distribution, le problème ne touche que les quotidiens nationaux, les quotidiens régionaux assumant eux-mêmes leur distribution. La gestion des invendus se trouve pour sa part confrontée à des problèmes d'informatisation. Une amélioration a été apportée par la loi de 2019 relative à la modernisation de la distribution, qui a permis aux vendeurs de presse d'intervenir dans la définition du nombre de journaux qui leur sont livrés. Je suis donc assez optimiste sur la possibilité d'une meilleure gestion qui permettrait d'économiser du papier.

M. Max Brisson. – Je voudrais dire à Michel Laugier combien j'apprécie son tableau d'une situation inquiétante. Je partage aussi l'observation de David Assouline sur l'enjeu démocratique que représente la presse.

En ce qui concerne le métier de journaliste, je crois à la signification de la certification et je pense que les journalistes sont nécessaires face à la diffusion d'informations non filtrées. S'il faut davantage de déontologie, je souligne combien ce métier est utile à la démocratie. Nous devons le défendre.

Sur le programme 180, j'évoquerai les radios libres locales, à statut associatif, confrontées à une baisse des recettes, qu'elles soient publicitaires, liées aux événements qu'elles organisent ou à la baisse des subventions. Nous avons tous reçu des courriers et des propositions d'amendements proposant le fléchage des aides du Fonds de soutien à l'expression radiophonique (FSER) sur ces radios associatives qui jouent un rôle important dans la vie de nos territoires. Je remarque que l'audiovisuel public est insuffisamment présent

sur certains sujets, comme la pratique des langues régionales, tandis que ces radios associatives jouent un rôle en la matière.

Le deuxième sujet que je souhaiterais évoquer concerne le passage au numérique terrestre, le DAB+. Les nouvelles radios associatives sont aidées, mais pas celles déjà présentes sur la bande FM qui doivent passer au DAB+. Il me semble constater ici une distorsion sur ce passage au numérique.

Mme Laure Darcos. – Je souhaiterais revenir sur la presse quotidienne régionale (PQR) et les médias locaux. Le journal *Le Parisien* oriente actuellement son contenu sur les informations nationales, ce qui ne présente aucun intérêt pour les lecteurs des départements franciliens. Ceux-ci souhaitent des nouvelles de leur département. Par ailleurs, *Le Républicain de l'Essonne*, journal qui ne vit que de souscriptions et d'annonces légales, nous a saisis pour que nous demandions au tribunal de commerce de publier toutes les annonces dans ce journal. Nous n'avons pas répondu à leur requête, car nous respectons la séparation des pouvoirs. Cependant, nous pourrions répertorier tous les journaux habilités à recevoir ces annonces légales. C'est un sujet hors budget, mais pourrait-on demander aux services publics, notamment aux tribunaux, de passer leurs annonces dans ces journaux ? Ce pourrait être une façon pour eux de survivre en ces temps de crise.

M. Michel Laugier, rapporteur pour avis. – Je tenterai de rassurer Max Brisson. Dans le budget, une ligne est consacrée aux radios associatives. Un peu plus de 31 millions d'euros sont fléchés pour accompagner les radios déjà en place, selon différents critères. En outre, 30 millions d'euros ont été votés dans le plan d'urgence pour 2020 pour d'autres radios locales non associatives. Cette ligne n'est toutefois pas inscrite dans le budget annuel.

Bien sûr, nous sommes tous attachés à notre PQR. Je me suis entretenu avec le président du *Parisien* pour lui rapporter que les élus locaux, en particulier les maires, étaient déçus de la disparition des éditions départementales au profit d'une seule édition régionale. En réponse, Pierre Louette s'est engagé à ce que rapidement le journal consacre deux pages par département.

En ce qui concerne les annonces légales, il s'agit d'un problème réglementaire. Si le seuil des marchés publics est revu à la baisse, les maires seront mécontents, car moins libres ; s'il est remonté, la presse en souffrira. Ce sujet, discuté tous les ans, est pour nous un crève-cœur.

M. David Assouline. – Le soutien aux radios a légèrement augmenté par rapport à l'année dernière, mais le secteur n'a bénéficié d'aucune aide dans le cadre du confinement. Non seulement l'enveloppe de 31 millions d'euros qui lui est dévolue s'avère très insuffisante par rapport au nombre d'acteurs concernés, considérablement sous-estimé, mais ce secteur se trouve particulièrement fragilisé avec le confinement. Je vous informe donc que j'ai préparé un amendement proposant une augmentation de 3,5 millions d'euros de ce budget, en essayant de ne pas porter préjudice à d'autres secteurs fragiles. Nous avons les moyens, dans l'Hémicycle, de voter cette rallonge qui sera soumise à l'approbation de tous nos collègues.

La commission de la culture, de l'éducation et de la communication émet un avis favorable à l'adoption des crédits du programme 180 « presse et médias » de la mission « Médias, livre et industries culturelles » du projet de loi de finances pour 2021.

Projet de loi de finances pour 2021 - Crédits relatifs au patrimoine - Examen du rapport pour avis

M. Philippe Nachbar, rapporteur pour avis des crédits du programme patrimoine. – La crise sanitaire a frappé de plein fouet le secteur des patrimoines. Tous les acteurs ont vu leur activité durement touchée en 2020 : les monuments historiques, les musées, les sites, l'architecture, l'archéologie préventive et la restauration du patrimoine. Cette situation a entraîné des pertes immenses en ressources tout en étant à l'origine de surcoûts.

Les perspectives pour 2021, voire 2022, demeurent très dégradées, pour deux raisons. D'une part, il faut s'attendre à une activité très faible et irrégulière, au moins pendant le premier semestre 2021. Les pertes des acteurs du patrimoine continueront à s'accumuler. D'autre part, les ressources du mécénat baissent significativement, pour diverses raisons. Le chantier de Notre-Dame de Paris a mobilisé un soutien très important et la loi de finances pour 2020 a encadré le mécénat des grandes entreprises. De surcroît, les difficultés économiques dues à la crise sanitaire ont amené certains mécènes à financer de préférence des actions dans le domaine social ou médico-social. Il faudra donc surveiller dans les prochaines années l'évolution de cette ressource, pour comprendre s'il s'agit d'un effet temporaire ou d'une tendance de fond.

À cela s'ajoutent les interrogations sur la date de reprise du tourisme international. Les touristes étrangers sont essentiels pour les grands opérateurs comme Versailles. Le tourisme interne au pays a lui-même diminué cette année. J'ajoute que les élections municipales, avec le report du deuxième tour, ont contribué à une baisse des nombres d'opérations patrimoniales engagées par les communes, préjudiciables aux entreprises de restauration.

À ces circonstances exceptionnelles, l'État a répondu avec un soutien exceptionnel que je salue. Les mesures transversales mises en place en 2020 ont profité aux acteurs du secteur des patrimoines. L'activité partielle exceptionnelle et les prêts garantis ont permis à beaucoup d'entreprises de passer le cap. En outre, les opérateurs rencontrant les plus graves difficultés de trésorerie ont été accompagnés dans la loi de finances rectificative 2020, avec 42,4 millions d'euros dégagés pour Versailles, le musée d'Orsay, l'Institut national de recherches archéologiques préventives (Inrap), le Centre Pompidou et Chambord. L'État sera également présent en 2021 avec des moyens d'une ampleur inédite pour le patrimoine, pour un montant total qui dépasse le milliard d'euros. Aux 43 millions d'euros supplémentaires au titre du programme 175 s'ajoutent 614 millions d'euros sur les deux années à venir, 2021 et 2022, dans le cadre du Plan de relance.

La fragilisation des principaux opérateurs de l'État et des entreprises de restauration du patrimoine m'ont amené à privilégier ces deux axes pour le rapport sur avis sur le programme patrimoine en 2021.

La crise sanitaire frappe d'autant plus les opérateurs que la part des ressources propres dans leur financement est élevée. La fermeture pendant le confinement, la réduction des jauge et la crise du tourisme ont pesé considérablement sur les ressources de billetterie et sur les recettes de valorisation des sites : boutiques, concessions, privatisation des locaux. Avant le deuxième confinement, on évaluait à environ 360 millions d'euros les pertes nettes des principaux opérateurs en 2020.

Il ne faut pas espérer des résultats positifs en 2021. La reprise est lente, les capacités d'accueil réduites et les risques importants. Ceux-ci sont de plusieurs natures : ils sont culturels, car les opérateurs pourraient manquer de moyens pour financer leur offre ; économiques, les établissements étant au centre d'un écosystème avec des entreprises de restauration et des entreprises d'accueil, au savoir-faire rare et difficile à renouveler ; et touristiques puisque ces établissements contribuent très largement au rayonnement et à l'attractivité de notre pays.

C'est la raison pour laquelle des moyens importants ont été mis en place dans le cadre du Plan de relance, soit 334 millions d'euros en autorisations d'engagement et 231 millions d'euros en crédits de paiement pour les grands opérateurs que j'ai déjà évoqués, auxquels s'ajoutent le Louvre, la Réunion des musées nationaux (RMN) et le Centre des monuments nationaux, qui gère une centaine de monuments.

Nous devons saluer l'effort de l'État mais aussi les efforts engagés par les opérateurs eux-mêmes pour réaliser des économies. L'exercice s'avère délicat pour eux. En renonçant à la programmation culturelle et à la billetterie, ils courrent le risque de perdre de l'attractivité. S'ils abandonnent les projets de travaux, ils perdent leurs futures recettes et cela pénalise les entreprises de restauration. C'est pourquoi la plupart des opérateurs ont décidé de décaler leur programmation culturelle et d'étaler les travaux dans le temps.

Cependant, la crise a montré leur vulnérabilité et nous amène à nous interroger sur leur modèle économique, fondé sur le développement de leurs ressources propres. Ce modèle peut être préservé si l'État accepte de jouer le rôle d'assureur en dernier ressort quand surgit une crise majeure. On peut imaginer un système reposant uniquement sur la subvention publique mais je doute qu'il soit soutenable pour l'État ou, à l'inverse, un modèle où l'État n'interviendrait plus, ce qui ferait courir des risques considérables à ces établissements. À titre d'exemple, les grands musées américains ont licencié massivement leur personnel et ont vendu une partie de leurs collections pour faire face à la crise. Notre modèle conserve tout son sens, à condition que le soutien de l'État se confirme, mais aussi que le tourisme reprenne et que les mécènes maintiennent leur soutien. La question reste posée sur le long terme.

La crise sanitaire amènera des changements dans le fonctionnement de nos établissements, avec les billets horodatés, le développement de l'offre numérique et la régulation des flux. Il faudra veiller à ce que ces nouveautés n'entraînent pas d'effets pervers sur la fréquentation.

Après la situation des opérateurs de l'État, j'évoquerai la restauration du patrimoine, qui pâtit de la conjoncture de plusieurs façons. Depuis le début de la crise sanitaire, les chantiers ont été interrompus sur une courte période en mars et, depuis leur reprise, les coûts ont augmenté du fait des protocoles sanitaires. En outre, le nombre d'appels d'offres baisse toujours les années d'élections municipales. À cela s'ajoute la chute du mécénat. En 2020, le choc a toutefois été amorti grâce aux mesures de soutien. Les entreprises ont globalement conservé leurs salariés, ce dont il faut se féliciter, car leurs compétences sont rares. Le Plan de relance sur 2021/2022 a pour but de créer pour ces entreprises une activité soutenue. Il prévoit 260 millions d'euros de crédits en autorisations d'engagement et 103 millions d'euros en crédits de paiement en 2021.

Il est important que la répartition de ces crédits irrigue tout le territoire. L'essentiel des crédits du Plan de relance seront consacrés au patrimoine de l'État : les 87 cathédrales dont une quarantaine présentent la nécessité de travaux très urgents, le château

de Villers-Cotterêts et la centaine de monuments gérés par le CMN. Le soutien en matière de restauration du patrimoine des collectivités ne représente que 6,5 % du Plan de relance, soit 40 millions d'euros en dotation d'engagement. Je regrette ce montant un peu faible, qui s'explique par la durée du Plan de relance sur deux ans. Cette durée ne permet d'accompagner que de grosses opérations, déjà prêtées, dont la maîtrise relève de l'État ou de ses opérateurs. Le ministère s'est néanmoins engagé à aider au moins une opération par département et à faire en sorte que les opérations lancées dans le cadre du plan de relance donnent du travail à tous les corps de métiers.

J'ajoute que d'autres ressources peuvent financer la restauration du patrimoine des collectivités territoriales et du patrimoine privé, comme le Fonds incitatif et partenarial pour les petites communes à faibles ressources (FIP), qui permet d'associer l'État et les Régions au financement de la restauration des monuments historiques de proximité, et dont les crédits sont revalorisés de 5 millions d'euros en 2021. S'y ajoutent le Loto du patrimoine et l'avantage fiscal associé au label de la Fondation du patrimoine. Le premier, pour sa nouvelle édition, poursuit le rééquilibrage en cours entre les monuments historiques classés et ceux qui ne le sont pas qui atteignent désormais 46 %. Il veille aussi à l'équilibre entre les monuments qui appartiennent à des personnes publiques et ceux qui relèvent de propriétaires privés, qui représentent 44 % des projets sélectionnés. Le nombre d'opérations a également été réduit pour éviter un effet de saupoudrage. Le Loto du patrimoine financera ainsi 119 opérations dans toutes les régions. Le label de la Fondation du Patrimoine a été étendu, dans le cadre de la troisième loi de finances rectificative pour 2020, aux immeubles bâtis et non bâtis situés dans des communes de moins de 20 000 habitants.

Notre collègue Dominique Vérien était à l'origine de cette proposition destinée à mobiliser le label dans le cadre de la rénovation des centres-villes et centres-bourgs.

En conclusion, j'aurai trois suggestions à présenter à la ministre. Je propose d'augmenter temporairement le taux de subvention de l'État pour les opérations des collectivités et des propriétaires privés et de relever le plafond des subventions pour les immeubles inscrits. Je suggère aussi d'encourager les travaux d'entretien et pas seulement ceux de restauration. Enfin, je pense qu'il faudrait renforcer l'assistance à maîtrise d'ouvrage qui est faible, car les services déconcentrés sont en sous-effectif. De manière générale, je crois qu'il faudrait imaginer une collaboration plus étroite entre l'État et les Régions dans le domaine des monuments historiques, peut-être dans le cadre des nouveaux contrats de Plans État-Région qui doivent être conclus l'année prochaine.

Je vous propose de donner un avis favorable à l'adoption des crédits du programme 175 « Patrimoine » du projet de loi de finances pour 2021.

Mme Sonia de La Provôté. – Il est important, en matière de patrimoine, de relier le Plan de relance au projet de loi de finances. Les deux apportent un accompagnement important aux grands opérateurs de l'État et aux projets patrimoniaux d'envergure. Cependant, les chutes de fréquentation exceptionnelles ne donnent pas de perspectives. C'est pourquoi un suivi dans le temps est important. En outre, sans rentrer dans le combat patrimonial entre l'Île-de-France et le reste de la France, touchée par une différence manifeste de traitement, je constate que le Plan de relance renforce ce sentiment d'iniquité.

Les territoires sont confrontés à des difficultés sur les projets portés par de petites communes ou des entreprises privées, projets souvent de faible envergure. Il est plus facile de consacrer une enveloppe à quarante projets onéreux, bien portés par des compétences et des

structures adéquates qu'à une centaine de projets dans chaque département français. Nous ne nous sommes pas donné les moyens d'un accompagnement renforcé sur ces territoires, notamment en matière d'entretien du patrimoine, qui réduirait significativement le coût des opérations de restauration à mettre en œuvre par la suite. L'État peut intervenir rapidement et fortement auprès des cathédrales, ce dont nous nous réjouissons, mais le bât blesse en matière de répartition budgétaire et de priorités affichées. Le FIP augmente certes de 5 millions d'euros pour les communes à faibles ressources, mais il ne permettra pas de compenser ces difficultés. Le manque d'entretien constaté sur les cathédrales touche au même titre les églises, dont le nombre est incalculable. Il s'agit d'un réel problème dans ce Plan de relance.

Ces difficultés dans les petites communes reposent sur un défaut d'organisation à l'échelle territoriale. Malgré le nombre d'intervenants, les compétences, l'accompagnement financier, le mécénat et la participation des collectivités territoriales, une stratégie reste à mettre en œuvre pour le petit patrimoine. Un recensement plus complet du patrimoine serait nécessaire, de même qu'une plus grande considération de la part de l'État. Il ne peut y avoir un patrimoine qui compte pour l'État et un autre qui ne compte pas. Faute d'ingénierie et d'organisation structurelle dans les territoires, il nous est impossible, à l'occasion de ce Plan de relance, de proposer 100 projets par département. Ceux-ci existent, ils sont prêts, mais ne sont ni identifiés ni portés.

Je conclurai sur l'assistance à maîtrise d'ouvrage qui n'est plus proposée par l'État dans les territoires. Dans les régions où les directions régionales des affaires culturelles (DRAC) ont conservé cette compétence, par exemple en Bretagne, les crédits sont consommés. Nous sommes donc soumis à une double peine : faute de compétences disponibles, les crédits ne sont pas consommés pour ces projets qui seraient pourtant essentiels pour l'attractivité de nos territoires. En outre, ce petit patrimoine n'est pas considéré comme une priorité ni dans le budget ni dans le Plan de relance.

Mme Marie-Pierre Monier. – Je félicite le rapporteur pour la pertinence de son analyse du budget. Nous saluons également l'augmentation des crédits du programme patrimoine 175 qui dépasse le milliard d'euros après une stagnation en 2020. Pour autant, nous gardons à l'esprit que le patrimoine continue à souffrir de la crise sanitaire. Les pertes s'avèrent particulièrement importantes pour toutes les opérations patrimoniales liées au tourisme, les musées nationaux, les métiers liés à l'entretien, mais aussi l'archéologie préventive. Les missions des acteurs du patrimoine sont en outre rendues plus coûteuses par les mesures sanitaires. La situation est grave pour certains opérateurs et musées dont une part importante des ressources est fondée sur leurs ressources propres. Des aides en trésorerie de 42 millions d'euros ont été adoptées fin juillet dans le cadre de la troisième loi de finances rectificative pour soutenir les musées nationaux et l'Inrap. Dans les dispositions du Plan de relance, 334 millions d'euros assureront le complément indispensable pour combler ces pertes d'exploitation. Ces moyens exceptionnels ne doivent pas être pris dans le budget ordinaire afin de permettre de poursuivre les opérations prévues ou engagées. Les autres mesures du Plan de relance concernant le patrimoine viendront soutenir les entreprises de la restauration et les métiers d'art à hauteur de 280 millions d'euros, par l'intermédiaire du soutien à la restauration patrimoniale des monuments.

Je souhaite souligner que les crédits destinés à la restauration du château de Villers-Cotterêts dans le Plan de relance ont été rendus nécessaires par l'impossibilité de trouver un mécène à hauteur de 25 millions d'euros. Cette problématique nous amène à nous interroger sur l'avenir du mécénat, dont la fiscalité a été durcie dans la loi de finances 2020.

En ce qui concerne le Plan cathédrales et la rénovation de Notre-Dame de Paris, qui devrait commencer en 2021, il me semble impensable que ces chantiers soient confiés à des entreprises spécialisées dans la rénovation de monuments historiques et dont le savoir-faire constitue aussi une part de notre patrimoine.

Je voudrais attirer votre attention sur le Loto du patrimoine dont le succès s'amplifie, avec 27 millions d'euros attendus pour la troisième édition. Il serait souhaitable que la compensation des taxes soit pérennisée. Je note avec regret que l'action 2 du programme 175 qui concerne l'architecture et les espaces protégés, stagne depuis quatre exercices budgétaires. J'insiste sur la place du patrimoine dans la reconquête des centres-ville anciens, les moyens nécessaires pour les sites patrimoniaux remarquables et les villes et pays d'art et d'histoire, notamment en complément à la politique « Cœur de ville ». Ces outils patrimoniaux méritent d'être valorisés. Dans l'action 3, nous comptons 10 millions d'euros en faveur des petits musées, qui compensent la baisse des années précédentes. Dans l'action 9, je constate que les centres de conservation et d'études stagnent à 4 millions d'euros, en dépit de l'augmentation des fonds archéologiques issus de découvertes. Nous regrettons que ces lieux de rencontre entre l'archéologie, le public, les enseignants et les groupes scolaires ne soient pas mieux pris en compte dans le Plan de relance et doivent partager une ligne de 20 millions d'euros avec les archives.

En conclusion, je salue les suggestions qui seront faites à la ministre en ajoutant qu'il faudra veiller à la répartition des crédits sur tout le territoire et à l'approfondissement du lien entre les acteurs du patrimoine et le grand public.

M. Pierre Ouzoulias. – Ce Plan de relance met paradoxalement en évidence un état de carence. Ses contraintes obligent à axer la quasi-totalité des aides financières sur le patrimoine de l'État et mettent en lumière son incapacité à prendre en charge son patrimoine avec le budget récurrent de la Culture. Concernant le Plan cathédrales, nous sommes surpris de découvrir le manque d'entretien des cathédrales pendant tant d'années. Il a fallu le drame de Notre-Dame pour en prendre conscience.

Le Plan de relance montre aussi l'incapacité du ministère de la Culture à s'adresser directement aux collectivités territoriales par l'intermédiaire des DRAC. Cela renforce nos questionnements sur le rôle et les missions du ministère de la Culture en régions. Sans une augmentation des moyens humains des DRAC qui leur permettraient de satisfaire les besoins de maîtrise d'ouvrage des collectivités et des partenaires privés, nous n'arriverons pas à faire en sorte que le patrimoine national bénéficie de tous les crédits du ministère de la Culture.

J'ajouterais que l'architecte des bâtiments de France (ABF) a perdu son avis conforme et qu'il aurait été souhaitable que le ministère de la Culture lui donne, par l'intermédiaire de ce Plan de relance, les moyens d'assurer la maîtrise d'ouvrage. Ces moyens auraient permis de recréer un tissu entre les ABF, les DRAC et les collectivités.

Je reviendrai également sur la situation de l'Inrap dans le domaine de l'archéologie préventive. L'institut affronte une rupture concurrentielle forte face à des opérateurs privés qui ont, eux, bénéficié du chômage partiel et de crédits de l'État. Un correctif serait nécessaire pour compenser des pertes de ressources propres importantes pour l'Inrap. Je regrette aussi que la partie recherche, publicité et valorisation de l'Inrap soit si peu subventionnée cette année, à hauteur de 5 millions d'euros, alors que l'Inrap estime ses besoins à 10 millions d'euros.

Dans le cadre de la discussion sur la loi de programmation de la recherche, nous regrettons que le ministère de l'Enseignement et de la Recherche soit absent des missions de recherche et de valorisation de l'Inrap. Je suis convaincu qu'en matière d'archéologie, nous avons besoin d'une structure interministérielle pour répartir les efforts budgétaires sur les différentes missions, entre la culture, l'enseignement supérieur et la recherche, le ministère de l'éducation nationale et celui des affaires étrangères.

Pour ces raisons, nous demeurerons dans une abstention constructive.

M. Max Brisson. – Je m'exprime au nom de Catherine Dumas, retenue au Conseil de Paris.

Je salue le rapport très dense de Philippe Nachbar, dans lequel il a montré les multiples ramifications et amplifications de la crise que connaît ce secteur.

Philippe Nachbar sait qu'une politique patrimoniale s'inscrit dans la durée et que nous sommes à la croisée des chemins. La crise de la Covid s'avère révélatrice et amplificatrice de la remise en cause du mécénat et surtout de la présence de l'État dans les territoires. L'État pense à lui dans ce Plan de relance, avec une politique régaliennes par excellence. Il fut un temps où l'État proposait du conseil et de l'accompagnement ; aujourd'hui, il propose de la norme, des contraintes et des sanctions. Les maires se retrouvent seuls pour l'entretien du patrimoine, car les intercommunalités n'ont pas la compétence en la matière. La modification de la gouvernance remet en cause l'entretien de notre patrimoine.

Catherine Dumas souhaitait aussi vous entretenir des difficultés des artisans d'art. Ce sont souvent de toutes petites entreprises, au savoir-faire exceptionnel et appartenant au patrimoine immatériel de la Nation et qui assurent l'entretien du patrimoine de la Nation. Nous soutenons les préconisations présentées, mais je pense qu'il faut s'intéresser à ces artisans d'art en difficulté, qui n'ont pas obligatoirement accès au système d'aides mises en place par l'État, en raison de leur statut ou de la faiblesse de leur chiffre d'affaires.

M. Julien Bargeron. – Le patrimoine représente la fondation de notre pays, sur laquelle notre identité repose. Je salue l'effort massif réalisé pour le patrimoine, notamment au titre de la relance. Nous avons auditionné M. Bélaval le 3 novembre, qui nous avait précisé que le patrimoine était l'un des importants bénéficiaires du Plan de relance, avec 200 millions d'euros, dont 40 millions d'euros pour les différents projets, notamment Aigues-Mortes, Carcassonne, Reims, le Mont-Saint-Michel, beaucoup de projets territoriaux ; et puis 100 millions d'euros pour Villers-Cotterêts. Je souhaiterais obtenir des précisions sur ce sujet.

Ma deuxième question concerne la baisse du mécénat. Certaines opérations sont malgré tout menées à terme. Auriez-vous des précisions sur ce sujet ?

Enfin, je souhaiterais vous entendre sur les différents scénarios pour l'avenir. En matière patrimoniale, la Toussaint est une période importante, ainsi que la fin d'année. Nous ne savons s'il y aura un confinement ou non en 2021. Il est nécessaire de bien poser les conséquences en fonction des différents scénarios. Selon M. Bélaval, aucun abandon de projet n'aurait été constaté en novembre, mais plutôt des retards de travaux de six mois à un an.

Mme Catherine Morin-Desailly. – Philippe Nachbar a conclu son intervention sur le rôle des collectivités territoriales dans le cadre des Contrats de plan État-Région (CPER) en cours de discussion. Les collectivités territoriales ont été très mobilisées dans le

cadre de cette crise pour développer des dispositifs et mettre en place des crédits permettant d'amortir le choc sur l'ensemble des secteurs qui concernent notre commission.

Sur le patrimoine et son corollaire, le patrimoine alimentant les politiques touristiques, ce secteur a terriblement souffert avec une activité pratiquement à l'arrêt. L'année 2021 sera donc cruciale. Je soutiens mes collègues au sujet de l'abandon du patrimoine des petites communes, tout aussi important que les cathédrales et les grands monuments d'État. Il n'existe aucune stratégie région par région sur ces sujets. Il y a une vraie carence de l'État en la matière depuis plusieurs années. J'en veux pour preuve l'absence de déclinaison du Conseil territorial des collectivités (CTC), réactivé il y a deux ans. Ce Conseil devait se décliner région par région dans les six mois, regroupant élus et État. En juin, lorsque les CTC se sont déroulés, nous nous sommes contentés d'un état des lieux sans énoncer aucune stratégie. En conclusion, les outils existent, mais l'État doit s'en emparer et les animer.

Par ailleurs, certaines collectivités territoriales ont décidé de conserver leur compétence culturelle, mais elles ont parfois des difficultés à travailler les unes avec les autres. La Conférence territoriale de l'action publique (CTAP) se réunit trop peu. Les bonnes volontés sont présentes, les moyens peuvent être complétés par les fonds privés, le mécénat et le Loto du patrimoine, mais il faudrait une vision stratégique. La Fondation du patrimoine joue souvent ce rôle dans les territoires. Elle réalise un état des lieux de ce patrimoine vernaculaire. Les acteurs ne manquent pas, à commencer par les commissions régionales du patrimoine et de l'architecture, dont la présidence est confiée à un élu local. Peut-être faudrait-il rappeler à la ministre l'importance d'une bonne coordination pour protéger le patrimoine.

En ce qui concerne le Loto du patrimoine, j'insiste sur la nécessaire vigilance pour que l'ensemble des fonds perçus aille bien à la culture et que Bercy n'en préleve pas pour son fonds de finances publiques. Il faudra également rester vigilant sur l'octroi des crédits des donateurs à Notre-Dame, sous la surveillance du Comité de suivi du financement des travaux. La Cour des comptes a alerté sur ce sujet, nous devons rester mobilisés.

M. Philippe Nachbar, rapporteur pour avis. – Sonia de La Provôté a souligné que le Plan de relance devant se terminer fin 2022, il n'a pu soutenir beaucoup de projets. Je le regretterai dans le rapport, de même que le fait que le Plan de relance ne concerne que de très grandes opérations attribuées pour l'essentiel aux opérateurs de l'État. J'évoquerai aussi l'insuffisance de la maîtrise d'ouvrage de l'État, allégée au fil des ans et dégradée.

Pour ce qui est de l'archéologie préventive, celle-ci a souffert parce qu'elle ne dispose pas de la rapidité dont disposent les grands opérateurs de l'État, ni des moyens humains.

Concernant le mécénat, tout comme le souhait que les travaux de Notre-Dame soient attribués aux entreprises de restauration, ce principe semble à peu près acquis. Enfin, j'évoquerai le peu d'intérêt attaché au Centre de conservation du patrimoine, qui permettrait pourtant de mettre en valeur les travaux de l'Inrap et d'atténuer le caractère contraignant des recherches archéologiques.

Pour le Plan de relance et le Plan cathédrales, il est vrai que les délais sont très difficiles à tenir, mais j'insiste sur le fait qu'il faut associer au maximum des entreprises locales aux travaux.

Les effectifs des ABF sont, en effet, en réduction, mais je ne suis pas d'accord pour renforcer le rôle normatif de l'ABF au travers de l'avis conforme. Je pense qu'il faudrait plutôt renforcer son rôle de conseil. L'avis conforme a simplement été allégé dans certains domaines très précis, mais il existe toujours.

Pour ce qui est de l'Inrap, j'ai noté les problèmes de personnel et de moyens qui rendent les recherches archéologiques parfois difficiles.

En réponse à Mme Dumas, les métiers d'art ont souffert, mais ils sont néanmoins associés à de très grands chantiers à Versailles et sont présents sur des marchés considérables. Leurs difficultés sont chroniques et il est nécessaire de les soutenir massivement. Sans les entreprises des métiers d'art, il n'y aurait pas de restauration du patrimoine.

Julien Bargeron a posé des questions sur le mécénat. Les mécènes se sont désengagés du financement d'expositions, mais les engagements de long terme tiennent bon pour l'instant. Les conventions pluriannuelles sont entièrement maintenues. Pour ce qui est du financement de l'opération de Villers-Cotterêts dans le cadre du Plan de relance, je vous invite à interroger plus précisément la ministre.

Enfin, Catherine Morin-Desailly a évoqué le rôle des collectivités territoriales. La Fondation du patrimoine joue un rôle considérable et irremplaçable dans la protection du patrimoine. Pour le Loto du patrimoine, aucun prélèvement supplémentaire de Bercy n'est prévu en dehors des taxes qui s'appliquent à toute opération de loterie.

La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits du programme 175 « Patrimoines » du projet de loi de finances pour 2021.

Projet de loi de finances pour 2021 - Crédits relatifs à la création, transmission des savoirs et démocratisation de la culture - Examen du rapport pour avis

Mme Sylvie Robert, rapporteure pour avis sur les crédits de la création, de la transmission des savoirs et de la démocratisation de la culture. – Ce rapport a trait à deux programmes, le programme 131 « Crédit à la création » et le programme 361 « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture ». Le secteur culturel est parmi les plus fortement affectés par la crise sanitaire et singulièrement le secteur de la création, plongé dans une situation d'une gravité sans précédent que n'a fait qu'accentuer le deuxième confinement. La crise est sans précédent par son ampleur, car toutes les disciplines sont touchées, par son intensité, car les pertes sont immenses, et par sa durée, car l'activité restera profondément affectée et irrégulière en 2021 et nous ne savons quand un retour à la normale sera envisageable. Sans soutien fort, le risque de défaillance des structures culturelles privées et publiques est réel. La crise fait peser de graves menaces sur les artistes, sur l'emploi et l'accès à la culture, mais aussi sur le dynamisme des territoires, et particulièrement sur la diversité culturelle. La crise pourrait en effet accentuer les phénomènes de concentration.

Je salue l'effort de l'État et des collectivités territoriales pour préserver l'avenir de notre modèle culturel. Les Régions ont mis en place des fonds de soutien, les métropoles et les communes aussi.

Le projet de loi de finances pour 2021 poursuit cet effort important avec 390 millions d'euros de mesures nouvelles pour soutenir la création. Elles sont destinées à

tous les opérateurs, à l'emploi également, par un renforcement des moyens du Fonds national pour l'emploi pérenne dans le spectacle (FONPEPS), et le lancement d'un programme exceptionnel de commande publique, mais aussi aux artistes, en particulier les équipes artistiques et indépendantes qui sont en réel danger.

À ces crédits s'ajoutent les crédits d'impôt, dont le dispositif est assoupli. Le crédit d'impôt spectacle vivant joue un rôle essentiel pour soutenir les jeunes artistes et la diversité musicale. Le projet de loi de finances le prolonge jusqu'en 2024 et en assouplit les critères d'éligibilité. Je compte déposer un amendement pour augmenter temporairement, pendant la durée du plan de relance, le taux de ce crédit d'impôt à 20 % au lieu de 15 % pendant cette crise. Je vous invite à le cosigner.

Le projet de loi de finances pour 2021 met en place également un crédit d'impôt spécifique pour le théâtre jusqu'à fin 2024. C'est une bonne initiative, mais il est dommage qu'il soit réservé aux représentations théâtrales d'œuvres dramatiques, laissant de côté tout un pan du spectacle vivant non musical. Je vous proposerai donc de cosigner deux amendements. Le premier élargit le bénéfice de ce crédit à toutes les représentations de spectacle vivant non musical. Un autre amendement relève pour 2021 et 2022 ce taux d'impôt, comme pour le spectacle vivant musical.

Malgré le soutien de l'État, il reste deux dangers majeurs. Le premier est la durée de la crise sanitaire. Les mesures de l'État ont été conçues en septembre dans un contexte de reprise de l'activité, mais l'interruption qui dure depuis fin octobre pourrait se poursuivre en 2021. Il serait donc important que les dispositifs transversaux de l'État soient prolongés au-delà du 31 décembre 2020, notamment l'activité partielle exceptionnelle. Le deuxième danger viendrait d'une coordination insuffisante entre l'État et les collectivités territoriales. Il serait important d'avoir une organisation territoriale au-delà des CTC, voire que des Conseils territoriaux d'action publique soient mis en place pour mieux associer sur le terrain les collectivités et les DRAC. Entre le projet de loi de finances pour 2021, le quatrième projet de loi de finances rectificative pour 2020 et le Plan de relance, les crédits sont importants, mais la façon dont l'organisation territoriale permet de traduire ces interventions dans les territoires manque de transparence.

Plusieurs points de vigilance sont à noter.

Sur le spectacle vivant, il faut veiller à l'éligibilité de tous les acteurs aux aides distribuées par le Centre national de la musique (CNM) et l'Association pour le soutien du théâtre privé (ASTP) et à l'élargissement du bénéfice du dispositif d'activité partielle aux salariés de droit privé de l'ensemble des structures culturelles, quelle que soit leur forme juridique. *A priori*, la ministre a donné des consignes pour que les aides distribuées par les opérateurs ne soient pas réservées aux contributeurs de la taxe. L'éligibilité des établissements publics de coopération culturelle à l'activité partielle apparaît toujours compliquée, ce qui me conduit à plaider pour une évaluation des budgets des lieux labellisés. À titre d'exemple, le théâtre de Rennes, lieu labellisé, reçoit une subvention de l'État de 60 %, mais il n'a pas eu droit à l'activité partielle ni à la compensation de billetterie, car c'est une structure publique et une société d'économie mixte.

En matière d'arts visuels, la structuration de la profession reste un handicap.

Je souhaiterais aussi une meilleure prise en compte du rôle joué par toutes les associations qui œuvrent dans le domaine culturel, qui contribuent à animer les territoires et ne sont pas très reconnues ni soutenues.

Enfin, à l'occasion de la mise en place d'ici avril 2021 d'une politique de l'État à destination des festivals, j'espère qu'il y aura une méthode de travail pour y associer les collectivités territoriales.

J'en viens au programme 361, qui concerne le savoir et la démocratisation de la culture. Le plan de relance prévoit 70 millions d'euros de crédits pour la rénovation de certains bâtiments et la digitalisation des écoles de l'enseignement supérieur placé sous la tutelle du ministère de la culture. Le programme 361 en tant que tel finance également un plan en faveur des étudiants et accorde davantage de crédits en faveur des boursiers. Sur la recherche, les crédits sont toutefois reconduits à l'identique. Or cette question est cruciale pour éviter le décrochage de nos écoles à l'échelle européenne, en particulier les écoles nationales supérieures d'architecture, qui n'ont pas les moyens de mettre en œuvre la réforme de 2018. Seuls 75 postes d'enseignants chercheurs sur les 150 prévus ont été créés. Je compte beaucoup sur le rapport de l'Inspection générale des affaires culturelles (IGAC). J'alerte sur ce sujet comme sur les écoles supérieures d'art territoriales et sur le statut des professeurs de ces écoles. Une mission pourrait être confiée à l'IGAC, à l'Inspection générale de l'administration de l'enseignement national et de la recherche (IGAENR) et à l'Inspection générale de l'administration (IGA) pour essayer de trouver une issue à cette situation.

Pour terminer sur l'éducation artistique et culturelle (EAC), l'enveloppe du Pass Culture atteint 59 millions d'euros, soit 20 millions d'euros supplémentaires dans l'optique de généraliser éventuellement le Pass dès l'année prochaine. Je crois pourtant que cette décision de généralisation pourrait être mal comprise dans le monde culturel où les activités sont à l'arrêt. Il faudrait réclamer davantage de transparence sur le Pass Culture et ses résultats, comme ne cesse de le faire Jean-Raymond Hugonet, à la tête de notre groupe de travail sur le Pass culture. Il faudrait aussi une grande évaluation d'ici l'été prochain pour que nous puissions nous prononcer sur la pertinence de cet outil.

J'ajoute que je regrette que les crédits EAC n'augmentent pas dans la même proportion que ceux du Pass culture. Les lieux de théâtre sont fermés, je souhaite que les artistes et les associations se mobilisent pour relancer l'EAC au printemps prochain dans le cadre d'un processus plus souple et plus rapide.

Compte tenu de l'ampleur des crédits inscrits en 2021 sur les programmes 131 « Crédit à la culture » et 361 « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture », je vous propose néanmoins d'émettre un avis favorable à leur adoption.

Je terminerai en disant que je souhaiterais qu'une mission de contrôle soit mise en place pour aller dans les différentes régions regarder comment se traduisent concrètement ces crédits, à quoi et à qui ils sont destinés. Pour remédier au manque de transparence au niveau des DRAC, il faudrait former une équipe pour aller sur place.

Mme Céline Boulay-Espéronnier. – Le secteur culturel paie un large tribut à la crise sanitaire. La perte de chiffre d'affaires est déjà estimée à plus de 7 milliards d'euros pour le secteur de la création artistique. Je rappelle que ce secteur est majoritairement composé de petites structures. La fermeture des salles et des festivals aurait engendré une perte de chiffre d'affaires de 72 % pour le spectacle vivant. Différents dispositifs de soutien ont été mis en

place tels que la prolongation des droits des intermittents, la création de fonds d'urgence par l'Association de soutien au théâtre privé et le centre national de la musique et la création d'un fonds pour les festivals par la troisième loi de finances rectificative pour 2020. Citons aussi l'exonération de cotisations foncières pour certaines entreprises culturelles et la création d'un fonds d'urgence spécifique pour les artistes et les techniciens du spectacle non couverts par l'année blanche ou le fonds de solidarité. Une interrogation majeure demeure cependant sur la capacité de maintenir ces aides sur une durée indéterminée.

Je souligne aussi le déséquilibre entre les moyens accordés au spectacle vivant et ceux accordés aux arts plastiques. Les artistes plasticiens, fortement touchés par la crise, ne bénéficient pas d'un régime d'assurance chômage.

Je note que nous sommes en attente d'un rapport sur l'Opéra de Paris, piloté par François Hirsch et Christophe Tardieu, qui devra notamment se prononcer sur l'opportunité des travaux prévus sur le site de Bastille, le déménagement des ateliers Berthier et l'aménagement d'une seconde salle modulable. L'Opéra de Paris est dans une situation particulièrement critique, avec des pertes de billetterie de l'ordre de 55,4 millions d'euros, une diminution d'un tiers du mécénat occasionnant une perte de 6 millions d'euros et une chute du chiffre d'affaires de visites, locations et concessions équivalant à 20 millions d'euros. En raison du développement de l'opérateur ces dix dernières années et de l'essor de sa capacité d'autofinancement, passée de 43 à 56 %, la subvention de l'État a diminué de 15 millions d'euros en dix ans. Nous pouvons nous réjouir du soutien de 81 millions d'euros apporté par le Plan de relance, mais nous nous inquiétons pour l'avenir. En effet, l'État conditionne la poursuite de son soutien à la mise en œuvre d'une réforme durable de l'établissement.

Enfin, en ce qui concerne le Pass culture, qui recevra 20 millions d'euros de crédits en 2021, la suppression de son déploiement en raison de la crise sanitaire ne permet pas d'être rassuré sur son coût ni son efficacité. Sur 115 000 jeunes bénéficiaires, seuls 150 des 500 euros sont dépensés en moyenne. On peut donc s'interroger sur la pertinence du maintien de ce dispositif. Nous serons attentifs à son évolution.

La création culturelle en France est foisonnante, elle fait partie de notre exception culturelle et contribue au dynamisme de nos territoires. Au-delà des chiffres, des milliers de personnes sont toutefois en souffrance depuis mars. La réalité de ce confinement, ce sont aussi ces artistes en détresse, qui veulent exprimer leur talent et qui font preuve d'une résilience discrète à souligner. Le groupe de travail relatif à l'impact de l'épidémie de Covid-19 sur le secteur de la création avait souligné le manque cruel de visibilité pour anticiper. L'inquiétude est vive.

Après avoir souligné les points de vigilance et compte tenu de la situation d'urgence, nous donnerons un avis favorable à l'adoption de ces crédits.

Mme Sonia de La Provôte. – J'abonderai dans le sens de ce qui a été dit, notamment sur les incertitudes inédites et les difficultés actuelles, quelles que soient les disciplines et quels que soient les métiers.

La création n'est pas seulement une filière. La diversité artistique et culturelle est aussi nécessaire pour se forger un esprit critique et accompagner les citoyens, dans tous les territoires. La culture est un bien essentiel, c'est une dimension inhérente à la nature humaine.

Le budget s'avère en augmentation, renforcé par le Plan de relance et la réelle réactivité du ministère de la culture et de l'État dans son ensemble. Certains sujets appellent cependant notre vigilance. La question des intermittents et de l'année blanche n'est pas éclaircie. Cela reste un sujet important faute de perspectives. Plus la situation perdure, plus on risque la disparition de compétences humaines et artistiques. Il reste aussi la question de l'application du dispositif de l'activité partielle à toutes les structures. Il est important de ne pas perdre des structures et des lieux, qui représentent aussi la diversité culturelle, que ce soit des structures publiques, parapubliques ou privées. Perdre un lieu conduit à perdre une chance d'accès à la culture pour les citoyens. Nous ne pouvons permettre que des territoires, pour des raisons de statut des structures, se trouvent dépossédés de lieux d'accès à culture. En matière d'extension du crédit d'impôt, il ne faut pas considérer qu'il existe une hiérarchie entre l'art dramatique, la danse et d'autres expressions des arts vivants. Les arts visuels sont encore une fois moins soutenus et moins identifiés. Ils n'ont pas de régime d'assurance chômage et ils sont en train de disparaître.

D'autres sujets restent en souffrance depuis plusieurs budgets, notamment les écoles d'architecture. Nous considérons que la dimension culturelle de l'architecture est un élément essentiel de la façon dont nos territoires se développent et participent au bien commun. Le statut des enseignants des écoles supérieures d'art territoriales n'est pas non plus réglé, ni l'accompagnement de la recherche. Je me demande aussi ce qu'est devenu le programme « micro-folies » qui faisait partie d'un projet innovant d'accès à la culture à travers des tiers lieux. Ces tiers lieux sont aussi moins présents dans le budget de la culture.

Concernant l'éducation artistique et culturelle, le budget est identifié, mais il n'y a pas de réflexion globale ni de rapprochement avec le ministère de l'éducation nationale dans sa mise en place, au-delà de quelques actions majeures et vendeuses. Beaucoup d'argent est investi sur le Pass culture, mais cela n'a de sens que si l'éducation artistique et culturelle a été bien menée depuis la petite enfance. Sinon, le Pass restera un objet mercantile.

Nous émettrons un avis favorable compte tenu de la réactivité et de l'engagement budgétaire, tout en soulignant ces sujets en souffrance. C'est peut-être l'opportunité pour le ministère et les collectivités de travailler ensemble pour dessiner les perspectives.

Mme Céline Brulin. – Nous partageons ces analyses sur l'intensité de la crise et sur le manque d'horizon pour établir des perspectives. Nous savons déjà que certaines mesures seront insuffisantes. Nous aimerais que le gouvernement se montre plus prêt au dialogue pour travailler sur des pistes de nature à rassurer les acteurs. Je suis d'accord pour un soutien renforcé au spectacle vivant sans exclure certains domaines. Je rejoins aussi ce qui a été dit sur les écoles d'architecture et les écoles d'art.

J'insiste sur le devenir des intermittents. L'année blanche est positive, mais il faudrait se projeter dans le plus long terme pour éviter que les acteurs ne meurent. Je rejoins aussi les propositions sur les lieux labellisés. Certaines activités échappent encore au bénéfice du dispositif de l'activité partielle et nous devons agir de concert pour l'obtenir. Je rejoins aussi ce qui a été exprimé sur le Pass culture. Voilà un sujet sur lequel il faudrait ouvrir un réel débat sur des redéploiements possibles. Sylvie Robert évoquait les phénomènes de concentration qui peuvent se renforcer avec cette crise. Le Pass culture va moins que jamais favoriser la diversité culturelle ; il soutient davantage des plateformes qui s'enrichissent en faveur de la crise.

Sur le rôle des collectivités territoriales qui en font beaucoup, je rappelle qu'elles sont aussi en difficulté financière avec des arbitrages difficiles dont la culture pourrait pâtir. J'exprime aussi mon incompréhension sur l'impossibilité de faire des cours d'instruments individuels pour les premier et deuxième cycles, alors que ces cours individuels sont peut-être moins compatibles avec les exigences sanitaires que les cours collectifs.

Pour ces raisons, nous nous abstiendrons sur ces crédits.

M. Julien Bargeton. – Cette crise est un choc terrible et très brutal pour tous les acteurs culturels : plasticiens, monde du spectacle vivant, musique... Cette situation a aussi renforcé parfois les inégalités et je pense que c'est le moment de se rappeler que l'accès à la culture est fondamental pour lutter contre elles.

Je voudrais insister sur la hausse importante des crédits du programme 361, soit 33 % de plus. De manière générale, je voudrais rappeler l'importance de l'effort réalisé pour 2021. Le programme « création » est en hausse de 4,5 %. On atteint des montants importants pour le spectacle vivant. L'engagement du Plan de relance est substantiel et toutes les subventions sont versées par anticipation. Je note aussi le dégel de la réserve de précaution, le soutien à divers labels et les crédits complémentaires ouverts. Cet effort d'accompagnement est inédit en cette période de crise.

Sur le sujet des crédits d'impôt, un amendement du gouvernement a créé notamment le crédit d'impôt théâtre. Je souhaiterais demander à la rapporteure de faire un point sur ce qui ressort du débat en première lecture à l'Assemblée nationale sur le sujet, pour savoir sur quoi portera le débat.

M. Lucien Stanzione. – Dans le cadre de mes nouvelles fonctions dans cette commission, j'ai visité les différents organismes de spectacle vivant à Avignon. La situation est vraiment catastrophique. Les compagnies du off, l'ensemble des petites compagnies non subventionnées qui ne peuvent plus travailler, se demandent à quoi ressemblera la saison 2021 des festivals. Nous avons posé la question à la ministre, qui est demeurée évasive dans sa réponse. Or les troupes de théâtre et les lieux de théâtre ne peuvent plus attendre, ils veulent savoir comment va se préparer la nouvelle saison, s'il y en a une.

Je soutiendrai l'avis de la rapporteure.

M. Jean-Raymond Hugonet. – Je voudrais souligner que le gouvernement a apporté des solutions financières, même s'il l'a fait parfois un peu tard. Il est certain que le jour où les intermittents ne seront plus rémunérés, le spectacle vivant souffrira. Ceci dit, la situation est très compliquée financièrement pour l'État.

Je souscris à la nécessité d'être attentifs à la façon dont les crédits annoncés « ruissent » jusqu'aux scènes. Je souhaiterais un suivi précis de ce sujet, car la différence entre ce qui est annoncé pour les secteurs et ce à quoi ils peuvent avoir droit est souvent importante.

Sur le Pass culture, je constate qu'une nouvelle fois, l'argent coule à flots alors que le monde du spectacle est à l'arrêt. La raison en est simple : il s'agit d'une promesse qui figurait dans le programme d'Emmanuel Macron lorsqu'il était candidat à la présidence de la République. Il faut donc qu'elle soit concrétisée avant 2022. Pourtant ce projet n'a guère de sens au regard de l'état dans lequel se trouve aujourd'hui la culture dans notre pays. Le Pass

culture devrait atteindre en 2021 59 millions d'euros. Le monde de la culture juge, à raison, un tel montant insupportable.

Mme Claudine Lepage. – Merci pour ce rapport complet qui aborde tous les secteurs.

Je me limiterai à quelques remarques sur le programme 131, sur le spectacle vivant particulièrement touché par la crise sanitaire et sur les mesures prises pour lutter contre l'épidémie.

Ce secteur n'a pas été considéré comme essentiel, mais l'État a montré son attachement au spectacle vivant en inscrivant 220 millions d'euros en autorisations d'engagement et 185 millions d'euros en crédits de paiement en faveur du spectacle vivant privé et en favorisant le recours aux crédits d'impôt dans la musique et dans l'art dramatique. Je trouve dommage que d'autres formes d'art vivant n'y aient pas accès. Nous soutiendrons donc les amendements proposés par Sylvie Robert à ce sujet.

L'incertitude quant à la durée de la crise sanitaire n'efface pas les inquiétudes. Nous nous inquiétons sur les modalités de mise en œuvre de l'année blanche pour les intermittents du spectacle et sur sa possible prolongation. Des inquiétudes existent aussi sur les modalités de reprise des activités culturelles en 2021, et notamment des festivals qui font vivre nos territoires. Face à l'incertitude, certaines structures pourraient annuler des festivals plusieurs mois à l'avance. Un meilleur accompagnement des festivals est donc nécessaire au niveau de l'État.

Le risque de faillites de structures culturelles qui doivent faire face aux loyers et charges ne doit pas être écarté et doit faire l'objet d'un suivi précis en 2021. Globalement, eu égard au manque de visibilité, l'ensemble du secteur culturel devra faire l'objet de notre attention tout au long de l'année 2021.

Le groupe socialiste émet un avis favorable et votera les crédits même s'ils restent bien en deçà des besoins.

Mme Catherine Morin-Desailly. – Merci pour ce diagnostic précis qui nous permet de nous fixer des objectifs pertinents. Chacun d'entre nous mesure, dans nos territoires, la détresse des artistes et des techniciens. Il a fallu beaucoup de temps pour que soit énoncé un plan d'urgence pour la culture, avec un décalage dans le temps par rapport à ce qui se passait dans les collectivités territoriales. Les structures ont par ailleurs connu des problèmes pour gérer les festivals, faute de consignes claires concernant leur report. De même, certains festivals ont été annulés sans bénéficier du retour des assurances. Ce sujet a concerné aussi les structures culturelles, pénalisées par le manque d'anticipation, alors qu'elles avaient demandé cet effort dès le printemps. Elles ont fait de leur mieux à la rentrée pour offrir des programmations, mais les directives changeaient tous les quinze jours. Malgré les protocoles sanitaires drastiques établis dans les salles de spectacle, nos structures ont dû se réadapter et revoir leurs ambitions. La situation est vraiment très compliquée.

Merci d'avoir pointé l'investissement des collectivités territoriales qui financent les deux tiers du spectacle vivant. Les structures labellisées, pôles ressources pour les territoires référents, autour desquelles tout un écosystème gravite, ont pu résister grâce aux subventions versées par les collectivités. Ces structures ont elles-mêmes des comportements

vertueux, elles ont continué à passer des commandes et à verser des salaires. Mais on ne sait pas combien de temps ce système tiendra.

S'agissant du dispositif de l'activité partielle, il serait bon de demander des clarifications sur la subvention compensatoire proposée par le ministre Franck Riester pour les établissements publics qui ne peuvent pas en bénéficier. Les critères n'en sont pas clairs. Le droit du travail devrait permettre, par souci d'égalité, que tous les établissements qui cotisent à l'assurance chômage bénéficient, pour leurs salariés, du chômage partiel. Ce versement de subvention serait une dérogation au droit commun et nous devons connaître son fonctionnement. Nous sommes donc en contact avec la ministre du Travail pour essayer d'avancer sur ce sujet.

Je pense aussi qu'il est temps de structurer la filière des arts plastiques et que cette crise en est l'opportunité. C'est la rare filière à ne pas l'être, et donc à ne pas pouvoir se défendre.

S'agissant du Pass culture, je supprimerais pour ma part ces 59 millions d'euros pour les reverser à l'EAC (éducation artistique et culturelle). Mais nous savons bien que ce projet prospérera jusqu'à la fin du quinquennat, c'est une promesse du Président de la République.

Sur le programme 361, j'attire votre attention sur la filière musique de patrimoine et de création, toujours non traitée. Il n'y a pas de politique publique sur la question de la formation, des orchestres installés ou indépendants. Le Centre national de la musique mènera-t-il cette politique, en tant qu'agent de l'État délégué sur ces missions ? Ou est-ce qu'un certain nombre de missions resteront entre les mains de la direction générale de la création artistique ? Nous n'avons pas la réponse. Je m'étonne aussi que les conservatoires soient à l'arrêt, alors qu'ils sont subventionnés par l'éducation nationale, notamment dans le cadre des cursus aménagés.

Mme Laure Darcos. – Je voulais revenir sur la décision de la Cour européenne de justice relative aux organismes de gestion collective. L'aide qu'ils apportent à la création, aux festivals et aux spectacles va fortement diminuer. Si l'effet de cette décision était rétroactif, il entraînerait une perte de l'ordre de 140 millions d'euros. Avons-nous les moyens de compenser ce manque dans le fléchage budgétaire ? Ce sujet majeur aura des répercussions sur les années à venir.

M. Laurent Lafon, président. – Je pense que c'est une bonne idée d'exercer notre mission de contrôle sur les crédits annoncés. Nous pouvons nous poser des questions sur la différence entre l'annonce et la réalité, sans préjuger de quoi que ce soit. Sur la capacité de « ruissellement », nous pouvons nous interroger sur la capacité de l'État à diffuser les sommes annoncées sur l'ensemble des territoires et des acteurs, ce qui justifiera un contrôle de notre part. Je reviens aussi sur la question connexe de l'articulation entre les financements des collectivités et ceux annoncés par l'État dans les différents plans. Nous en rediscuterons, y compris du bon tempo pour effectuer ce contrôle. Je réponds avec intérêt à la sollicitation de la rapporteure.

Mme Sylvie Robert, rapporteure pour avis. – La crise a révélé la fragilité du secteur et nous devons nous poser la question de son organisation. Son modèle n'aurait-il pas atteint ses limites ? Cela pourrait donner lieu à un travail prospectif.

La question de l'Opéra de Paris doit être regardée. Je ne sais pas comment ont été calculés les 80 millions d'euros injectés, mais c'est un problème plus profond et très préoccupant, à suivre de près.

Pour revenir sur les « micro-folies », 3 millions d'euros ont été budgétés comme l'an passé. J'en profite pour vous dire qu'à l'Agence nationale de la cohésion des territoires, 45 millions d'euros sont destinés à des tiers lieux. Au-delà des secteurs subventionnés, des secteurs privés, des associations qui accomplissent un travail remarquable, les tiers lieux sont invisibles pour le ministère de la Culture. Ils peuvent toutefois prétendre à des soutiens au niveau du ministère de la Cohésion des territoires, notamment *via* ces 45 millions d'euros. Ce serait intéressant de mener un débat notamment avec la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, car cela touche la dimension culturelle. Ce champ est en dehors de notre périmètre et je trouve cela dommage.

Nous serons évidemment amenés à demander le prolongement de l'année blanche pour répondre à la réalité du travail des artistes.

En matière de crédits d'impôt, les députés ont assoupli le crédit d'impôt spectacle vivant sur l'année 2021 et 2022, notamment le critère relatif au nombre de représentations obligatoires. Les quatre représentations par an dans trois lieux ont été remplacées pour deux représentations par an sur des lieux différents. Ils ont par ailleurs prolongé l'existence de ce crédit d'impôt jusqu'en 2024. Je vous propose de compléter ce crédit d'impôt en bonifiant le taux pour 2021 et 2022, années du Plan de relance. Ces trois piliers, à savoir l'assouplissement, la prolongation et la bonification du taux, seront profitables pour les acteurs. Un nouveau crédit d'impôt théâtre a été créé jusqu'en 2024, mais pour le théâtre au sens d'oeuvres dramatiques. Je propose d'en élargir son périmètre et d'en bonifier le taux.

Sur le Pass culture, je n'en dirai pas plus, si ce n'est que la question de la transparence et du contrôle me semble indispensable.

En conclusion, le secteur manque vraiment de visibilité et a souffert du manque d'anticipation. Il est question aujourd'hui de rouvrir le 1^{er} décembre les commerces non essentiels, mais aucune annonce ne concerne jusqu'ici ni la culture ni le théâtre. Un message du gouvernement pour rassurer les acteurs me semble donc indispensable pour anticiper et accompagner. Nous l'avions demandé pour les festivals et nous n'avons reçu aucun message en ce sens. Or les consignes ne sont pas claires. La clause de service fait a été bien respectée au premier confinement, mais cela devient difficile. Les collectivités territoriales sont en fin d'exercice budgétaire, elles ont du mal à se projeter et certains lieux n'ont pas reçu de subventions. À cela s'ajoute le problème des loyers. Bruno Le Maire a annoncé un crédit de 50 millions d'euros de compensation pour les loyers des commerces. J'espère que dans le décret il sera élargi à tous les lieux culturels privés.

Je donne un avis favorable à l'adoption des crédits, mais il ne faut pas oublier toutes les réserves pour que ces crédits se traduisent dans les territoires.

La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits du programme 131 « Crédit d'impôt pour la culture et la transmission des savoirs » et 361 « Crédit d'impôt pour la culture et la transmission des savoirs » du projet de loi de finances pour 2021.

La réunion est close à 11 h 55.

Mercredi 25 novembre 2020

- Présidence de M. Laurent Lafon, président -

La réunion est ouverte à 8 h 45.

**Projet de loi de finances pour 2021 - Crédits « Action extérieure de l'État » -
Examen du rapport pour avis**

M. Laurent Lafon, président. – Nous examinons les crédits du programme 185 « Diplomatie culturelle et d'influence » de la mission « Action extérieure de l'État ».

M. Claude Kern, rapporteur pour avis des crédits du programme 185 « Diplomatie culturelle et d'influence » de la mission « Action extérieure de l'État ». - J'ai souhaité que mon avis budgétaire s'inscrive dans la continuité de l'état des lieux et des recommandations que notre groupe de travail « Action culturelle extérieure » a présentés au printemps dernier. Cette fin d'année est l'occasion de faire le point sur l'évolution de la situation des six derniers mois, d'analyser la réponse apportée par le Gouvernement et d'identifier les priorités pour 2021.

La crise sanitaire a eu, sur le réseau culturel et d'influence français à l'étranger, comme sur l'ensemble du monde de la culture, des conséquences importantes dont l'ampleur est encore difficile à évaluer précisément. Tous les acteurs ont été mis à rude épreuve : fermeture partielle ou totale des établissements, report ou annulation d'évènements, modification des modes de fonctionnement, perte de recettes. Face à cette situation particulièrement complexe et inédite, nous avons tous à cœur d'aider nos réseaux et nos opérateurs à se relever et à retrouver des conditions favorables à leur rayonnement.

Les auditions que j'ai menées, et auxquelles ont assidûment participé Catherine Morin-Desailly, Claudine Lepage et Monique de Marco, m'ont conduit à centrer mon rapport sur le réseau d'enseignement français à l'étranger et celui des instituts culturels et des alliances françaises.

Notre groupe de travail avait dressé un panorama particulièrement sombre de la situation du réseau d'enseignement français à l'étranger pendant la première vague épidémique, certains de nos interlocuteurs n'hésitant pas à parler de la plus grave crise de son histoire. La fermeture de la quasi-totalité des établissements au pic de la crise sanitaire s'est traduite par le basculement vers un enseignement en distanciel, qui a suscité un mouvement de contestation sur son inadéquation avec le niveau des frais de scolarité. Les établissements ont alors été confrontés à des défauts de recouvrement, engendrant des problèmes de trésorerie, provoquant eux-mêmes une diminution des contributions à l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE). L'emballage de cette mécanique récessive a fait craindre la faillite de certains établissements et la diffusion d'une crise financière à l'ensemble du réseau.

C'est dans ce contexte que, fin avril, le Gouvernement a annoncé un plan de soutien d'urgence. Notre groupe de travail avait salué cette initiative, tout en émettant deux réserves : une méthode contestable, privilégiant l'effet d'annonce plutôt que le travail de fond, et un calibrage budgétaire encore très imprécis. Nos critiques ont été entendues puisque ce

plan a finalement fait l'objet d'une budgétisation dans la troisième loi de finances rectificative du 30 juillet 2020.

Les crédits destinés au réseau ont été articulés autour de trois grands volets : un accompagnement aux familles françaises en difficulté, grâce à un abondement des bourses scolaires de 50 millions d'euros supplémentaires ; une aide aux familles étrangères et aux établissements, avec une subvention supplémentaire de 50 millions d'euros ; une troisième enveloppe de 50 millions d'euros d'avances de l'Agence France Trésor (AFT) permettant à l'AEFE de soutenir la trésorerie des établissements.

Au 1^{er} octobre dernier, le montant des crédits consommés sur l'enveloppe dédiée aux bourses s'élevait à 104,1 millions d'euros sur une dotation globale de 155 millions. Un tel chiffre, à cette période de l'année, illustre la forte augmentation des demandes de bourses de la part des familles françaises ; sur les 50 millions d'euros supplémentaires destinés aux familles étrangères et aux établissements, 23 millions d'euros ont été consommés.

Même si ces deux mesures ont été accueillies favorablement, certaines associations de parents d'élèves font état d'une trop grande rigidité du dispositif de soutien aux familles françaises, dont les critères seraient plus restrictifs que ceux retenus pour l'aide aux familles étrangères.

Nous avons eu aussi écho de disparités dans l'application des aides selon les postes diplomatiques, qui semblerait être imputable à une mauvaise communication du ministère vers les postes, puis de ces derniers vers les établissements.

Quant aux avances de France Trésor à l'AEFE, elles ont permis à l'opérateur de débloquer 24 millions d'euros sous la forme de report de contributions et d'octroi de prêts.

La mise en œuvre de ces premières mesures de soutien, combinée à une mobilisation remarquable des équipes administratives et pédagogiques, a permis à la rentrée 2020 de se dérouler de manière globalement satisfaisante. La moitié des établissements ont repris l'enseignement en présentiel ; 21 % ont mis en place un mode « hybride » ; 29 % sont restés en distanciel complet. La situation évolue quasi quotidiennement, en fonction de l'état sanitaire des pays et des décisions prises par les autorités locales.

Les relations entre les établissements et les parents se sont apaisées, même si des points de crispation peuvent perdurer. La ligne directrice de l'AEFE est clairement de promouvoir la qualité du dialogue pour créer du consensus. Une récente enquête menée auprès de l'ensemble des acteurs du réseau fait état de retours globalement positifs sur l'enseignement à distance. Néanmoins, trois préoccupations en ressortent : l'accompagnement des enfants à besoins éducatifs particuliers, les difficultés propres à l'enseignement en maternelle, la qualité de la communication entre les établissements et les familles.

La baisse des effectifs est de l'ordre de 8 000 élèves ; en prenant en compte les 5 000 nouveaux élèves arrivés dans le cadre de la dernière campagne d'homologation, le recul serait donc de 3 000 élèves. Les effectifs connaissent aussi des variations importantes selon les zones géographiques, la nationalité des élèves et le degré de scolarité.

Le réseau apparaît globalement en moins mauvaise santé qu'on aurait pu le craindre il y a quelques mois. La plus grande vigilance s'impose cependant, car la situation demeure très instable et parce que certains établissements, notamment des petites structures,

sont dans un état plus critique que d'autres. C'est au regard de ce constat prudent qu'une deuxième étape du plan de soutien devrait être prochainement déployée au bénéfice des familles et des établissements. Nous y serons très attentifs.

L'AEFE voit sa subvention pour charges de service public augmenter de 9 millions d'euros en 2021. Cette évolution résulte de la pérennisation du « rebasage » de 24,6 millions d'euros effectué l'an passé – nous l'avions appelé de nos vœux après la coupe budgétaire survenue en 2017 – et à l'attribution de 9 millions d'euros pour financer des mesures de sécurisation des établissements, face à la montée de la menace terroriste.

Hors cette enveloppe spécifique, la stabilisation de la subvention constitue, certes, une garantie, mais je doute qu'elle suffise à couvrir à la fois les effets de la crise et l'expansion du réseau, dont le Gouvernement fait toujours un axe stratégique. Alors que la situation reste fragile, j'estime que priorité doit être donnée à la sauvegarde et à la consolidation des établissements existants plutôt qu'à l'homologation de nouvelles structures.

J'en viens à mon second point, consacré aux instituts culturels et aux alliances françaises, que nous n'avions malheureusement pas pu traiter avec le groupe de travail faute, à l'époque, de remontées de terrain consolidées.

Au plus fort de la crise sanitaire, 105 des 117 instituts culturels étaient fermés, ainsi que 650 des 830 alliances françaises. Depuis la rentrée, certains établissements ont pu rouvrir, soit partiellement, soit entièrement ; d'autres sont restés fermés. Là aussi, la situation est très évolutive.

Sur place, les équipes ont fait preuve d'une grande capacité d'adaptation pour réorganiser leurs activités à distance. Cette mobilisation n'a cependant pas permis d'empêcher la baisse des ressources propres, qui devrait se traduire par une diminution de 10 % du taux d'autofinancement des instituts culturels. Selon le ministère, un premier tiers d'instituts serait en situation budgétaire fragile, un deuxième tiers serait sous surveillance accrue, et un dernier tiers serait résilient.

L'incertitude sur les dates de réouverture et sur la capacité des instituts à retrouver leurs publics lors de la reprise constituent un véritable défi. En l'absence d'amélioration de la situation, le taux d'autofinancement continuera à baisser et les fonds de réserves de certains instituts pourraient être entièrement épuisés d'ici la fin de l'année ou le début de l'année prochaine, laissant craindre de possibles fermetures définitives.

Les alliances françaises sont confrontées aux mêmes problématiques de baisse du nombre d'apprenants, d'interruption de leurs activités, d'incertitude sur les dates de réouverture et sur le niveau des inscriptions. Une première estimation évaluait le montant des besoins supplémentaires, d'ici la fin de l'année, entre 800 000 et 1,5 million d'euros.

Or, aucune enveloppe spécifique n'a été ouverte en loi de finances rectificative au bénéfice des instituts culturels et des alliances françaises. Le ministère a simplement procédé, en cours de gestion, à des redéploiements de crédits au sein du programme 185 ; 5 millions d'euros supplémentaires ont ainsi été attribués aux instituts et 2 millions d'euros aux alliances. Cette gestion pragmatique des crédits doit être saluée, mais elle ne permettra sans doute pas de sauver les établissements en situation de grande vulnérabilité financière.

Le PLF pour 2021 ne comporte pas non plus de mesures de soutien aux réseaux des instituts et des alliances, hormis une enveloppe supplémentaire de 3 millions d'euros pour accélérer leur transformation numérique. Ce statu quo devra être révisé, lors de prochaines lois de finances rectificatives, en fonction des difficultés qui émergeront en cours d'année prochaine. Car, si les réouvertures venaient à être encore repoussées, des aides exceptionnelles à certaines structures pourront s'avérer indispensables.

Un mot, pour finir, de l'Institut français, dont la crise aura permis de conforter son rôle d'interface et d'appui aux réseaux des instituts culturels et des alliances françaises. Bien qu'ayant dû lui aussi adapter et reprogrammer la plupart de ses activités, la crise ne l'a affecté que modérément. En outre, la stabilisation de sa subvention en 2021 est perçue par son équipe dirigeante plutôt comme une bonne nouvelle.

À l'heure où nombre de politiques publiques nécessitent un soutien financier accru de l'État, la sanctuarisation, en 2021, du budget de nos réseaux d'enseignement et de culture à l'étranger mérite d'être accueillie favorablement. Mais nous devrons, tout au long de l'année prochaine, prêter la plus grande vigilance aux conséquences encore non stabilisées de la crise, afin de ne pas laisser des dommages irréversibles atteindre les acteurs les plus fragiles de ces réseaux. Je m'y engage.

Je vous propose donc d'émettre un avis favorable à l'adoption des crédits du programme 185 consacrés à la diplomatie culturelle et d'influence.

Mme Claudine Lepage. – Je remercie Claude Kern pour son excellent rapport et pour nous avoir associés à ses auditions.

L'État a fait un gros effort, avec trois enveloppes de 50 millions d'euros chacune, pour aider les familles françaises, les familles étrangères et les établissements d'enseignement français à l'étranger. Cependant, les sommes dépensées sont encore loin de ces autorisations et les élus consulaires nous disent que l'interprétation des modalités budgétaires a varié selon les postes diplomatiques.

Pour les élèves français, les dépenses supplémentaires *via* les bourses ont atteint 23,2 millions d'euros, soit un total de 114,3 millions d'euros cette année ; compte tenu des rabots de ces dernières années, nous sommes au niveau de 2014, alors que le nombre d'élèves a augmenté. L'aide aux familles étrangères atteint 25,2 millions d'euros, et l'avance de trésorerie, 24,5 millions d'euros – ce sont les chiffres annoncés hier en conseil d'administration de l'AEFE. Des postes ont eu une lecture restrictive des instructions et, si la rigueur s'impose bien entendu, toutes les familles n'ont pas été informées des aides disponibles, certains documents demandés sont difficiles voire impossibles à fournir pendant le confinement, et des dossiers ont été traités avec une rigueur qui n'était pas exigée.

Le réseau a souffert, les alliances plus encore que les instituts. La mise en place rapide du numérique a permis une certaine continuité des cours, mais les inscriptions n'ont pas toujours été renouvelées. L'Institut français a été chargé de soutenir le réseau et le fonctionnement des établissements, en mettant les industries culturelles et créatives en contact avec les filières à l'export, en animant les partenariats autour de la langue française, en assurant le pilotage administratif et la modernisation du réseau. Le passage au numérique est une chance, même s'il a un coût, et le maintien du budget de l'Institut français est un bon signe pour le réseau.

Malgré nos quelques réserves sur l'AEFE, le groupe socialiste votera les crédits de cette mission, compte tenu des efforts de soutien au réseau. Les problèmes structurels demeurent, en particulier celui des pensions civiles des personnels résidents, qui sont à charge de l'AEFE depuis 2009 et dont le coût augmente chaque année du fait du glissement vieillesse technicité (GVT), sans compensation par l'État.

M. Damien Regnard. – J'avoue ma perplexité face à la situation des opérateurs - Institut français de Paris, instituts culturels, alliances françaises, réseau de l'AEFE - qui restent fortement fragilisés dans un environnement international pandémique instable. Un tiers des établissements culturels sont menacés de fermeture définitive, et l'on déplore une baisse des effectifs du réseau AEFE, alors que le nombre d'élèves progresse en général.

L'augmentation du budget total reste très faible : seulement 0,2 % grâce aux 9 millions d'euros fléchés sur la sécurité du réseau, tandis que d'autres crédits baissent. Le ministère de l'Europe et des affaires étrangères, de son côté, communique peu sur le plan de soutien au réseau. Et dans les conditions budgétaires actuelles, on voit mal comment l'objectif de doubler le nombre d'élèves d'ici 2030 serait tenu : il faudrait 35 000 nouveaux élèves par an, on en est loin.

L'incertitude planant sur le réseau culturel français reste très présente et constitue un vrai défi. L'autofinancement de la plupart des instituts continue de baisser, faute de mécénat et d'évènements payants. Ils manquent de ressources et paraissent peu viables financièrement ; n'est-il pas temps de s'interroger sur leur modèle et envisager de réformer leur fonctionnement, comme d'autres pays l'ont fait avec succès – notamment la Chine, l'Espagne et l'Allemagne ? Des instituts et des alliances françaises sont menacés de fermeture définitive, pas moins de la moitié sont encore fermés ou partiellement ouverts et de nombreux postes de représentants locaux ont été supprimés. On note également une baisse des postes de détachés.

Cependant, 7 millions d'euros ont été redistribués en cours de gestion au sein de l'enveloppe du programme et l'expansion du réseau reste un objectif central du ministère.

Des efforts sont à noter envers le réseau des établissements français à l'étranger, la mise en place du plan de soutien a permis que la rentrée 2020 se déroule de manière globalement satisfaisante, malgré la prolongation de la crise. Il y a eu une réactivité lors du troisième collectif budgétaire, qui a débloqué des fonds sur l'accompagnement aux familles françaises et aux établissements en difficulté. C'est le cas de l'abondement de l'aide à la scolarité à hauteur de 50 millions d'euros portant sa dotation totale à 155 millions d'euros en 2020 (dont 105,3 millions d'euros au titre de la loi de finances initiale), de l'aide aux familles étrangères en difficulté et aux établissements quel que soit leur statut (établissements en gestion directe, conventionnés ou partenaires) qui s'est traduite par le versement d'une subvention supplémentaire de 50 millions d'euros sur le programme 185. Une enveloppe de 50 millions d'euros d'avances de l'Agence France Trésor (AFT) sur le programme 823, permettant à l'AEFE d'aider les établissements à affronter leurs difficultés de trésorerie a également été mise en place. Cependant, seulement la moitié a été utilisée car il faut les rembourser en un an.

Toutefois, trois établissements sur quatre seulement fonctionnent en mode présentiel et il en reste encore un sur cinq en mode distanciel. Les problèmes sont donc loin d'être réglés et il y a des dédommages à faire. Plus de 35 établissements ont perdu au

moins 20 % de leurs élèves. Une très mauvaise communication a été faite sur l'enveloppe allouée au réseau AEFE et aux aides afférentes, si bien que plus de 200 établissements n'ont pas fait de demande de bourses exceptionnelles. En cause, un défaut d'information et des difficultés à réunir les pièces administratives.

Avec ce projet de budget, les établissements retrouvent un niveau de dotation équivalent à celui de 2013, alors que le nombre d'élèves a progressé de plus de 13 %. Bien que des efforts aient été effectués sur les crédits dédiés à l'AEFE, l'enveloppe reste faible par rapport aux promesses du passé. Nous sommes encore loin du doublement des effectifs d'ici 2030, voulu par le Président de la République. Par ailleurs, les problèmes de sécurisation des établissements restent très concrets et nos structures ont besoin d'être mieux subventionnées. Les récentes attaques contre nos représentations à l'étranger ne doivent pas être prises à la légère. N'attendons pas un drame pour nous doter de vrais moyens financiers, matériels et humains pour sécuriser efficacement nos établissements. Et pour avoir plus d'élèves, on ne peut brader l'excellence pédagogique du réseau en baissant les critères d'homologation – au lieu de donner plus de moyens à l'AEFE pour atteindre ses objectifs.

Même si nous déplorons la mauvaise communication du ministère, nous voyons comme un signe positif la prise en compte des alertes que nous avions lancées lors du troisième collectif budgétaire, ainsi que le report des sommes non dépensées cette année. Et si nous pensons que ce budget n'est pas à la hauteur des attentes, ni des besoins de nos établissements, pas plus que du rayonnement de notre diplomatie culturelle à travers le monde, nous suivrons l'avis de notre rapporteur.

Nous demandons que notre groupe de travail « Action culturelle extérieure de l'État » puisse se réunir au mois de mars pour suivre les engagements pris et pour adapter éventuellement notre position – et je souhaite que les élus consulaires soient consultés et associés à nos réflexions.

M. Jérémie Bacchi. – La situation sanitaire a troublé le fonctionnement de notre réseau d'établissements français à l'étranger, nous devrons suivre très précisément l'aide qui leur sera apportée l'an prochain, donc le fléchage des crédits. Nous regrettons que l'Éducation nationale ne détache pas plus de ses personnels dans ces établissements, ce qui serait un gage de qualité de l'enseignement mais aussi de pérennité pour ces structures.

M. François Patriat. – Notre groupe salue la hausse de 63 millions d'euros des crédits de cette mission qui progressent pour la troisième année. Les nouvelles homologations ont permis cette année d'accueillir 5 000 nouveaux élèves. Cependant, on constate un déséquilibre entre les établissements en gestion directe et les autres. Il est clair que l'objectif de doubler le nombre d'élèves d'ici à 2030 sera difficile à atteindre. C'est l'occasion sans doute de repenser les missions de l'AEFE, pour gagner en efficacité. Notre groupe votera les crédits de cette mission.

Mme Catherine Morin-Desailly. – Lors de l'audition des services du ministère, j'ai attiré l'attention sur les alliances françaises présentes sur notre territoire, qui contribuent elles aussi au rayonnement de notre langue. Elles rencontrent aujourd'hui de grandes difficultés, mais nous ne pouvons pas les aider comme celles qui sont implantées à l'étranger. Elles nous interpellent, il faut faire quelque chose, trouver des solutions complémentaires.

M. Claude Kern, rapporteur pour avis. – Le doublement des effectifs pour 2030 fait toujours partie des priorités du Gouvernement, mais l'AEFE ne pourra pas y

parvenir avec le budget qu'on lui alloue, et seule l'homologation pourra faire progresser significativement les effectifs ; cette année 14 nouveaux établissements sont déjà homologués, une troisième série d'homologation est en cours. La priorité, dans la crise, doit être donnée à la sauvegarde des structures existantes. L'excellence pédagogique du réseau ne doit pas être sacrifiée sur l'autel de son élargissement.

Les 9 millions d'euros pour la sécurisation ont été accueillis favorablement, mais je ne pense pas qu'ils suffiront ; des demandes aux pays partenaires ont été faites pour contribuer à la sécurité de nos établissements, nous attendons ce que cette démarche donnera.

Nous avons évoqué le problème des alliances françaises présentes sur le territoire national, le ministère des affaires étrangères n'a effectivement pas la main sur leur budget, il faut se tourner vers l'Intérieur.

Enfin, je suis tout à fait disposé à ce que notre groupe de travail sur l'action culturelle extérieure soit réuni en mars, la décision en revient au bureau de notre commission

M. Laurent Lafon, président. – Les domaines sont nombreux où une analyse de la situation face à la crise sanitaire est nécessaire, il faudra en cibler quelques-uns.

M. Damien Regnard. – J'ai mentionné le mois de mars parce que les commissions d'attribution des bourses viendront tout juste de se tenir ; elles apporteront des données précises, que nous pourrons alors évaluer.

M. Claude Kern, rapporteur pour avis. – J'ajoute que les secteurs géographiques les plus en difficulté sont l'Amérique latine et le Proche-Orient, en particulier le Liban, qui est notre premier réseau – il est aujourd'hui fermé.

La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits du programme 185 « Diplomatie culturelle et d'influence » de la mission « Action extérieure de l'État » du projet de loi de finances 2021.

Projet de loi de finances pour 2021 - Crédits « Enseignement scolaire » - Examen du rapport pour avis

M. Laurent Lafon, président. – Nous examinons à présent les crédits de la mission « Enseignement scolaire ».

M. Jacques Gosperrin, rapporteur pour avis sur les crédits de la mission « Enseignement scolaire ». – La mission « Enseignement scolaire » est dotée de 76 milliards d'euros, soit une augmentation de 2,6 % et 1,9 milliard d'euros par rapport à l'année dernière.

Sept actions représentent à elles seules près des deux tiers de cette augmentation. Elles témoignent des principales priorités du ministère : l'école inclusive et le premier degré.

Les crédits pour l'école inclusive progressent de plus de 250 millions d'euros. Cette augmentation doit permettre la création de 8 000 postes supplémentaires d'accompagnants d'élèves en situation de handicap (AESH) à la rentrée 2020 et de 4 000 de plus en 2021. On ne peut que se féliciter collectivement de cette priorité donnée à l'inclusion de tous les enfants à l'école. Il faut, cependant, veiller à la rémunération et à la fidélisation des AESH. Deuxième bémol : le faible nombre d'enseignants référents, alors qu'ils font le lien

entre tous les acteurs de la scolarisation de l'enfant en situation de handicap et qu'ils mettent en œuvre le projet personnalisé de scolarisation – projet qui existe également pour l'élève qui n'est pas accompagné par un AESH.

Deuxième priorité du Gouvernement : l'école primaire. Dans un contexte de baisse démographique dans le premier degré, ce projet de budget crée 2 039 équivalents temps plein (ETP).

L'année scolaire 2019-2020 a vu quasiment réalisé le dédoublement des classes de CP et CE1 en réseau d'éducation prioritaire (REP) et en réseau d'éducation prioritaire renforcé (REP +), ce qui a nécessité la création de 10 700 ETP ; à la rentrée 2020, le dispositif est progressivement étendu aux classes de grande section. Le PLF 2021 intègre les ETP nécessaires pour dédoubler l'ensemble des classes de grande section en REP +.

Concernant les écoles hors REP et REP +, la limitation du nombre d'élèves à 24 commence cette année dans les classes de grande section de maternelle. La limitation à 24 élèves par classe de la grande section au CE1 doit concerner à terme 26 000 classes.

Enfin, et comme beaucoup d'entre nous l'avaient demandé en mars et obtenu, il n'y a eu aucune fermeture de classe sans l'accord du maire, en milieu rural. Cette annonce a « coûté » 1 248 ETP, soit plus de 60 % des ETP créés dans le PLF 2021 en faveur du premier degré. J'utilise cette expression de coût à dessein, car nous sommes plusieurs à avoir interrogé le ministre sur la pérennisation de cette mesure. Si Jean-Michel Blanquer a indiqué être particulièrement attentif aux classes rurales, il ne s'est pas prononcé précisément sur le maintien de cette mesure l'an prochain.

Au total, les créations d'ETP dans le primaire sont supérieures à la trajectoire envisagée en début d'année. On évoquait alors le chiffre de 400 ETP supplémentaires. Si je me réjouis de cette hausse, il ne faudrait pas que des mesures pérennes aspirent toutes les capacités de remplacement et que les directeurs académiques des services de l'éducation nationale (DASEN) se retrouvent sans marge de manœuvre en cas d'absence non prévue d'un enseignant. Ensuite, l'augmentation des ETP du premier degré ne doit pas se faire au détriment du second degré.

Les crédits pour l'enseignement primaire augmentent donc de 586 millions d'euros, auxquels s'ajoutent les 100 millions d'euros de compensation aux communes du fait de l'abaissement à 3 ans de l'âge obligatoire d'instruction.

Dans l'enseignement secondaire, ce projet de budget supprime 1 800 ETP ; depuis le début du quinquennat, près de 4 500 ETP y auront été supprimés. Ces baisses sont compensées, dans le budget, par l'augmentation des heures supplémentaires. Les heures supplémentaires années (HSA) – c'est-à-dire les heures récurrentes hebdomadaires – représentent désormais 9 % du temps d'enseignement. Depuis un décret d'avril 2019, une deuxième heure supplémentaire hebdomadaire non refusable par les enseignants du second degré a été instaurée, sauf motif de santé. Pourquoi le Gouvernement fait-il le choix de recourir aux HSA ? La raison est démographique : le secondaire rencontre la « bosse » démographique du début des années 2000, qui va baisser à partir de 2023. Or, un enseignant recruté maintenant aura un temps devant élève réduit les premières années afin de poursuivre sa formation – et c'est en 2023 qu'il sera à temps plein, précisément quand le nombre d'élèves commencera à baisser. Un recrutement massif aujourd'hui conduirait dans quelques années à

des réductions significatives de places aux concours. Les HSA permettent d'éviter les à-coups de ressources humaines.

Toutefois, le recours aux heures supplémentaires entre dans une phase très tendue, car nous sommes bien « dans la bosse démographique ». Pour bien comprendre les difficultés, il faut aller au-delà des moyennes indiquées par le ministère, et s'intéresser à la situation à l'échelle d'un établissement. Entre les enseignants à temps partiel et ceux dont l'état de santé ne leur permet pas de faire des heures supplémentaires ou encore ceux qui sont exonérés d'en faire, l'enveloppe des HSA porte souvent sur la moitié à peine des enseignants de la discipline concernée. Dans les faits, et parce que les HSA se concentrent sur un nombre limité d'enseignants, il n'est pas rare de devoir demander à un personnel d'effectuer trois voire quatre HSA. Aujourd'hui, en raison de cette concentration, les chefs d'établissement ont du mal à trouver des enseignants pour faire ces heures supplémentaires : le vivier sur lequel s'appuyer se réduit de plus en plus. En 2019, 12,3 millions d'euros de crédits pour les heures supplémentaires n'ont pas été consommés.

Lors de son audition, le ministre a indiqué que de nombreuses pistes étaient ouvertes pour revaloriser les rémunérations, notamment des pistes « gagnantes-gagnantes ». Ces solutions sont intéressantes à explorer. Je pense notamment au débat sur la formation rémunérée pendant les vacances. De même, les heures supplémentaires permettent aux enseignants d'améliorer leur salaire - la première heure supplémentaire est majorée de 20 % -, mais cet outil ne doit pas être surexploité.

Enfin, je souhaite aborder la question de la transmission des valeurs de la République. Le rôle des enseignants est primordial, et ceci dès le primaire. En effet, 21 % des incidents signalés lors de l'hommage à Samuel Paty concernaient des élèves du primaire. Un récent rapport de l'inspection de l'éducation nationale sur la laïcité indiquait que « le principe de laïcité, [...] ainsi que ses règles d'application et sa portée restaient très lacunaires chez beaucoup d'enseignants » : c'est inquiétant. L'inspection ajoute que, « pour un certain nombre d'enseignants, la conception de la laïcité et de son sens était davantage affaire de positionnement personnel, idéologique et politique, que de droit ». D'après un sondage réalisé par l'IFOP en 2018 et intitulé « les enseignants et la laïcité », les trois quarts des enseignants n'avaient pas bénéficié de formation initiale sur la laïcité et seuls 6 % des enseignants avaient reçu une formation continue sur le sujet. Plus grave : cette formation, qu'elle soit initiale ou continue, est jugée de mauvaise qualité par une très large partie des enseignants.

Le ministère paraît conscient du problème et, plus généralement, de la nécessité de renforcer la formation de ses personnels. Les crédits dédiés à la formation progressent, nous devrons être particulièrement exigeants sur leur exécution, car on constate une sous-exécution chronique de ces crédits. En 2019, seuls 71 % des crédits de formation avaient été dépensés.

Des réformes importantes sont en cours : le ministère suit de près la mise en place de l'Institut national supérieur du professorat et de l'éducation (INSPE) dans les académies. Les référentiels de formation définis par arrêté mentionnent de manière explicite « la connaissance et la capacité à transmettre les valeurs de la République », ainsi que les droits et devoirs des fonctionnaires. L'épreuve du concours d'entretien avec le jury a un rôle particulièrement important à jouer, pour vérifier que les valeurs de la République sont bien comprises et que l'enseignant est en capacité de les transmettre de manière dynamique aux élèves.

La formation continue est également en pleine évolution. Pour la première fois, un schéma pluriannuel de formation continue a été élaboré en 2019. Pour des sujets tels que les valeurs de la République, le ministère devra faire particulièrement attention à l'écueil de formations verticales, « sous forme de doxa », qui n'auraient pas l'efficacité recherchée. Le plan national de formation prévoit également des modules sur les contestations aux valeurs de la République et la façon d'y réagir. Enfin, il me paraît important que la transmission des valeurs de la République soit un engagement collectif et de long terme dans chaque établissement. La journée de la laïcité à l'école de la République, le 9 décembre prochain, doit constituer un jalon dans cette démarche. Nous avons une semaine de la presse et des médias qui est désormais bien intégrée dans l'année scolaire fin mars. Elle pourra servir de modèle à une action sur la laïcité et les valeurs de la République. La promotion des valeurs de la République doit fédérer les équipes pédagogiques. Toutes les disciplines ont leur rôle à jouer. J'ai ainsi trouvé particulièrement intéressantes les expériences « d'exercice de l'esprit critique » qui fleurissent dans un certain nombre d'établissements : par exemple, l'utilisation des mathématiques pour montrer les possibilités de manipulations statistiques et développer l'esprit critique des élèves.

Voici mes chers collègues la présentation de cette mission. Je vous propose de donner un avis favorable, hors programme 143 consacré à l'enseignement agricole.

Mme Marie-Pierre Monier. – Je remercie notre rapporteur pour l'organisation des auditions. J'apprécie que nous ayons été associés, la parole a été parfaitement libre, cette façon de travailler est très appréciable.

Nous examinons ce budget dans ces conditions très difficiles pour l'éducation nationale. Je m'associe bien sûr à votre hommage à Samuel Paty : l'assassinat de l'un des leurs a profondément ébranlé la communauté enseignante. Les hussards noirs de la République sont toujours les piliers de notre société face à l'obscurantisme. Mais nous ne devons pas nous contenter d'hommages : il faut aussi entendre leurs alertes, lorsqu'ils disent qu'ils ne se sentent pas assez protégés, que le dialogue avec la hiérarchie est souvent compliqué, qu'ils ont besoin de plus de formations pour répondre sereinement aux nombreuses questions de leurs élèves.

Les personnels de l'éducation nationale ont été, et sont encore, en première ligne dans cette crise sanitaire, avec de nombreuses situations complexes à gérer : des protocoles sanitaires difficiles à mettre en place, un stress important pour les équipes éducatives, des élèves en difficulté après le premier confinement, des parents d'élèves inquiets...

Notre école de la République a pour mission de fournir à nos élèves un enseignement qui permette de résorber les inégalités, pour former des citoyennes et des citoyens qui, demain, pourront choisir la voie qui leur correspond, indépendamment de leur origine sociale. Nous savons que l'école manque de moyens pour parvenir à remplir convenablement cette mission. Ce projet de loi de finances pour 2021 répond-il à cette problématique ? La hausse des crédits de la mission « enseignement scolaire » s'explique également par le transfert d'une partie du budget consacré au sport et à la jeunesse qui rejoint le programme 214, et à une revalorisation salariale prévue pour le deuxième trimestre 2021. Si cette revalorisation est un signe positif – je regrette, cependant, que le point d'indice n'ait pas été revalorisé –, cela signifie également que le budget n'augmente pas en proportion suffisante pour permettre les créations de postes, en particulier dans le second degré, et l'augmentation de moyens nécessaires dans de nombreux domaines.

Les crédits prévoient une hausse du nombre de postes dans l'enseignement primaire, pour atteindre l'objectif du dédoublement des classes en REP et REP+ : c'est une bonne chose tout comme le maintien de toutes les classes en milieu rural. Mais nous regrettons que cela se fasse au détriment du dispositif « plus de maîtres que de classes », qui concerne notamment les écoles rurales, et que ce progrès soit contrarié par des suppressions de postes dans les autres programmes.

La suppression de 1 800 postes dans l'enseignement secondaire est très inquiétante, d'autant qu'elle coïncide avec l'arrivée de 28 000 élèves supplémentaires dans le secondaire. La compensation de ces suppressions de postes par le recours aux heures supplémentaires n'est pas satisfaisante : les enseignants comme les chefs d'établissement disent que les enseignants ne peuvent pas absorber autant d'heures supplémentaires, beaucoup sont déjà effectuées et elles se concentrent sur peu d'enseignants.

La détresse des directeurs et directrices d'école, exprimée à de nombreuses reprises l'année dernière, ne trouve pas non plus un écho suffisant dans ce budget : même si un effort est fait pour permettre de mettre en place plus de décharges, il n'est pas suffisant.

Nous constatons également que les moyens consacrés à l'accompagnement des élèves ne sont pas suffisants : les réseaux d'aides spécialisées aux élèves en difficulté (Rased), les médecins et les infirmiers scolaires, le personnel en charge de l'accompagnement social des élèves sont plus que jamais indispensables pour surmonter les difficultés nouvelles de la crise sanitaire, et pourtant le budget qui leur est consacré n'augmente pas en proportion.

Nous notons bien entendu la volonté de mettre l'accent sur l'école inclusive, avec la création de 4 000 postes d'AESH, mais nous regrettons que leur rémunération ne progresse pas : la plupart sont payés au SMIC et sont à temps partiel, ils ont donc des revenus très faibles, alors qu'ils assurent une mission essentielle qui mériterait d'être revalorisée de façon conséquente.

Le mal-être du personnel de l'éducation nationale est grandissant. Ils et elles tirent la sonnette d'alarme depuis longtemps, tout en acceptant de faire face avec engagement pour le bien des élèves. Il faut entendre ces alertes, si nous ne voulons pas atteindre un point de non-retour pour notre école.

Le groupe Socialiste, Écologiste et Républicain estime donc que ce projet de loi de finances 2021 ne répond pas suffisamment aux problèmes, nous voterons donc contre.

M. Laurent Lafon, président. – Je précise que nous auditionnerons la semaine prochaine Mme Nathalie Élimas, secrétaire d'État chargée de l'éducation prioritaire, à la suite de l'annonce d'une réforme de l'éducation prioritaire.

Mme Anne Ventalon. – Je salue le travail de notre rapporteur, son analyse globale du budget et les répercussions concrètes de certains dispositifs : l'enseignante que je suis est particulièrement réceptive à cet exercice.

Je partage bien entendu sa satisfaction quant à la hausse du budget, même si, avec un budget dans la moyenne des pays de l'OCDE, les résultats de l'enseignement primaire confirmés par les dernières évaluations nationales ne sont pas à la hauteur. La dernière enquête PISA de décembre 2019 indique même un décrochage inquiétant dans les milieux les plus populaires.

Je salue la hausse des crédits destinés à l'accompagnement des élèves handicapés, avec les réserves que notre rapporteur a exprimées.

Si l'on ne peut que se féliciter de l'effort réalisé sur le primaire, nous devons déjà sonner l'alarme sur les fortes disparités qui apparaissent dans le secondaire.

En effet, la réforme du lycée a consacré le principe des spécialités, qui sont inégalement représentées en fonction des territoires. Les lycéens des régions rurales ne peuvent opter pour l'ensemble des matières enseignées, ce qui va inévitablement réduire leurs opportunités au moment de s'orienter dans le supérieur.

Je souhaite également souligner le problème du non-remplacement des professeurs absents. Si notre rapporteur nous a bien décrit les enjeux démographiques qui poussaient à privilégier le recours aux heures supplémentaires, le manque d'effectifs de réserve pour suppléer aux absences se fait de plus en plus ressentir, et ce particulièrement dans les sections d'enseignement général et professionnel adapté (Segpa).

Je souhaite aussi évoquer l'évolution des missions confiées aux professeurs principaux. Il leur revient à présent de faire passer aux élèves les tests PIX qui portent sur leurs connaissances numériques, et, surtout, pour ceux qui encadrent une classe de troisième, de jouer un rôle de plus en plus déterminant dans l'aide à l'orientation.

Ces fonctions doivent, au-delà des revalorisations salariales et de la dotation à l'équipement informatique, faire l'objet de formation et de gratifications significatives. L'évolution par le haut des responsabilités doit entraîner dans le même mouvement celle des compétences et de la reconnaissance de la Nation.

Voilà pourquoi, consciente des contraintes budgétaires, je m'interroge sur la volonté du ministre de rémunérer les formations prises pendant les vacances. Ne devrions-nous pas encourager le ministre à aller au bout de sa logique qui est de renforcer le temps de présence des enseignants au sein de l'établissement, donc en tendant progressivement vers le principe du suivi des formations au cours des vacances scolaires ? Et, en parallèle, revaloriser réellement la rémunération de ces métiers intellectuels et sélectifs, qui ont pour vocation de former des générations de futurs citoyens ?

Le groupe Les Républicains votera pour l'adoption des crédits de la mission « Enseignement scolaire ».

Mme Céline Brulin. – Je témoigne également du plaisir que j'ai eu de travailler avec notre rapporteur, la méthode de travail est la bonne, celle du dialogue. Ce projet de budget a des orientations claires, celles du ministre – que nous ne partageons pas. Toutefois, les crédits alloués ne prennent pas en compte le contexte sanitaire ni les suites de l'assassinat de Samuel Paty qui bousculent la communauté éducative. Le ministre nous a habitués à de la clarté, ici, c'est le flou. En audition, une cheffe d'établissement nous a indiqué comment les choses se passaient concrètement : son établissement avait reçu à la rentrée 2020 une dotation de 700 heures supplémentaires. Mais celles-ci devaient être effectuées avant la mi-novembre – ce qui est infaisable en pratique. De même, si l'augmentation du nombre d'AESH est une bonne chose, pourquoi en recruter la moitié hors du titre II ? Ou, encore, pourquoi supprimer 900 postes de stagiaires dans le premier degré, quelle en est la compensation ? Nous sommes dans le flou, encore, sur les annonces liées à la crise sanitaire. Notre rapporteur a raison d'alerter sur le fait que les heures supplémentaires sont la variable d'ajustement, alors qu'on

ne peut tirer sur la corde. Nous constatons l'état d'épuisement des équipes pédagogiques, leur exaspération – et quand un milieu professionnel est unanime à dire qu'il n'est pas entendu par sa hiérarchie, en l'occurrence le ministre, quand les enseignants nous disent qu'ils apprennent à la télévision ce que leur ministre leur réserve, il y a de quoi s'inquiéter, surtout quand on sait le discrédit général de la parole publique.

L'augmentation des crédits tient à l'élargissement du périmètre et à une revalorisation des enseignants, pas à des moyens supplémentaires pour l'éducatif et l'enseignement. Or, dans notre contexte, nous avons besoin de dispositifs qui ont fait leurs preuves, comme les Rased ou le dispositif « plus de maîtres que de classes », ils permettent de proposer un suivi sur-mesure d'élèves en difficulté – or, vous remarquerez que leurs crédits n'augmentent pas.

Autre problème, les moyens supplémentaires accordés au premier degré sont pris sur le second degré, des heures d'enseignement ne sont pas faites parce qu'on ne trouve pas des enseignants pour plus d'heures supplémentaires. Cela signifie que des heures d'enseignement ne sont pas faites ; ce n'est pas acceptable. La revalorisation ne fera pas disparaître les problèmes de recrutement et risque même de nourrir un sentiment d'injustice entre les enseignants ; on ne fidélisera pas sur les postes avec des salaires trop faibles, comme c'est le cas pour les AESH.

Mme Sonia de La Provôté. – Je prends la parole en remplacement d'Annick Billon, qui ne peut être parmi nous. La hausse du budget, d'ampleur, est positive. Les chiffres, cependant, ne nous font pas parler des orientations elles-mêmes, qui sont déterminantes pour des sujets essentiels comme le numérique, la laïcité, l'égalité hommes-femmes, et qui sont des sujets plus qualitatifs. Nous manquons d'éléments également sur la réforme de l'éducation prioritaire, qui fait l'objet d'annonces très récentes alors que ce volet est très important dans la stratégie poursuivie par le ministre depuis son arrivée. Le dédoublement des classes en REP et REP+ était la priorité, il semblerait que, désormais, le zonage ne soit plus adapté. N'oublions pas les écoles rurales de quintile 1 où la situation éducative et sociale peut être équivalente à celle des REP ou REP+, à quoi s'ajoute la question de l'isolement en milieu rural – lors de son audition, le ministre n'a pas répondu précisément sur ces sujets. Nous n'avons pas eu de réponse non plus sur les directeurs d'école. Je rappelle le rapport de nos collègues Françoise Laborde et Max Brisson sur ce sujet. Quelle est la stratégie ?

Nous trouvons bien sûr très positif que l'accent soit mis sur l'école inclusive, avec plus de moyens pour les AESH, même s'il faut prendre en compte des éléments qualitatifs, les méthodes de travail, qui comptent autant que les chiffres – il en va de même pour le numérique, l'accompagnement est là aussi déterminant. Le ministre ne nous a pas répondu sur l'accompagnement qu'il voulait pour les parcours scolaires plus difficiles, alors même que les évaluations démontrent une baisse de niveau manifeste en CP et en CE1, une moindre autonomie des enfants dans les apprentissages – et sur ces sujets, il faut dire comment accompagner sur le temps long, au-delà même du pédagogique ; le sujet concerne aussi la santé scolaire, l'utilisation des outils adaptés que sont, par exemple, les Rased.

Enfin, dans le secondaire, les heures supplémentaires ne sauraient pallier les manques liés à la priorité donnée au primaire, il faut renforcer les moyens au collège, c'est là que se jouent les questions d'autonomie et de compétences indispensables. Nous avons aussi besoin d'évaluer la réforme du baccalauréat, en particulier son articulation avec la disparité de nos territoires.

Le groupe Union Centriste votera ce budget car les hausses des crédits sont significatives. Mais nous avons des réserves : nous avons besoin d'un discours de fond sur l'école dans les années à venir.

M. Julien Bargeron. – Je salue la hausse budgétaire de 1,6 milliard d'euros, et les 318 millions d'euros du plan de relance, c'est un effort inédit. Ce budget engage également la revalorisation des rémunérations, avec 400 millions d'euros, c'est très positif. La priorité, c'est la lutte contre les inégalités : ce budget ajoute 250 millions d'euros pour l'école inclusive, pour un montant global de 3,3 milliards d'euros, il ajoute également 51 millions d'euros pour les bourses scolaires, qui représentent ainsi 860 millions d'euros pour accompagner les plus défavorisés dans la scolarisation. Ce budget représente ainsi un effort inédit pour l'enseignement scolaire.

M. Bruno Retailleau. – Les difficultés du ministère à apporter son soutien aux enseignants sur la laïcité sont anciennes ; vous avez cité le sondage de l'IFOP d'il y a deux ans, mais le problème avait été posé par les travaux de Georges Bensoussan dès 2002, je crois très important que vous y consaciez des paragraphes dans votre rapport budgétaire. J'ai lu comme vous, ce matin, que le ministre veut réformer l'éducation prioritaire en passant d'une logique de zonage à une logique de contrat d'établissement. Est-ce que cela cache un désengagement, ou bien est-ce plutôt une bonne chose ? Cette réforme fait suite au rapport Azéma-Mathiot publié il y a un an maintenant.

M. Stéphane Piednoir. – Je salue les efforts budgétaires sur le primaire, avec la poursuite du dédoublement des classes et les efforts pour limiter les effectifs à 24 élèves de la grande section au CE1. Au cœur du premier confinement, certains sénateurs se sont mobilisés pour sauver des classes rurales. Il a fallu montrer notre détermination contre les mesures de carte scolaire avec leurs nombreuses fermetures annoncées. Le ministre a finalement accepté qu'il n'y ait aucune fermeture sans l'accord du maire. Le Gouvernement prévoit 100 millions d'euros pour compenser aux communes l'obligation de l'instruction à trois ans, ce montant a-t-il été évalué avec l'Association des maires de France et correspond-il aux attentes des communes ? Nous connaissons la réforme à venir sur l'instruction en famille, laquelle paraît condamnée par l'exécutif – je crois pour ma part que l'obligation de scolarisation dès trois ans aura des conséquences qu'on mesure mal.

Pour le secondaire, le Gouvernement anticipe sur la décrue des effectifs et gère le passage du pic démographique avec les heures supplémentaires, qui apporte de la flexibilité. En effet, il y a les HSA, mais aussi les HSE, qui sont ponctuelles et peuvent permettre des remplacements. Je crois, comme mes collègues, que la revalorisation est décisive pour les AESH. Il en est de même pour l'ensemble du personnel : cela ne peut pas consister en une prime de 100 euros pour les enseignants en début de carrière – une prime, cela peut disparaître et ce montant est faible pour des enseignants plus avancés dans leur carrière. J'entends le ministre dire qu'on ne peut travailler sur la grille indiciaire, je trouve cela surprenant, je crois qu'une loi de programmation est possible – nous l'avons fait pour la recherche. Je rappelle que les enseignants sont désormais recrutés à bac+5. En tout état de cause, une politique de petits pas ne suffit pas, l'école a besoin d'un signal plus fort de revalorisation du métier d'enseignant.

M. Max Brisson. – Le véritable enjeu de ce budget, c'est la lutte contre la baisse dans l'apprentissage des savoirs fondamentaux, inquiétante pour notre pays : la France recule dans toutes les comparaisons internationales avec des pays proches. Au-delà des moyens, l'organisation même de notre système est en question, à l'aune de cet apprentissage des

savoirs fondamentaux. Lorsque je dis cela, ce n'est certainement pas pour sanctuariser notre tradition, nous devons évaluer les outils nouveaux, y compris les dispositifs comme les Rased et le dédoublement des classes, pour utiliser ceux qui nous feront progresser. Concernant la remise en cause de notre géographie prioritaire, il faut voir que ce cadre est effectivement devenu obsolète, qu'il ne correspond pas à l'évolution de nos territoires et qu'il ne faut donc pas être figé ; Le rapport de notre président et notre collègue Jean-Yves Roux de l'année dernière l'avait démontré. Nous verrons ce que donneront les expérimentations.

La formation des professeurs à la laïcité est indispensable, je crois que nous devons nous poser une question comparable à celle qui était posée à l'école au début de la III^e République : sommes-nous capables d'armer intellectuellement et philosophiquement nos professeurs qui sont confrontés au combat pour la laïcité et pour les valeurs de la République ? Je ne suis pas sûr qu'au-delà de belles paroles, nous sachions former nos professeurs, que nous leur donnions les moyens de faire face aux déferlantes de fausses informations et de ce qui tourne sur la toile, d'autant que l'autorité du professeur ne va plus de soi.

L'enjeu de la revalorisation est lui aussi majeur, il y a une véritable crise de l'attractivité – il suffit de voir le manque de candidats dans les disciplines scientifiques, là où il y a d'autres débouchés que l'enseignement. Les propositions du ministère suffiront-elles ? Je suis très inquiet, lorsque je vois la façon dont elles sont reçues par les organisations syndicales, par exemple sur la fonction de directeur des écoles.

Enfin, une question sur la perspective de mettre fin à l'instruction en famille, dont nous parlons à travers l'enveloppe de 100 millions d'euros réservée pour compenser aux communes l'obligation d'instruction à trois ans. En votant la loi pour l'école de la confiance, nous avions bien distingué l'obligation d'instruction et l'obligation de scolarisation à trois ans, avec l'idée que le Gouvernement renforcerait les contrôles sur l'instruction en famille : avant d'interdire l'instruction en famille, un système qui fonctionne depuis très longtemps et qui a survécu à bien des ministères, le Gouvernement ne devrait-il pas renforcer les contrôles comme cela était prévu en 2019 ?

Mme Catherine Morin-Desailly. – Je me réjouis qu'un effort particulier soit fait vers le primaire, c'est là que tout se joue, on le sait tous et nous savons aussi que notre pays est à la traîne dans les apprentissages fondamentaux. Le dédoublement des classes et le maximum de 24 élèves en CP et en CE1 sont maintenus malgré une baisse démographique, nous regarderons comment les choses se passent très concrètement, en particulier dans les territoires ruraux. La ruralité n'a jamais été inscrite dans la doctrine comme un point de vigilance, j'espère que cela va changer, en particulier après l'excellent rapport de nos collègues Laurent Lafon et Jean-Yves Roux.

Sur le numérique, j'ai interrogé le ministre sur la ventilation des 91 millions d'euros prévus en investissement, et, surtout, sur la formation initiale des formateurs en matière de numérique. On l'a vu, la crise sanitaire a accéléré le besoin d'outils numériques, mais aussi la véritable fracture numérique territoriale et sociale : nous avons besoin de matériels, mais aussi d'accompagnement et de formation des enseignants au numérique. Nous l'avions demandé par amendement à la loi pour l'école de la confiance, il faut que les enseignants, dans leur formation initiale aussi bien que continue, disposent des outils qui leur donnent une maîtrise des machines et de l'environnement numériques. Or, le ministre ne m'a pas répondu précisément sur la formation initiale au numérique, il faudra y veiller de près.

M. Pierre Ouzoulias. – On assiste à un basculement, pour l'école, mais aussi pour le lycée et l'université, d'une logique de critères à une logique de guichet, où chaque établissement devra désormais négocier ses moyens directement avec le recteur. Or, si la logique de critère permet une contestation frontale, par exemple pour les élus lorsque les moyens ne sont pas ce qu'ils sont censés être, la logique de guichet relève plus de la négociation, moins publique – je dirais même qu'elle recentralise la décision et qu'elle en exclut peu ou prou les élus locaux. Je trouverais utile que nous réfléchissions à ce basculement et aux réformes possibles de la territorialisation. Je le dis en pensant que les critères actuels sont certainement obsolètes et qu'ils ont le défaut de reposer entièrement sur le déclaratif des familles.

M. David Assouline. – Notre retard sur le numérique à l'école est ancien et tient à bien des facteurs, en particulier aux réticences de l'administration et aux procédures d'achat, qui peuvent être si longues et lourdes que le matériel est quasiment obsolète le temps qu'il soit livré – alors qu'ailleurs, on opte pour de la location, qui met à disposition un meilleur matériel et le renouvelle régulièrement. Sur la formation au numérique, sur la façon dont on se sert du numérique dans l'ensemble des enseignements, nous sommes aussi très loin du compte, alors qu'il y a beaucoup de choses à faire dans les établissements, en mobilisant les équipes dans leur ensemble, en s'appuyant sur les documentalistes par exemple. En réalité, si les enfants échappent à l'éducation au numérique, c'est souvent parce que leurs parents sont en retard sur eux, ce qui crée des situations inédites, qui font qu'on ne sait plus bien où l'on en est – et ce qui peut provoquer des erreurs d'appréciation sur la gravité de certains phénomènes, on l'a vu dans l'emballement sur les réseaux sociaux qui a précédé l'assassinat de Samuel Paty. Il y a beaucoup de choses à faire pour utiliser davantage et mieux le numérique, y compris sur des enjeux comme l'éducation civique et la laïcité, l'outil numérique permet bien des choses en la matière, mais cela suppose des moyens, une ouverture – nous l'avons dit dans un rapport parlementaire il y a déjà plus de dix ans. Quant à la déclaration du ministre sur la géographie prioritaire, elle augure mal de ce qui se prépare : s'il faut certainement évaluer la géographie prioritaire à l'aune de ses objectifs, attention à ne pas démanteler l'éducation prioritaire, nous devons être très vigilants.

M. Jacques Gosperrin, rapporteur pour avis. – Merci pour votre soutien, nous avons travaillé en bonne intelligence, c'est effectivement une marque de fabrique de la Haute Assemblée. Nombre de vos questions s'adressent en fait au ministre, et sans pouvoir répondre à sa place, je vais tâcher de vous communiquer les éléments dont je dispose et mon point de vue.

Le périmètre du ministère évolue, effectivement, parce que le Gouvernement y a ajouté la jeunesse et les sports, pour qu'il y ait plus de rapprochements entre l'éducation nationale, la jeunesse et les sports. Cela se voit notamment au niveau territorial avec les créations des délégations régionales académiques à la jeunesse, à l'engagement et au sport.

Le problème des heures supplémentaires est sérieux : on peut comprendre que le ministère y recoure, connaissant l'évolution démographique des effectifs, mais il doit le faire sans excès, parce qu'on sait qu'en pratique, cela ne fonctionne pas et qu'on se retrouve alors avec des heures d'enseignement non effectuées.

Nous allons suivre le débat sur les directeurs d'école, une proposition de loi a été adoptée en première lecture à l'Assemblée nationale. Nous ne savons pas exactement quelle est la position du Gouvernement, mais il semble que le texte puisse prospérer. Nous suivrons aussi de près la situation sur la médecine scolaire, c'est un enjeu très important. Le nombre de médecins scolaires diminue. Ils étaient 974 en 2019 et 935 en 2020.

Les résultats de l'école ne sont pas à la hauteur, et nous constatons que le confinement a provoqué un décrochage en particulier dans les milieux populaires, car des familles ne sont pas équipées en matériel informatique, certaines ne sont pas abonnées à des fournisseurs d'internet. Nous constatons également que trop d'enseignants ne sont pas remplacés, c'est de plus en plus courant. La formation rémunérée pendant les vacances, c'est un tabou pour les organisations syndicales, mais la difficulté est bien là, on peut y voir une nouvelle manière de travailler. On doit pouvoir aussi réfléchir à la distinction entre le temps de présence et le temps d'enseignement, si l'on augmentait le temps de présence de 3 heures, cela représenterait l'équivalent de 50 000 enseignants de plus, c'est considérable. Nous savons aussi que les rémunérations sont trop faibles, avec, en début de carrière, 1 690 euros nets pour un certifié et 1 875 euros nets pour un agrégé. C'est quelque part honteux de payer si mal nos enseignants à ce niveau de qualification, d'autant qu'en réalité, ils travaillent 44 heures par semaine en moyenne, il faut en tenir compte. De mon point de vue, il serait donc intéressant de voir comment les faire rester plus longtemps à l'école, les faire travailler un peu différemment, mais on sait combien cela est difficile.

Je suis très inquiet aussi de voir que tous les chefs d'établissement nous disent qu'ils apprennent à la télévision ce que leur ministre leur réserve, le manque de communication est criant, les équipes sont très fatiguées – il faudrait peut-être songer à arrêter de réformer sans cesse, et consolider le travail accompli.

Le rapport sur « Les nouveaux territoires de l'éducation » de nos collègues Laurent Lafon et Jean-Yves Roux, est effectivement décisif pour que la ruralité soit enfin prise en compte dans les politiques éducatives, les problèmes sont trop identifiés à la ville, alors qu'ils se posent partout dans nos territoires. Des expérimentations sont en cours, nous les suivrons de près, de même que nous suivons la réforme du baccalauréat et son évaluation. Vous avez raison de souligner que les chiffres ne suffisent pas, qu'une augmentation même de 1,9 milliard d'euros peut se perdre dans les méandres d'une organisation qui ne saurait pas se changer ni évoluer : il faut prendre en compte les orientations des politiques éducatives, bien voir l'aspect qualitatif des choses.

Je partage vos inquiétudes sur la laïcité. Je m'interroge sur la lettre de Jean Jaurès qui a été lue dans nos écoles, je me demande s'il n'aurait pas été préférable de se référer à celle de Jules Ferry aux enseignants, quand il leur demande de faire attention à ne pas blesser les autres. Le rapport de l'inspection que j'évoquais soulignait qu'une partie du corps enseignant considère la laïcité comme une affaire de croyance personnelle, plutôt qu'un droit effectif : c'est un problème. Il y a une dérive dont nous devons tenir compte dans le recrutement, il faut peut-être une épreuve qui permette de choisir ceux des candidats qui sont disposés à défendre la laïcité telle que nous l'entendons dans notre droit positif.

La géographie prioritaire, telle qu'elle est pratiquée dans le cadre des REP et REP+, a mobilisé beaucoup de moyens sans résultats suffisamment tangibles, en particulier sur la réduction des inégalités sociales grâce au parcours scolaire. Il est donc logique qu'on expérimente un autre système, celui du contrat, qui donne plus de latitude à l'établissement scolaire ; certains pensent qu'on perd en universalité, mais il faut quand même faire sa place à l'efficacité, ou bien les principes d'universalité sont contestés eux-mêmes par manque d'effectivité.

Nous n'avons pour l'instant pas assez de recul pour savoir si l'enveloppe de 100 millions d'euros pour compenser les communes de l'obligation d'instruction à trois ans est suffisante ; il va falloir suivre ce dossier. Toutefois, nous avons auditionné le secrétariat

général de l'enseignement catholique. Ce dernier nous a indiqué que la situation s'était apaisée sur le terrain. Les communes ont appliqué la loi et augmenté leur contribution aux écoles privées pour les élèves de 3 à 6 ans, en application du principe de parité.

Le numérique a un coût très important, mais l'enjeu est décisif. Le ministère doit s'en saisir davantage qu'il ne le fait – les choses avancent dans ce domaine, en particulier avec la mise en place d'un référentiel commun.

Nous allons déposer un amendement avec Nathalie Delattre, dans le cadre de l'enseignement agricole. Nous voulons abonder l'enseignement agricole depuis l'enseignement scolaire, sans incidence sur le fonctionnement des établissements scolaires. Les crédits, d'un montant de 6 millions d'euros pour soutenir les maisons familiales rurales, seront prélevés sur le programme transversal 214 « soutien de la politique de l'éducation nationale ».

M. Laurent Lafon, président. – Un mot sur la géographie prioritaire. Dans le rapport que j'ai écrit avec notre collègue Jean-Yves Roux, nous avons préconisé l'abandon du zonage actuel de l'éducation prioritaire parce qu'il est très difficile de l'adapter aux très nombreuses différences qui existent entre établissements mêmes, par exemple de faire sortir un établissement d'un zonage parce qu'il va bien, ou de le faire entrer quand il n'y est pas géographiquement, alors qu'il cumule les difficultés. Nous avons constaté que deux types d'établissements subissaient les rigidités du zonage : les établissements ruraux, dont les difficultés spécifiques ne sont pas prises en compte, et ce que nous avons appelé des établissements « orphelins ». Ils présentent des difficultés équivalentes sinon pires à certains établissements en REP+, mais ils ne sont pas pris en compte du seul fait qu'ils ne sont pas dans le zonage établi, lui, sur des critères sociaux. Nous auditionnerons mercredi prochain Mme Nathalie Élimas, secrétaire d'État chargée de l'éducation prioritaire, sur la réforme en préparation de l'éducation prioritaire.

La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Enseignement scolaire » du projet de loi de finances pour 2021.

Projet de loi de finances pour 2021 - Crédits « Cinéma » - Examen du rapport pour avis

M. Jérémy Bacchi, rapporteur pour avis des crédits du cinéma. – Monsieur le président, mes chers collègues, si vous me permettez cette image pour débuter cette présentation des crédits dédiés au cinéma, la situation que vit le secteur rappelle plus les films catastrophes que l'ambiance chaleureuse des œuvres de Marcel Pagnol...

Il y a en effet une spécificité française du cinéma, que je peux résumer en une formule : le train parti en gare de La Ciotat en 1896 ne s'est jamais arrêté et a fait de la France un pays de cinéma !

Deux éléments pour illustrer mon propos. Premier point, les spectateurs.

La France est le pays d'Europe disposant du plus grand nombre d'écrans et où les entrées sont les plus importantes. En moyenne, chaque Français va 3,3 fois au cinéma dans l'année, contre 2,2 en Espagne. L'Allemagne, à population supérieure, enregistre près de

100 millions d'entrées en moins. En 2019, 213,1 millions d'entrées ont été enregistrées dans les salles, soit la 6ème année consécutive au-dessus de 200 millions.

Second point, la production. La France se singularise par la part de la production nationale, qui représente en moyenne 35 % de la fréquentation, contre 10 % en Angleterre et 22 % en Allemagne. Le système unique de monde de soutien mis en place après la seconde guerre mondiale *via* le Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC), s'il est d'une grande complexité, est redoutablement efficace pour révéler et accompagner les talents, soutenir la production et offrir au public français, mais également partout dans le monde, des œuvres différentes, voire complémentaires, d'un cinéma américain souvent impérialiste.

Ce pays de cinéma a subi avec consternation le premier confinement, qui a malmené tous les acteurs du secteur.

Les salles ont ainsi été contraintes de fermer du 14 mars au 22 juin, date à partir de laquelle elles ont pu reprendre en suivant un protocole sanitaire strict. Conséquence de cette jauge « dégradée » et de l'absence de « blockbusters » sur les écrans, la fréquentation a chuté de 70 % durant l'été. Sur l'année, et sans le deuxième confinement, le chiffre d'affaires des salles aurait accusé une baisse de 50 %.

Pour autant, je veux saluer la remarquable capacité de résilience de notre cinéma, qui a été en mesure de proposer aux spectateurs des productions françaises de qualité qui ont supplié l'absence de films américains. Peu de pays peuvent se targuer d'une telle capacité, et nous pouvons je crois tous nous féliciter de la continuité dans les politiques publiques qui a permis depuis la seconde guerre mondiale de mettre en place ce formidable système.

C'est pourquoi, dans ce contexte si lourd, il me paraît important de souligner le fort engagement des pouvoirs publics en faveur du cinéma, qui ont bien gardé en tête cette spécificité de notre cinéma.

Tout d'abord, le CNC a rapidement mis en place un fonds alors unique au monde pour garantir les tournages.

Au printemps dernier, les tournages ont été brutalement interrompus, et auraient pu ne pas reprendre faute de possibilité pour les producteurs de s'assurer contre les risques liés à la pandémie. Cela aurait conduit à terme à un « assèchement » de la production de films et de séries.

Le CNC a mis en place un fonds doté de 50 millions d'euros, porté à 100 millions d'euros par un pool d'assureurs, pour permettre aux tournages de reprendre, et donc à l'ensemble de la chaîne (scénaristes, acteurs, industries techniques) de retrouver une activité. 400 tournages sont actuellement ou ont été assurés par ce fonds, pour 30 sinistres constatés, ce qui est inférieur aux prévisions.

Ensuite, des mesures ont été prises en faveur des salles de cinéma.

D'une part, dès le mois d'avril, le CNC a pris la décision de renoncer au montant de la taxe que les salles devaient verser pour les mois de février et mars, ce qui a permis de soulager leur trésorerie de 17 millions d'euros.

D'autre part, le CNC a créé en septembre un fonds doté de 50 millions d'euros pour compenser partiellement la différence entre les recettes « normales » et celles de 2020.

Enfin, des mesures de relance sont proposées.

Le projet de lois de finances que nous examinons prévoit une enveloppe de 165 millions d'euros en 2020. 60 millions d'euros sont destinés à soutenir un budget du CNC extrêmement fragilisé et 105 millions à permettre aux industries techniques de se relancer, suivant des modalités qui seront définitivement actées d'ici la fin de l'année.

En 2021, le CNC devait bénéficier, d'une part, d'un « retour à la normal » du niveau de fiscalité affecté, d'autre part, d'une enveloppe supplémentaire de 165 millions d'euros du plan de relance, ce qui lui aurait permis de compenser les pertes du précédent exercice.

Dans l'ensemble donc, le CNC se trouvait « réarmé » avec 265 millions d'euros sur deux ans.

C'est alors qu'est intervenue l'annonce du deuxième confinement.

Comme mes autres collègues rapporteurs, je dois bien confesser que son impact est pour l'instant presque impossible à évaluer, même si l'annonce hier soir par le Président de la République de la réouverture des salles à compter du 15 décembre, suivant un protocole sanitaire strict, donne un peu d'espérance pour la toute fin de l'année.

Ce qui est certain, par contre, c'est qu'il n'est pas encore intégré aux projections financières du CNC.

En conséquence, il est d'ores et déjà certain que les prévisions de ressources pour 2020, voire 2021, sont caduques. De même, il est probable que les mesures de soutien proposées pour 2021 seront insuffisantes pour préserver le cinéma français.

Il ressort de mes auditions que les crédits actuellement disponibles devraient permettre de passer le cap de 2020, mais en aucun cas de conséquences qui pour la plupart interviendront en 2021.

Face à l'ampleur d'une crise qui frappe indistinctement tous les secteurs, il nous appartiendra de veiller à ce que le cinéma continue de recevoir toute l'attention à laquelle sa place privilégiée dans notre pays lui donne droit.

Je voudrais avant de conclure évoquer deux autres sujets liés au cinéma, la transposition de la directive « service médias audiovisuel » (SMA) du 14 novembre 2018, et le piratage.

L'histoire de la transposition de la directive SMA mériterait presque un film. Elle devait initialement être adoptée dans le cadre du projet de loi audiovisuel promis pour début 2019, puis mi 2019, puis fin 2019, bref, toujours repoussé par des sujets plus urgents... Finalement présenté à l'Assemblée nationale, le projet de loi n'a pas dépassé le stade de la commission en mars où son examen a d'ailleurs occasionné l'un des premiers « clusters » du pays. Une fois le projet de loi enterré, les dispositions de la directive ont été introduites péniblement par amendement en juillet à la loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière économique et financière (loi « Ddadue »). La commission avait alors accepté - mais je n'en étais pas encore membre ! - d'adoucir ses traditionnelles préventions contre les ordonnances. Finalement, a et à la surprise générale, la

commission mixte paritaire (CMP) a échoué en octobre, ce qui a contraint à un nouvel examen au Sénat le 17 novembre dernier.

Si les conditions d'adoption sont rocambolesques, le propos de la directive ne l'est pas. Il s'agit de rien de moins que de faire participer les plateformes de vidéo en ligne à la création française, c'est-à-dire, et c'est un terme quel je sais que la commission est attachée, de rétablir une forme d'équité entre :

- des acteurs nationaux soumis à de contraintes d'investissement dans les œuvres françaises, dans la production indépendante ;
- et des acteurs mondiaux qui ont imposé un modèle attractif, mais porteur de danger pour notre exception culturelle.

La question est devenue d'autant plus urgente que les confinements ont au premier chef bénéficié à ces services, en raison de la fermeture des salles.

Une approche nuancée de la réalité est cependant nécessaire, car il y a plateforme et plateforme.

D'un côté, Netflix et quelques autres qui sont des acteurs à part entière de la production. Le dialogue avec eux semble plus aisé, car la base qui servira à déterminer leur contribution est simple - l'abonnement. Si leur modèle doit évoluer, en particulier pour faire une place à la production indépendante, nous sommes, si je puis dire, avec des spécialistes qui ont fait la preuve de leur capacité à « projeter » les œuvres dans différents pays - pensons au succès de séries espagnoles par exemple.

D'un autre côté, les plateformes comme Amazon Prime ou Apple reposent sur des modèles très différents, avec des modalités d'abonnement plus complexes.

Avec mes autres collègues rapporteurs, je pense en particulier à Jean-Raymond Hugonet et Julien Bargeton, il nous appartiendra d'être attentifs à la bonne entrée en application de la directive au 1^{er} janvier - si aucune autre catastrophe ne s'abat sur la transposition !

Dernier sujet que je souhaite évoquer, le piratage.

Il représente plus de 1,2 milliard d'euros en France, et concerne les œuvres cinématographiques comme audiovisuelles. Le projet de loi audiovisuel proposait une fusion ambitieuse entre le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) et la Hadopi, ainsi que des dispositions destinées à mieux armer notre législation, je pense en particulier aux nouvelles formes de piratage ou aux « sites miroirs » qui ouvrent et ferment au gré des décisions judiciaires. La ministre n'a pas pu nous donner de calendrier pour un examen au Parlement qui est très attendu par toute la profession, et qui concerne d'ailleurs également le streaming de retransmissions sportives. Je formule donc le souhait très vif que nous puissions rapidement nous saisir de ce texte et apporter une nouvelle ligne de défense à notre création.

Pour résumer donc nos attentes en conclusion, il me semble important de formuler trois interrogations, dont je me ferai l'écho en séance publique :

Quid des nouveaux moyens pour le cinéma hélas rendus nécessaires par le deuxième confinement ?

Quid des négociations avec les plateformes ?

À quand un nouveau projet de loi sur la question spécifique du piratage ?

J'y ajoute une ultime réflexion sur la portée « psychologique » du soutien au cinéma. Dans quelques semaines ou mois, lorsque, nous l'espérons, la vie reviendra à la normale, nos concitoyens auront plus que jamais besoin de la capacité du cinéma à nous faire rire, rêver, réfléchir. Nous devons tout mettre en œuvre et sans tarder pour assurer à nos concitoyens cette heureuse perspective.

Sous le bénéfice de ces observations, je vous propose de donner un avis favorable à l'adoption des crédits consacrés au cinéma pour 2021.

Mme Alexandra Borchio Fontimp. – La crise a touché l'ensemble de l'industrie du cinéma. Comme l'a dit le rapporteur pour avis, de nouveaux moyens seront nécessaires pour faire face aux conséquences du deuxième confinement et poursuivre la modernisation de la production et des salles. J'attire votre attention sur l'importance pour mon département des Alpes-Maritimes de la tenue du Festival de Cannes. Pierre Lescure, son Président, a indiqué qu'il souhaitait vivement pouvoir l'organiser cette année et j'espère que les conditions sanitaires le permettent.

M. Pierre-Antoine Levi. – L'évolution des crédits telle que présentée par le rapporteur pour avis me paraît satisfaisante et je me félicite du caractère massif du plan de relance. Je m'interroge cependant sur la capacité des salles à supporter cette crise. Les conditions de reprise seront difficiles à mettre en œuvre, avec les craintes des spectateurs et l'obligation de porter un masque. Si je salue la mise en place du fonds de compensation, je m'interroge sur son niveau, les pertes telles qu'estimées par la profession s'établissant à 500 millions d'euros. Dans ce contexte, le plan de relance peut paraître d'un montant insuffisant pour les salles, qui constituent le cœur du cinéma et doivent absolument être préservées.

Mme Sylvie Robert. – J'approuve pleinement le rapporteur pour avis quand il évoque la pertinence du modèle français de soutien au cinéma. Je ne suis pas certaine que l'annonce par le Président de la République d'une ouverture des salles le 15 décembre permette d'apporter à elle-seule une solution aux difficultés de la filière même si l'expérience de l'été nous montre que les spectateurs ont été au rendez-vous. Dans ma région, la Bretagne, les pertes d'exploitation des salles sont considérables et je souhaiterais pouvoir connaître les critères de l'aide accordée par le CNC.

M. Pierre Ouzoulias. – La mise en place de la plateforme Salto est un sujet qui doit attirer notre attention. La plateforme ne regroupe en effet pas tous les producteurs et me semble être loin de la taille critique nécessaire.

M. Julien Bargeron. – L'impact de la crise a été immense pour tout le secteur, qui n'a pu bénéficier que d'une reprise très progressive durant l'été. Il est de notre devoir de démontrer notre attachement au cinéma. Je note que, comme l'a indiqué le rapporteur pour avis, la mobilisation de l'État a été forte. De ce point de vue, l'annonce de la reprise le 15 décembre me semble être un compromis pertinent au regard de la pandémie.

Mme Catherine Morin-Desailly. – Je remercie le rapporteur pour avis pour la qualité de ses propos que je partage pleinement. Les salles de cinéma constituent un atout

précieux pour nos territoires et il est primordial de préserver ce maillage avec le soutien, jamais démenti, du CNC. Il serait intéressant de disposer de données sur l'aide apportée par les collectivités territoriales. Les salles de cinéma sont en effet le support privilégié de la politique d'éducation à l'image à destination des jeunes publics. En ce qui concerne la création, je rappelle que nous avions donné notre accord au mois de juillet à la transposition de la directive SMA. Les décrets sont toujours en cours de discussion et j'insiste sur l'urgence absolue d'édicter rapidement des règles claires pour associer les plateformes à la création française, le confinement leur ayant exclusivement bénéficié. En parallèle, il est crucial de faire évoluer notre chronologie des médias et d'avancer sur le sujet du piratage.

Mme Sonia de La Provôté. – J'attire l'attention sur le rôle des salles associatives qui permettent de toucher tous les publics, notamment dans les territoires ruraux. Ces salles d'art et d'essai favorisent la diversité de la programmation.

M. Jérémie Bacchi, rapporteur pour avis. – Je partage la préoccupation de Mme Borchio Fontimp sur la nécessité d'articuler les mécanismes d'aide avec la modernisation du secteur, ce que devrait permettre le plan de relance. Il en va de notre souveraineté culturelle, tout comme le Festival de Cannes qui, je le souhaite, pourra se tenir si les conditions sanitaires sont réunies. Je suis en effet très sensible à son impact pour le département des Alpes-Maritimes dont il constitue une vitrine tout comme il est un moteur de l'industrie du cinéma en France.

Je partage également la préoccupation de Pierre-Antoine Levi sur la pérennité des salles de cinéma. Les crédits prévus jusqu'à présent sont incontestablement utiles, sans oublier la suspension de la taxe sur les billets aux mois de février et mars, soit un gain de 17 millions d'euros pour les salles, que l'Assemblée nationale a souhaité étendre au reste de l'année, soit 20 millions d'euros supplémentaires. Le compte n'y est probablement pas encore, mais ces aides permettent au secteur de surnager. En réponse à Sylvie Robert, je précise que la compensation est plus généreuse pour les petites que pour les grandes salles. Il y a une problématique particulière, liée aux salles municipales pour lesquelles aucun remboursement n'était prévu à l'origine. Le CNC semble cependant évoluer sur cette question.

Monsieur Ouzoulias, je suis pleinement en accord avec vos propos sur la plateforme Salto. Il nous faut réfléchir à sa taille critique, pour non pas concurrencer mais exister face aux plateformes américaines.

Je suis également très sensible à l'intervention de Mme Sonia de La Provôté sur l'intérêt des salles associatives qui permettent au cinéma de se développer dans les territoires, pour nos concitoyens qui n'auraient pas la possibilité de couvrir de longues distances pour se rendre dans un multiplex. Cette spécificité doit bien évidemment perdurer.

Enfin, sur la question des plateformes, il est essentiel de créer les conditions d'un juste équilibre pour l'ensemble de la profession, ce qui est l'objet des négociations relatives à la mise en œuvre de la directive SMA.

M. Bernard Fialaire. – Je soutiens pleinement la défense du cinéma itinérant qui constitue une des meilleures initiatives pour faciliter la démocratisation de la culture. Il reste à réfléchir à la cohabitation, dans les villes moyennes, entre les multiplexes et les salles d'art et d'essai, qui n'est pas toujours aisée.

M. Jérémy Bacchi, rapporteur pour avis. – Sur cette question précise des multiplexes, je suis persuadé qu'il y a de la place pour tous. Il est important que les salles d'art et d'essai soient non pas « derrière », mais « à côté » des multiplex. Le public y trouvera son intérêt notamment, et je rebondis sur les propos de la présidente Catherine Morin-Desailly, pour la pratique de l'éducation à l'image et au cinéma. N'oublions pas en effet que les jeunes spectateurs continueront à fréquenter les salles une fois devenus adultes.

Mme Catherine Morin-Desailly. – J'apporte mon plein soutien à la plateforme Salto. Je tiens cependant à rappeler que ce sujet n'a jamais été traité par la tutelle et relève de la seule initiative de France Télévisions qui n'a pas la tâche aisée pour rassembler les chaînes et les producteurs. Cette carence de la puissance publique est regrettable et doit être dénoncée. Par ailleurs, des interrogations existent sur son modèle : la plateforme doit-elle être payante alors que les téléspectateurs acquittent déjà la contribution à l'audiovisuel public (CAP) ?

La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits consacrés au cinéma de la mission « Médias, livre et industries culturelles » du projet de loi de finances 2021.

Projet de loi de finances pour 2021 - Crédits « Livre et industries culturelles » - Examen du rapport pour avis

M. Julien Bargeton, rapporteur pour avis du programme « Livre et industries culturelles ». – Monsieur le président, mes chers collègues, la période de confinement que nous avons vécu et que, hélas, nous vivons de nouveau, a réaffirmé avec force l'attachement presque intime de nos concitoyens aux industries culturelles, vaste ensemble qui dans ce programme regroupe aussi bien les livres que la musique, le jeu vidéo, ou encore les bibliothèques.

Dans le cadre de mon rapport pour avis, j'ai souhaité analyser de manière approfondie trois sujets : la Bibliothèque nationale de France (BnF), confrontée à de lourds défis en particulier immobiliers, le secteur du livre, frappé de plein fouet par la crise pandémique, et enfin la mise en place rendue complexe par la situation du Centre national de la musique.

Premier point, les défis qui attendent la Bibliothèque nationale de France, qui représente à elle-seule 70 % des crédits du programme.

Ce grand établissement public a été moins touché que d'autres par la pandémie. L'essentiel de ses ressources provient en effet des subventions de fonctionnement et d'investissement, qui progressent cette année de 3,2 % pour s'établir à un peu moins de 217 millions d'euros. Les ressources propres ne représentent qu'entre 6 % et 8 % de son budget, par le biais de location d'espaces et de droits d'accès aux salles de lecture, mais également d'opérations de mécénats pour le financement de travaux comme pour l'acquisition d'exemplaires destinés à rejoindre les collections.

Pour autant, l'impact de la pandémie est évalué à 6 millions d'euros, pour moitié de pertes de recettes, pour moitié de dépenses engagées pour assurer la sécurité des personnels. Comme je vous le disais, si ce montant est modeste par comparaison avec les salles de spectacle, il est néanmoins significatif pour un budget serré et dont la plus grande partie des dépenses est contrainte.

La BnF est engagée dans trois grands projets que je souhaite évoquer devant vous par ordre chronologique.

Tout d'abord, un chantier enfin en voie d'achèvement, celui du « Quadrilatère Richelieu ». Berceau historique de la Bibliothèque, il a nécessité d'importants travaux de restructuration. Le chantier devait initialement s'élever à 120 millions d'euros et durer 7 ans, entre 2006 et 2013. Finalement, budget et délais ont été doublés, puisque la facture finale s'élèvera à un peu moins de 250 millions et les travaux ne seront achevés qu'en 2021, pour une ouverture au public en 2022. Il reste encore du chemin à faire avant de pouvoir profiter de ce lieu unique, qui nécessitera environ 7 millions d'euros de budget de fonctionnement annuel, dont seule une moitié sera couverte par de nouvelles recettes.

Deuxième chantier d'ampleur, le site François-Mitterrand de Tolbiac. 25 ans après son inauguration, il nécessite des travaux importants pour permettre son fonctionnement. Plus de 72 millions d'euros devront être engagés d'ici 2027, dont 31 millions pour la sécurité incendie.

Dernier chantier, la création d'un nouveau centre de stockage des œuvres. La ministre a évoqué devant vous l'enthousiasme suscité auprès des collectivités locales suite à l'appel à manifestation d'intérêt. Plus de 80 candidatures ont été enregistrées dans toutes les régions éligibles. Le centre de stockage doit permettre non seulement de conserver dans de bonnes conditions les collections, mais également de faire une place particulière à la presse, un sujet qui ira droit au cœur de Michel Laugier ! Je suis personnellement très intéressé par ce projet de conservation et de numérisation. Pensez, mes chers collègues, que 100 millions de pages de presse de la seule IIIème République doivent être traitées et numérisées d'ici 10 ans pour éviter leur disparition ! Il s'agit là d'un projet d'ampleur pour notre mémoire collective, et je serai très attaché, comme j'ai pu l'indiquer à la Présidente de la BnF, au succès de ce projet trop méconnu.

Deuxième sujet de ma présentation, le soutien au secteur du livre.

Durant nos auditions, j'ai été très marqué par un chiffre relevé par le Syndicat des libraires : 150 000 références différentes de livres avaient été vendues en novembre 2019. En 2020, nous passons à 50 000, soit une division par trois. Cela devrait éclairer le débat autour de la place prise par les plateformes numériques : on vient dans une librairie pour flâner, se laisser surprendre et conseiller, on va sur internet pour acheter juste ce que l'on a prévu d'acheter.

À lui seul je crois, ce chiffre justifie le soutien accordé par les pouvoirs publics à toute l'industrie du livre. Les libraires, en particulier, ont subi des diminutions de leur chiffre d'affaires de près de 40 % sur les mois de confinement de printemps, ce qui est considérable pour des commerces qui affichent la plus faible rentabilité.

Dès la réouverture, cependant, les clients ont « redécouvert » le chemin des librairies ce qui, au-delà des effets économiques d'une hausse de 22 % du chiffre d'affaires en juin, a profondément touché ces professionnels souvent passionnés.

C'est alors qu'est intervenu le deuxième confinement. Il diffère du premier pour au moins deux raisons :

- d'une part, les libraires n'ont pas reconstitué leur trésorerie au printemps. Ils arrivent donc affaiblis ;

- d'autre part, la période novembre-décembre représente entre 25 et 30 % du chiffre d'affaires annuel. En effet, et en plus des « prix littéraires », les libraires profitent souvent de ces mois pour proposer des « assortiments » destinés à être offerts.

Or le « commande-retrait » ne peut constituer qu'une réponse partielle, avec dans le meilleur des cas 20 à 30 % du chiffre d'affaires, mais au prix d'un niveau de charges très semblable à celui d'une ouverture normale.

Les conséquences du deuxième confinement pourraient donc ne se faire ressentir qu'au premier trimestre de l'année 2021, avec des établissements contraints de fermer faute de trésorerie. Certains éditeurs de très petite taille pourraient en effet faire faillite.

C'est la raison pour laquelle les libraires se sont retrouvés médiatiquement en première ligne dans la bataille de la réouverture, soutenus par de nombreuses personnalités - je pense à l'initiative de notre collègue Laure Darcos qui a rassemblé la signature de 68 collègues.

Les annonces du Président de la République hier soir, qui a annoncé la réouverture des commerces le samedi 28 novembre, constituent enfin une bonne nouvelle, même s'il est trop tôt pour savoir dans quelle mesure elle permettra de rattraper le temps perdu.

Dans ce contexte, il faut le souligner, les pouvoirs publics ne sont pas restés sourds et ont entendu les libraires, comme l'ensemble du secteur du livre. En plus des mesures de droit commun, le livre a bénéficié de mesures spécifiques : 5 millions d'euros rapidement mobilisés par le Centre national du livre (CNL) et 36 millions d'euros, dont 31 millions à destination des libraires et 5 millions des éditeurs les plus fragiles ont été engagés par la loi de finances rectificative du 30 juillet 2020.

A l'heure actuelle, le plan de relance prévoit 29,5 millions d'euros de crédits dont 9,5 millions pour plusieurs aides à l'attention des libraires. De plus, le Gouvernement a acté des frais de port divisés par trois pour l'envoi de livres par les libraires, une revendication ancienne de la profession qu'il faudra certainement prolonger pour lui permettre de lutter à armes plus égales contre les grandes plateformes.

Pour résumer, les pouvoirs publics ont été présents, ce que toute la profession reconnaît et apprécie.

Cela sera-t-il suffisant compte tenu du deuxième confinement ? Probablement pas, mais il y a tout lieu de penser que le lien fort entre les français et leurs libraires, réaffirmé en juin dernier, constitue la meilleure garantie de pérennité du secteur.

Dernier sujet, la mise en place du Centre national de la musique, cher à notre collègue Jean-Raymond Hugonet qui prête toujours une oreille (musicale !) attentive au Centre.

Le CNM a été directement plongé dans le « grand bain ». Alors qu'il devait déjà, à compter du 1^{er} janvier 2020, gérer la délicate mission de fusionner des structures distinctes, convaincre les organismes de gestion collective (OGC) de lui allouer des fonds, et organiser son déménagement, il s'est retrouvé en première ligne pour aider un secteur menacé dans son existence même. Il nous faut, je crois, saluer l'engagement des personnels d'un CNM, qui a su en un temps record, se montrer indispensable, probablement au-delà des espérances.

Ainsi, entre mars et avril 2020, alors que l'État n'avait pas encore mobilisé de moyens, le CNM a décidé d'affecter l'ensemble de ses crédits, soit 7,5 millions d'euros, dans un premier fonds, ultérieurement abondé par les professionnels et l'État pour s'établir *in fine* à 18,4 millions d'euros. Il a été intégralement consommé en septembre au bénéfice de près de 1 000 entreprises, toutes esthétiques confondues.

Alors que le budget pour 2020 du CNM s'établissait à 46 millions d'euros en 2020, il a été presque quadruplé, passant à 173,4 millions d'euros. La tendance se renforce encore en 2021, avec un budget de 200 millions d'euros, soit 25 millions d'euros pour le centre et 175 millions issus du plan de relance.

La répartition exacte de ces crédits doit encore faire l'objet de concertation. Plusieurs fonds et mécanismes ont été créés pour répondre à la situation « d'urgence absolue » du secteur. Les plus significatifs sont :

- le fonds de sauvegarde, qui a pris la suite du fonds de secours au spectacle vivant. Le nouveau fonds de sauvegarde est destiné à soutenir les entreprises du secteur de la musique qui justifient d'une perte d'au moins 30 % du chiffre d'affaires. Il est doté de 50 millions d'euros ;

- le fonds de compensation des pertes de billetterie. Les crédits sont destinés aux diffuseurs (salles de spectacle, festivals..) et aux producteurs. Le fonds permet de compenser le manque à gagner correspondant à l'écart entre le chiffre d'affaires de billetterie réalisé avec la jauge « distanciation » et celui qui aurait été réalisé avec une jauge « point mort » (80 %). Il s'établit à 45 millions d'euros.

Malgré ces moyens considérables mis à disposition du CNM, la question posée par le deuxième confinement reste là encore entière. Il est probable que des moyens supplémentaires seront nécessaires. Cependant, nous pouvons avoir la satisfaction de disposer maintenant d'un instrument dédié et performant pour le secteur.

Avant de conclure, je voudrais dire un mot d'un sujet évoqué en audition avec la ministre, soit les conséquences de l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) « Recorded Artists Actors Performers Ltd » du 8 septembre 2020. Pour le résumer, cet arrêt s'oppose à ce qu'un État membre limite de lui-même, sans que l'Union ne l'y autorise spécifiquement, le droit à rémunération équitable des ayants droit issus de pays tiers qui n'appliquent pas ce droit sur leur territoire. Très concrètement, la perte pour les OGC serait comprise entre 25 et 30 millions d'euros par an, des sommes destinées à l'action culturelle et au soutien à la création. Le secteur de la musique est de loin le plus touché. Si un amendement adopté sur le projet de loi « Daddue » devrait permettre aux OGC de ne pas rembourser 140 millions correspondant aux dernières années, la perte annuelle fragilise incontestablement le secteur. Une négociation européenne est indispensable et urgente sur ce point. J'avais proposé, dans la première partie de la loi de finances, une nouvelle taxe sur certains matériels électroniques, ce qui aurait représenté environ la moitié de la somme, mais le dispositif, trop complexe, n'a pas été adopté.

Sous le bénéfice de ces observations, je vous propose de donner un avis favorable à l'adoption de crédits du programme « Livre et industries culturelles » pour 2021.

Mme Laure Darcos. – Je partage le constat du rapporteur pour avis. Je déplore cependant la complexité des dispositifs qui mélangeant les fonds d'urgence avec le plan de

relance. Cela ne facilite pas la lisibilité de l'action publique. Sur les librairies, je rappelle que leurs représentants n'avaient pas souhaité ouvrir, au premier confinement, en dépit de la proposition du ministre de l'économie, car ils ne se sentaient pas prêts. Cela leur a été reproché par certains. Pour le deuxième confinement, alors que les libraires s'estimaient en capacité d'accueillir leurs clients, le Gouvernement n'a pas souhaité l'autoriser. Je l'ai bien entendu regretté.

En ce qui concerne les auteurs, j'ai fait adopter avec ma collègue Sylvie Robert, un amendement en première partie du PLF permettant de tenir compte de ceux qui ne disposent pas de numéro SIRET et n'étaient donc pas éligibles aux aides financières d'urgence. J'attire également l'attention sur les conséquences de l'annulation des salons littéraires pour lesquels, à ma connaissance, aucune aide n'a été actée. Je salue la baisse des tarifs postaux pour les librairies, un combat que je mène depuis des années et qu'il faudra pérenniser au-delà de la crise. Enfin, un dernier mot sur la décision de la CJUE du 8 septembre : il faut éviter que le CNM se retrouve à devoir compenser la perte de 25 à 30 millions d'euros liée à la disparition des aides à la création versées aujourd'hui aux artistes par les organismes de gestion collective.

Mme Catherine Morin-Desailly. – Je suis sur la même ligne que Laure Darcos sur l'importance des manifestations, dont l'absence fragilise toute la filière. Les manifestations ont une dimension territoriale qui est trop souvent sous-estimée. Par ailleurs, il serait intéressant de savoir dans quelle mesure les collectivités ont apporté leur aide aux librairies. Sur la question du CNM, je me réjouis qu'il puisse servir d'outil de soutien au secteur et je salue à cette occasion l'ancien ministre Franck Riester. Je suis cependant inquiète de l'absence de soutien sur les musiques du patrimoine qui ne sont traitées ni par le CNM ni par la direction générale de la création artistique (DGCA).

Mme Sylvie Robert. – Je rejoins les propos précédents sur l'importance des librairies. Le sujet des bibliothèques doit être évoqué dans le cadre de ce rapport. La dotation générale de décentralisation (DGD) a été abondée de 88 millions d'euros suite à mon rapport de 2015 sur l'élargissement des horaires d'ouverture. Cela ne constitue cependant qu'une expérimentation et il nous faudra être très attentif à sa pérennisation, compte tenu du succès rencontré.

Je suis très sensible aux propos de Laure Darcos et Catherine Morin-Desailly sur les manifestations événementielles qui ont besoin de visibilité pour se préparer au mieux. Enfin, le CNM doit veiller à élaborer des critères clairs et transparents dans la répartition de ces aides et il nous appartiendra d'éviter qu'il ne se retrouve, à moyens constants, à devoir compenser les effets de l'arrêt de la CJUE.

M. Pierre Ouzoulias. – Je voudrais formuler 5 remarques. La première concerne les aides aux librairies qui ne sont délivrées qu'au prix d'une lourdeur administrative qui en décourage beaucoup. Deuxièmement il est primordial de préserver au maximum les manifestations locales. À titre d'exemple, la foire du livre de Brive rayonne sur l'ensemble de la Corrèze et présente un caractère structurant pour le département. Troisièmement les bibliothèques universitaires ont été fortement touchées par la pandémie et les étudiants ont eu de grandes difficultés à y accéder. Quatrièmement, je suis en plein accord avec le rapporteur pour avis sur l'importance de préserver les collections du XIX^e et XX^e siècles, notamment les archives de presse qui menacent de disparaître. Cinquièmement, la bibliothèque numérique Gallica gérée par la BnF est un acteur essentiel de la diffusion de notre culture et il me

semblerait pertinent qu'elle soit traduite en langues étrangères. Par exemple, les débats autour de la loi de 1905 pourraient être rendus accessibles au public arabophone.

M. Jean-Raymond Hugonet. – Je suis très préoccupé par les conséquences de l'arrêt de la CJUE. Il ne s'agit pas que d'un problème technique, les critères de répartition des irrépartissables étant extrêmement clairs et détaillés, mais surtout d'une question politique. Cette décision intervient en effet dans un contexte de crise pour le secteur et a pour origine un conflit entre deux organismes de gestion collective irlandais. Une pratique vertueuse très utile pour soutenir la création se trouve donc compromise. Je sais la ministre très attentive à cette question qui ne peut être traitée qu'au niveau européen. Hélas cela prendra très longtemps avant que les instances européennes ne tranchent sur ce sujet. Enfin, je suis très satisfait de constater que le CNM remplit pleinement son rôle et il me semble qu'il sera utile d'inviter son président à venir s'exprimer devant nous prochainement.

M. Julien Bargeron. – Je partage les propos de Laure Darcos sur la difficulté de compréhension des différents supports budgétaires. Il faudra mieux distinguer ce qui relève du soutien et de la relance. Le retour dans les librairies nécessitera sans doute un protocole sanitaire précis car l'usage dans ces commerces est de feuilleter les ouvrages. Sur l'amendement adopté à l'initiative de Laure Darcos et Sylvie Robert, je souhaite bien évidemment qu'il puisse être promulgué dans le cadre de la loi de finances. J'approuve également les propos de la présidente Catherine Morin-Desailly sur l'importance des collectivités territoriales, un travail approfondi serait nécessaire pour en faire le bilan. Je suis également sensible aux propos de Sylvie Robert sur « l'expérimentation bibliothèques » et je m'engage à suivre ce dossier de près. De la même manière, il est évident que les grandes manifestations doivent avoir la meilleure visibilité possible. Le CNM, pour sa part, ne doit en aucun cas se trouver en position de devoir compenser les conséquences de l'arrêt de la CJUE. Je confirme les propos de Pierre Ouzoulias sur la complexité pour les libraires à accéder aux aides et je le remercie de son soutien pour la conservation et la numérisation des collections des XIX^e et XX^e siècles, de même que je partage sa proposition de traduire des documents présents sur Gallica pour les rendre accessibles au-delà de notre pays. Enfin, je suis aussi préoccupé que Jean-Raymond Hugonet par le manque à gagner lié à l'éventuelle disparition des irrépartissables et je souhaite vivement qu'une solution européenne puisse être rapidement apportée.

La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits du programme 334 « Livre et industries culturelles » de la mission « Médias, livre et industries culturelles » du projet de loi de finances pour 2021.

La réunion est close à 12 h 35.

Jeudi 26 novembre 2020

- Présidence de M. Laurent Lafon, président -

La réunion est ouverte à 10 h 45.

M. Laurent Lafon, président. – Nous examinons ce matin deux avis budgétaires respectivement consacrés aux crédits alloués à l'enseignement supérieur et à la recherche. Notre collègue Laure Darcos ayant eu un empêchement de dernière minute, Stéphane Piednoir présentera ces deux avis, et je l'en remercie.

Projet de loi de finances pour 2021 - Crédits « Enseignement supérieur » - Examen du rapport pour avis

M. Stéphane Piednoir, rapporteur pour avis des crédits de l'enseignement supérieur au sein de la mission « Recherche et enseignement supérieur ». – L'examen des crédits consacrés à l'enseignement supérieur s'inscrit cette année dans un contexte inédit, marqué par la gestion d'une crise sanitaire aux répercussions économiques et sociales majeures et l'adoption récente du projet de loi de programmation de la recherche dont les connexions avec l'enseignement supérieur sont très fortes.

Situation inédite aussi parce qu'en moins d'un an, quatre lois de finances rectificatives, une loi de programmation et une loi de finances initiale intégrant un plan de relance sont porteuses de financements pour l'enseignement supérieur. La multiplication de ces véhicules budgétaires crée une véritable complexité qui rend difficilement lisible l'effort global de l'État envers cette politique publique.

Compte tenu de cette architecture budgétaire inhabituelle, j'ai souhaité compléter l'analyse traditionnelle des programmes 150 et 231 par celle des crédits de la nouvelle mission « Plan de relance » dédiés à l'enseignement supérieur et à la vie étudiante.

J'ai également jugé utile que cet exercice budgétaire soit l'occasion de faire le point sur les différents constats formulés par le groupe de travail consacré aux conséquences du confinement sur l'enseignement supérieur, que j'avais eu le plaisir d'animer au printemps dernier. Plusieurs de ses recommandations ont été suivies d'effet, tandis que d'autres restent d'actualité.

Mon propos sera axé sur les deux thématiques centrales du secteur : les formations supérieures et la vie étudiante.

En 2021, le budget de l'enseignement supérieur – au sens des formations – sera de 14 milliards d'euros en crédits de paiement, en hausse de 1,76 % par rapport à l'année dernière.

Les moyens nouveaux, qui s'élèvent à 265,3 millions d'euros, sont destinés, d'une part, au financement de mesures inscrites au projet de loi de programmation de la recherche, d'autre part, à la poursuite de la mise en œuvre de la loi orientation et réussite des étudiants (ORE).

Dans le détail, 164,2 millions d'euros correspondent à la première marche budgétaire du projet de loi de programmation de la recherche, plus précisément aux mesures de revalorisation des rémunérations et des carrières des personnels. Je vous rappelle les plus significatives : la réforme des régimes indemnitaire, la revalorisation de 30 % de la rémunération des doctorants et l'augmentation de 20 % du nombre de contrats doctoraux, la diversification des voies de recrutement avec la création de chaires de professeur junior et de contrats de mission scientifique. Comme j'ai eu l'occasion de le dire lors de nos récents débats, je suis favorable à ces mesures, qui devraient permettre d'enrayer le décrochage des rémunérations de nos personnels scientifiques et apporter davantage de souplesse dans des procédures de recrutement aujourd'hui trop rigides.

Par ailleurs, 73 millions d'euros de crédits nouveaux sont consacrés à la poursuite des actions menées les années précédentes, parmi lesquelles l'augmentation des capacités

d'accueil dans les filières en tension, dans un contexte marqué par un afflux d'étudiants dû aux résultats exceptionnels du baccalauréat 2020 et aux difficultés d'insertion sur le marché du travail en période de crise ; le développement des dispositifs d'accompagnement pédagogique de type « oui si » ; la valorisation de l'investissement pédagogique des personnels, et le déploiement de la réforme des études de santé : 19 millions d'euros sont prévus pour achever la transformation de la première année commune aux études de santé (PACES) et lancer la réforme du deuxième cycle. En raison de la crise sanitaire, cette réforme avait été reportée d'un an au printemps dernier, décision que notre groupe de travail avait estimée raisonnable.

15,2 millions d'euros sont octroyés aux revalorisations salariales dans le cadre du protocole « Parcours, carrières et rémunérations » (PPCR) ; 4 millions d'euros sont fléchés sur l'extension du dialogue stratégique et de gestion (DSG) entre l'État et les établissements publics d'enseignement supérieur. C'est désormais dans le seul cadre de ce DSG, que la question du glissement vieillesse-technicité (GVT) est abordée. Celle-ci ne fait plus l'objet d'une approche globale et n'est plus mentionnée dans les documents budgétaires, évolution que je juge regrettable compte tenu de l'importance de ce problème structurel pour les établissements. N'oublions pas que le GVT représente pour eux un coût de 50 millions d'euros par an !

Enfin, 9 millions d'euros viennent abonder la dotation versée aux établissements d'enseignement supérieur privés d'intérêt général (EESPIG). Je salue cette revalorisation, que j'appelle de mes vœux depuis plusieurs années, mais j'émets deux réserves. La première tient à son manque de lisibilité. On ne sait en effet pas, à la lecture du bleu budgétaire, comment cette enveloppe va être répartie entre les établissements et les organismes de formation des enseignants. La seconde réserve porte sur l'effectivité de cette hausse : l'année dernière, nous avions aussi voté une augmentation de 3 millions d'euros en faveur des EESPIG, mais celle-ci ne s'est pas retrouvée en exécution ! D'où mes doutes pour l'année prochaine...

Voici donc les principales lignes du programme 150 qui bénéficient de crédits nouveaux. Il faut y ajouter ceux prévus dans le cadre de la mission « Plan de relance ».

Une enveloppe de 180 millions d'euros a vocation à financer 30 000 places supplémentaires, principalement dans les filières médicales et para-médicales, ainsi que dans les formations courtes et professionnalisautes, où les besoins sont importants dans le contexte actuel. Cet effort est évidemment le bienvenu, mais j'aurais préféré que ces crédits soient intégrés au programme 150. La création de places supplémentaires est en effet un besoin structurel et non uniquement conjoncturel.

Une autre enveloppe, de 3,7 milliards d'euros en autorisations d'engagement et de 1,6 milliard d'euros en crédits de paiement, est prévue pour la rénovation thermique des bâtiments publics. Compte tenu de l'état du patrimoine immobilier universitaire, il y a lieu d'accueillir favorablement cette initiative ! Ce sujet avait d'ailleurs fait l'objet d'une recommandation de notre groupe de travail. Un appel à projets spécifique au secteur de l'enseignement supérieur a été lancé et a donné lieu à 5 200 dossiers de candidature, représentant un volume financier de 8,4 milliards d'euros, ce qui montre bien l'état des besoins. Le processus de sélection est en cours. Cet appel à projets devrait permettre le démarrage rapide de chantiers de rénovation, mais je pense qu'il ne permettra pas à lui seul de rattraper le retard pris. En effet, la remise en état des 15 millions de mètres carrés du bâti universitaire relevant de l'État nécessiterait un investissement de 10 milliards d'euros, soit dix ans de mise en œuvre au rythme actuel de financement. Ce constat plaide, à mon sens, pour

une dynamique plus ambitieuse que pourrait impulser, par exemple, le lancement d'un deuxième plan Campus.

Pour finir sur cette partie, je souhaite faire un focus sur l'accueil des étudiants internationaux, problématique qui avait retenu l'attention de notre groupe de travail et auquel je consacre tout un développement dans mon rapport écrit. La crise a bien sûr fait craindre une année blanche. Mais la mobilisation conjointe – et que je salue – du ministère des affaires étrangères, du ministère de l'enseignement supérieur et de leur opérateur Campus France a permis d'éviter le pire. Grâce à plusieurs actions de communication et à l'autorisation d'accès au territoire national des étudiants internationaux, 68 000 visas ont pu leur être délivrés. Bien sûr, ce chiffre est en baisse de 25 % par rapport à l'année dernière, mais, au regard du contexte international, ce résultat est positif. La France est en effet l'un des seuls pays à avoir accueilli des étudiants étrangers en présentiel. L'on constate même une légère hausse du nombre d'inscriptions. Des difficultés et des interrogations demeurent toutefois : situations très diverses selon les zones géographiques, risque de comportements opportunistes pour profiter d'une offre de formation uniquement en distanciel, difficultés d'organisation des examens pour les étudiants restés dans leur pays, conséquence du décalage de certaines inscriptions sur l'organisation de la prochaine rentrée, risque de rupture dans les futurs flux...

J'en viens au budget de la vie étudiante, qui revêt une importance majeure en ces temps de crise. Nous le savons, les étudiants sont un public particulièrement vulnérable. Notre responsabilité collective est de faire en sorte que tous puissent poursuivre leur formation dans de bonnes conditions, afin de ne pas voir se concrétiser le spectre d'une génération sacrifiée.

Notre groupe de travail avait salué les mesures d'urgence prises au printemps dernier : déblocage d'aides spécifiques par les centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires (Crous), prorogation du droit à bourse en juillet, versement d'une aide exceptionnelle de 200 euros aux jeunes les plus précaires. Il avait cependant appelé à une clarification rapide des financements, dont les premiers montants annoncés avaient semblé sous-calibrés face à l'ampleur des besoins. Ceux-ci ont été budgétés dans la troisième loi de finances rectificative, qui a ouvert une enveloppe de 115 millions d'euros.

Le budget 2021 s'inscrit dans la continuité de ce soutien aux étudiants les plus fragiles, choix que je ne peux qu'approuver. Près de 81 millions d'euros supplémentaires sont destinés aux bourses sur critères sociaux pour faire face à l'augmentation du nombre de boursiers, consécutive au très bon taux de réussite au bac 2020 ; financer la revalorisation du montant des bourses de 1,2 %, entrée en vigueur en septembre dernier ; prendre en compte, à titre exceptionnel, les revenus 2020 pour le calcul des bourses 2020-2021.

Autre mesure d'accompagnement prévue : la dotation annuelle du fonds de garantie des prêts étudiants, d'un montant de 4 millions d'euros dans le programme 231, sera multipliée par cinq en 2021, dans le cadre de la mission « Plan de relance ». Cette montée en charge, qui était demandée depuis plusieurs années, devrait permettre de passer d'une cible de 12 000 bénéficiaires potentiels à 60 000 dès l'année prochaine.

Une enveloppe complémentaire est destinée au réseau des œuvres universitaires et scolaires, au titre de laquelle 49 millions d'euros compenseront le manque à gagner que génère l'instauration, depuis septembre dernier, du ticket de restaurant universitaire à un euro, et 11 millions d'euros, la perte de revenus résultant du gel de l'augmentation des loyers 2020 en résidences universitaires. J'en profite pour vous faire un rapide point sur la situation des Crous qui avait alerté notre groupe de travail au printemps.

Le réseau a en effet accusé d'importantes pertes d'exploitation du fait de la crise sanitaire. Celles-ci se chiffrent à 97,5 millions d'euros pour la période allant de mars à août et ont été évaluées à 50 millions d'euros entre septembre et décembre. Cette dernière prévision sera très certainement revue à la hausse, compte tenu des modalités particulières de déroulement de la rentrée 2020 et du nouveau confinement.

Des réponses ont été apportées – il faut le reconnaître – pour couvrir les pertes liées à la première vague épidémique : en septembre, le réseau a ainsi reçu un complément de subvention pour charges de service public de 100 millions d'euros. Mais se pose maintenant la question de la compensation au titre de la deuxième vague. Lors de son audition, la ministre nous a annoncé qu'un complément serait versé dans le cadre de la quatrième loi de finances rectificative et que des redéploiements de crédits auraient lieu en fin de gestion. Un deuxième abondement de 39,9 millions d'euros a bien été budgété, en effet, dans le quatrième projet de loi de finances rectificative récemment adopté, mais cette enveloppe pourrait s'avérer insuffisante. Je serai donc particulièrement vigilant au schéma de fin de gestion sur le programme 231 afin que l'intégralité des pertes enregistrées par le réseau en 2020, du fait de la crise sanitaire, soit comblée.

Un mot, pour finir ce panorama, sur la contribution de vie étudiante et de campus (CVEC). Celle-ci a été fortement sollicitée, pendant le premier confinement, à hauteur de 20 millions d'euros pour des aides directes aux étudiants, des achats ou des prêts d'ordinateurs, ou encore de l'aide alimentaire. Ses conditions d'utilisation en temps normal demeurent toutefois très opaques, comme notre commission l'a signalé à de nombreuses reprises. Je me félicite donc que la ministre ait pris l'initiative de demander un rapport à l'Inspection ; celui-ci devrait enfin nous permettre de disposer de données objectives sur les modalités de mise en œuvre de cette CVEC.

En conclusion, mes chers collègues, bien que souffrant d'une présentation confuse, le budget 2021 porte une augmentation notable des crédits consacrés aux formations du supérieur et à la vie étudiante, effort qu'il convient à mon sens de saluer et de soutenir. J'insiste sur la nécessité, en période de crise, de continuer à investir dans l'enseignement supérieur, secteur clef pour le développement de notre pays et l'avenir de notre jeunesse.

Je vous propose donc d'émettre un avis favorable à l'adoption des crédits de l'enseignement supérieur de la mission « Recherche et enseignement supérieur ».

M. Jacques Gosperrin. – Dans ce contexte inédit et complexe, il est plus nécessaire que jamais d'affirmer l'autonomie des universités et de leur donner les moyens de lever des fonds. Ce budget est proportionné à la loi de programmation de la recherche. Huit établissements expérimentaux ont été créés, dont cinq en région parisienne, et les trois autres à Lille, sur la Côte d'Azur et à Grenoble. Il ne faudrait pas que les programmes soient trop centrés sur la région parisienne. L'hybridation entre le présentiel et le distanciel n'est pas simple pour les étudiants. Le rapporteur parle de 30 000 nouvelles places dans le programme 150. J'ai une pensée pour ceux qui passeront le concours de médecine. L'articulation entre l'ancien régime et le nouveau est délicate.

Le rapporteur a évoqué la rénovation thermique. La loi relative aux libertés et responsabilités des universités (LRU) de 2007 a autorisé l'État à transférer aux établissements qui en font la demande la pleine propriété de leurs bâtiments. J'incite les présidents d'université à en faire la demande pour pouvoir mieux gérer leurs bâtiments, comme des chefs

d'entreprise. Les prochains contrats de plan État-Région (CPER) devraient être axés sur l'orientation, la santé, les campus et l'enseignement numérique.

Je salue enfin la prise en compte de la précarité des étudiants et l'effort en direction des Crous. Nous suivrons l'avis du rapporteur sur ce budget.

M. Pierre Ouzoulias. – Nous avons passé notre temps, cette année, à discuter du budget de l'enseignement supérieur et de la recherche : quatre lois de finances rectificatives, une loi de programmation, le plan de relance et maintenant le projet de loi de finances... Les textes s'enchaînent sans que l'on en perçoive toujours bien la cohérence. On peine à distinguer entre les arbitrages authentiques et les opérations de communication ou d'effumage ! Et ce ne sont pas les propos de la ministre qui aideront à y voir plus clair... Les universités n'ont ainsi aucune information sur la prolongation des contrats doctoraux, en dépit de ce que nous dit le ministère.

Je partage l'engagement fort du rapporteur en faveur du plan de rénovation des bâtiments : ces derniers, conçus dans les années 1970 ou 1980, sont des gouffres financiers et leur rénovation redonnera des marges aux universités en termes de budget de fonctionnement. L'État doit toutefois s'engager fortement pour les accompagner, car elles n'ont pas le droit d'emprunter.

Notre commission devrait aussi s'intéresser à la question du contrôle par le Parlement des emplois hors plafond. L'article 7 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) prévoit certaines conditions pour le recours à ces emplois. Or le régime de responsabilités et compétences élargies (RCE) donne une grande latitude aux universités pour embaucher. Dès lors, les plafonds que nous votons au Parlement ne sont plus guère respectés et s'avèrent quelque peu théoriques. L'Inspection générale des finances a montré que la plupart de ces postes étaient financés sur des recettes assimilables à des frais de scolarité. Or, ces derniers sont d'ordre réglementaire... Ainsi, une grande partie du budget de l'enseignement supérieur échappe au contrôle parlementaire.

Les universités ont subi des pertes financières en 2020 en raison de la crise sanitaire et démarrent l'année dans le rouge. Or la hausse du nombre d'étudiants, de l'ordre de 5 %, n'a pas été compensée par le budget de l'État. Je crains qu'elles ne se retrouvent dans une situation financière dramatique l'année prochaine. Enfin, ma collègue Céline Brulin souhaiterait savoir si vous avez des informations sur la répartition des 30 000 places nouvelles.

Nous voterons contre ce budget.

Mme Sylvie Robert. – Comme l'a souligné notre rapporteur, il est bien difficile de s'y retrouver entre les différents textes sur l'enseignement supérieur et la recherche que nous avons examinés cette année ! Finalement, cela nous fait douter de la sincérité des engagements budgétaires du Gouvernement. Le plan de relance ne durera que deux ans, et nul ne sait ce qui se passera ensuite.

Nous devons avoir conscience que les étudiants traversent une période chaotique, notamment ceux en première année qui ont aussi eu une terminale perturbée. Certes les moyens des Crous augmentent et des référents ont été désignés, mais les dépenses consacrées à la santé des étudiants s'érodent, alors que la détresse psychologique s'accroît. On ne peut

donc que s'interroger sur le décalage entre les propos de la ministre et leur traduction en chiffres.

La démographie étudiante progresse fortement et les crédits par étudiant vont baisser. Les établissements pourront-ils faire face avec leurs ressources propres ? Je partage, enfin, ce qui a été dit sur la rénovation énergétique, chantier essentiel. L'engagement de l'État doit être à la hauteur.

En raison de la confusion sur les engagements budgétaires, le groupe Socialiste, Écologiste et Républicain votera contre ce budget.

Mme Monique de Marco. – Nous ne pouvons que saluer l'effort engagé pour la rénovation des bâtiments qui sont souvent des passoires énergétiques. Les CPER comportent aussi souvent des mesures pour accompagner cette rénovation. Heureusement, car les demandes sont nombreuses et le budget ne sera pas suffisant.

Le parc de logements étudiants est aussi insuffisant, comme je le constate en Nouvelle-Aquitaine, alors que les effectifs augmentent. Je regrette l'absence d'un plan exceptionnel pour le logement étudiant : il aurait pu participer à la relance économique tout en répondant à l'urgence sociale. Je salue toutefois la hausse des bourses sur critères sociaux, même si elle reste modeste et ne correspond pas toujours à l'augmentation du coût de la vie, notamment dans les villes où le logement est cher ; je salue aussi le repas à un euro dans les Crous pour les étudiants boursiers – six étudiants sur dix se plaignent toutefois de la qualité des repas.

Le groupe Écologiste - Solidarité et Territoires souhaite une revalorisation plus importante des bourses. Nous plaidons pour une allocation d'autonomie, comme au Danemark ou en Suède, qui aurait de nombreux effets bénéfiques pour l'égalité des chances et la réussite des études. Nous voterons contre ce budget.

Mme Annick Billon. – Nous voterons le rapport du rapporteur, mais tenons à exprimer notre vigilance sur plusieurs points. Le premier concerne la santé des étudiants. M. Adrien Taquet notait que l'on commençait à détecter, à cet égard, un certain nombre de signaux faibles chez les enfants, mais aussi les adolescents ou les jeunes adultes. Or, je ne suis pas persuadée que nous disposions de tous les outils pour accompagner les étudiants en la matière. La santé passe par l'alimentation ou la pratique du sport. Or cette dernière, comme l'a montré une étude de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses), a été bien malmenée par le confinement.

Autre point de vigilance, la précarité. Les étudiants sont frappés de plein fouet. Les dispositifs existants ne suffisent pas à endiguer la hausse des inégalités.

On peut aussi déplorer que les étudiants apprennent dix jours à l'avance qu'ils auront des examens en présentiel. Les étudiants de médecine viennent ainsi d'être informés que leurs partiels auront lieu le 10 décembre !

Enfin, je veux attirer l'attention sur la pénurie de logements étudiants ; beaucoup ont du mal à se loger et se trouvent dans une situation de grande précarité.

M. Jean Hingray. – Comme ma collègue Annick Billon, je constate que la précarité est en train de s'installer parmi les étudiants, qui ont de plus en plus souvent des difficultés à se loger ou à se nourrir. Il est important que le Gouvernement prenne la mesure

de la situation. Enfin, je ne peux, comme vous, que déplorer le manque de lisibilité du budget en raison de la multiplication des textes. Sans doute le Gouvernement devrait-il faire un effort de communication !

M. Max Brisson. – Il faut, en effet, certainement être agrégé de mathématiques et capable de résoudre des équations complexes pour parvenir à y voir clair dans cet enchevêtrement confus de textes et de mesures ! On ne peut reprocher au Gouvernement ses projets de loi de finances rectificatives ni son plan de relance, il agit face à l'urgence ; en revanche, le télescopage des textes crée un imbroglio et un soupçon d'insincérité. J'y reviendrai sur les crédits de la recherche, où des doutes importants existent. Notre rapporteur a fait un effort de clarté remarquable, mais appartient-il au Sénat de faire la « communication » du Gouvernement ?

On peut noter avec satisfaction que le budget est en hausse. Un plan de rénovation des bâtiments universitaires a été lancé. Une revalorisation des salaires est en cours. Je déplore toutefois que le protocole ait été signé alors que la loi de programmation n'était pas encore votée, et que l'Assemblée nationale ait voté les crédits de la mission alors que le Sénat n'avait pas encore examiné la loi de programmation ! Je salue toutefois cet effort de revalorisation indiciaire et indemnitaire – M. Blanquer pourrait d'ailleurs s'en inspirer ! –, même si la question du GVT demeure. Mais ces efforts importants sont noyés par une confusion dans la méthode.

Je partage ce qui a été dit sur le constat de la précarité étudiante. On aurait pu attendre de la ministre des mesures pour remédier au décrochage scolaire et éviter qu'une génération ne soit sacrifiée. Les bacheliers de l'année Covid risquent d'être stigmatisés à l'avenir.

M. Stéphane Piednoir, rapporteur pour avis. – Un consensus se dégage pour soutenir l'effort de rénovation du bâti. C'était une demande forte de notre groupe de travail au printemps. Nous avons eu des précisions rassurantes sur le mécanisme de sélection des dossiers : 5 200 dossiers sont en phase de tri. La Banque des territoires nous a expliqué que les projets prêts à être mis en œuvre seraient prioritaires, car l'objectif est double : rénover, mais aussi injecter de l'argent dans l'économie le plus vite possible. Nous nous félicitons des montants, mais serons aussi vigilants sur le caractère effectif du déploiement de ces crédits qui figurent dans le plan de relance.

Le nombre d'étudiants progressera de 5 % cette année. C'est beaucoup : cela représente 35 000 étudiants, soit l'équivalent de l'université de Nantes ! Les universités devront faire face. En ce qui concerne les créations de places, les documents budgétaires indiquent que, l'année prochaine, 2 000 concernent les instituts de formation en soins infirmiers, 2 000 les filières professionnalisantes et 4 000 les formations médicales et paramédicales.

Je partage vos remarques sur la vie étudiante, le logement ou la santé. J'ai ainsi interrogé le Gouvernement hier sur la détresse psychologique des étudiants. La demande de logements étudiants s'accroît, car la démographie augmente et le taux de succès au baccalauréat a été aussi plus élevé cette année. L'enjeu est de surmonter le pic en trouvant des solutions pour loger les étudiants, sans avoir à lancer des programmes trop ambitieux de construction de logements, car ceux-ci risquent d'être inoccupés dans cinq ou dix ans. Il faut donc être prudent. Nous devons aussi tenir compte de la situation financière des Crous qui n'est pas très robuste.

Vous avez été nombreux à déplorer, comme je l'ai fait, la confusion autour des textes budgétaires très nombreux cette année. Il ne semble pas toutefois cohérent de voter contre un budget en hausse de 265 millions d'euros, hors plan de relance, soit +1,76 %. C'est pourquoi je vous appelle à donner un avis favorable à ces crédits.

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

Projet de loi de finances pour 2021 - Crédits « Recherche » - Examen du rapport pour avis

M. Laurent Lafon, président. – Nous examinons désormais les crédits consacrés à la recherche au sein de la mission « Recherche et enseignement supérieur ». Stéphane Piednoir remplace, pour cette présentation, notre rapporteur pour avis, Laure Darcos, qui a eu un empêchement de dernière minute.

M. Stéphane Piednoir, en remplacement de Mme Laure Darcos, rapporteur pour avis des crédits de la recherche au sein de la mission « Recherche et enseignement supérieur ». – Je lirai l'intervention de Laure Darcos sur le budget de la recherche.

Nous examinons le budget de la recherche, sujet dont nous avons – il est vrai – longuement débattu ces dernières semaines. Je comprendrais donc que vous soyez un peu lassés, mais je vais essayer de retenir toute votre attention ! Cet exercice budgétaire est important car il est la première traduction du projet de loi de programmation que nous venons de voter. Mon collègue rapporteur pour avis de l'enseignement supérieur l'a d'ailleurs souligné en évoquant les crédits destinés à la revalorisation des rémunérations et des carrières des personnels de la recherche.

Vous connaissez mon analyse : la loi de programmation, en traçant un horizon budgétaire qui rompt avec des décennies de sous-investissement chronique, offre une garantie, mais ne déclenchera pas le choc budgétaire que le monde de la recherche était en droit d'attendre. Ce que j'estime être une déception doit dès lors nous conduire, à l'occasion des exercices budgétaires annuels, à la plus grande vigilance quant à l'effectivité de la programmation 2021-2030.

Nous sommes justement face au premier de ces exercices. Quels sont mes constats ? Le premier rejoindra logiquement celui exprimé par mon collègue puisque les crédits de l'enseignement supérieur et de la recherche font partie de la même mission. Il s'agit de la dispersion des données budgétaires entre plusieurs supports : mission « Recherche et enseignement supérieur », mission « Plan de relance » et mission « Investissements d'avenir », auxquelles il faut bien sûr ajouter les articles 1 et 2 de la loi de programmation. Cette architecture pour le moins inédite nuit à l'intelligibilité et à la sincérité de l'effort financier global de l'État. Les responsables des grands organismes de recherche, eux-mêmes, nous ont fait part de leur difficulté à avoir une vision claire des crédits qui leur seront attribués en 2021. Certains – je pense notamment à l'Inserm – ne disposaient toujours pas, mi-novembre, de la lisibilité suffisante pour construire leur propre budget, qui doit pourtant être validé par leur conseil d'administration début décembre !

Je souhaite donc qu'à l'avenir, il soit mis à disposition des opérateurs de recherche, comme de la représentation nationale, une présentation transversale et exhaustive des moyens consacrés par l'État à la politique de recherche.

Mon deuxième constat porte sur le niveau de l'effort budgétaire proposé pour 2021. Il est très conséquent s'agissant des capacités d'engagement de l'Agence nationale de la recherche (ANR) dont la trajectoire constitue, je crois, l'une des avancées majeures de la loi de programmation. En effet, en contrepartie du maintien de la durée de dix ans, le Sénat a obtenu du Gouvernement : d'une part, l'intégration des 428 millions d'euros supplémentaires prévus pour l'Agence dans le cadre du plan de relance, dont 286 millions en 2021 et 142 millions en 2022 ; d'autre part, la prise en compte des 100 millions d'euros, aussi prévus dans le plan de relance, pour la préservation de l'emploi dans le secteur privé de la recherche et du développement (R&D).

Dès l'année prochaine, ce sont 403 millions d'euros supplémentaires en autorisations d'engagement dont disposera l'ANR au bénéfice des projets de recherche. Ces moyens nouveaux serviront d'abord à augmenter le taux de succès aux appels à projets génériques. Celui-ci pourrait, en un an, passer de 17 % à 23 %, avec une hypothèse d'augmentation du nombre de projets déposés de 20 %. Ces crédits permettront ensuite de relever les montants de préciput : en 2021, la part destinée à l'hébergeur pourrait passer de 11 % à 13 %, la part dévolue au gestionnaire de 8 % à 10 %, et un taux de 2 % pourrait être introduit en faveur des laboratoires, conduisant à un taux global de 25 % contre 19 % aujourd'hui. Il s'agit là de deux progrès substantiels que je tiens à saluer.

S'agissant des 100 millions d'euros fléchés sur la préservation de l'emploi en R&D, le principal avantage de l'écriture budgétaire à laquelle il a été procédé est de mettre ce montant sous le giron de l'ANR et de sa tutelle – le ministère de la recherche – et non du ministère des finances. Il nous faudra néanmoins veiller à ce que la gestion de ce dispositif ne vienne pas perturber le cœur de mission de l'Agence.

Mon troisième constat, toujours sur le niveau de l'effort financier, concerne les 400 millions d'euros supplémentaires en crédits de paiement affichés sur les trois principaux programmes « recherche » de la mission « Recherche et enseignement supérieur ». Sur ce montant, 224 millions d'euros sont attribués au programme 172 qui concentre la plus grande partie des financements alloués aux opérateurs. Cependant, cette enveloppe ne correspond pas seulement à des moyens nouveaux ; elle permet aussi de couvrir des dépenses récurrentes et incompressibles du ministère de la recherche : 68 millions d'euros sont ainsi consacrés au rebasage, prévu de longue date, de la subvention du CNRS pour faire face au « mur budgétaire » que représente l'augmentation de sa masse salariale ; 38 millions d'euros correspondent à des engagements pluriannuels de la France vis-à-vis d'organisations scientifiques internationales. Le « véritable » apport en 2021 n'est donc pas aussi élevé qu'annoncé.

Je ne reviendrai pas sur les 165 millions d'euros supplémentaires dont bénéficie le programme 150 au titre du financement des mesures de revalorisation des rémunérations et des carrières des personnels de recherche. Je réitérerai simplement mon soutien à l'ensemble de ces mesures.

Le programme 193, consacré au spatial, fait l'objet de jeux d'écriture assez complexes, dont je vous épargne les détails. Ce que j'en retiens, c'est un soutien réaffirmé au

secteur, qui rassure évidemment le Centre national d'études spatiales (CNES), dans un contexte de très forte concurrence internationale.

Je souhaite également vous faire part de deux inquiétudes concernant les crédits recherche de la mission « Plan de relance » : la première a été exprimée par les organismes de recherche, en particulier le Commissariat à l'énergie atomique (CEA), qui redoutent, à terme, une baisse de leurs moyens en cas de non-intégration en « base budgétaire » des crédits de cette mission à vocation temporaire. Nous devrons en effet être attentifs à ce que les modifications de maquette budgétaire provoquées cette année par la création de cette mission ne portent pas atteinte à la pérennité des financements accordés aux opérateurs ; la seconde inquiétude porte sur le risque de sous-exécution des crédits attribués à l'ANR, compte tenu de la somme en jeu. Afin de s'en prémunir, l'ANR et le ministère envisagent la possibilité de mettre en œuvre l'augmentation du taux de préciput pour les projets sélectionnés en 2020, mais Bercy n'y serait pas particulièrement favorable...

Après ces constats et analyses, j'aurai trois points de vigilance en vue des débats en séance. Le premier concerne l'engagement pris par la ministre, au cours de l'examen du projet de loi de programmation, d'augmenter les dotations de base des laboratoires de recherche de 10 % en 2021. Cette hausse n'apparaît, cependant, ni dans le projet de loi de finances ni dans les documents budgétaires annexés puisqu'ils ont été élaborés avant cette annonce – on en revient à la critique sur la concomitance de plusieurs supports budgétaires. Il est donc indispensable que cet engagement trouve rapidement une traduction budgétaire, au risque sinon de passer pour un vœu pieux ! J'ai, pour ma part, toujours plaidé pour que le développement des financements sur appels à projets n'ait pas pour corollaire une attrition des moyens récurrents dont disposent les laboratoires. Je veillerai donc particulièrement à ce point.

Le deuxième, c'est celui du glissement vieillesse-technicité (GVT) qui, comme pour les établissements d'enseignement supérieur, est un problème structurel pour les organismes de recherche. Le projet de loi de finances pour 2021 comporte une mesure spécifique au CNRS dont je vous ai déjà parlé, l'augmentation de sa subvention pour charges de service public de 68 millions d'euros pour abattre une partie de son « mur budgétaire ». Cette prise en charge est évidemment la bienvenue, mais elle ne doit pas faire oublier que d'autres grands organismes de recherche sont toujours en attente d'une réponse de l'État. C'est le cas notamment de l'Inserm, lui aussi confronté à un « mur » à cause du GVT.

Le caractère très sensible, voire tabou, dans les discussions entre le ministère de la recherche et le ministère des finances, de cette question ne justifie pas que celle-ci soit mise au point mort. Je souhaite que des solutions puissent enfin émerger, qui ne prendraient pas nécessairement la forme de compensations automatiques et intégrales, mais de réponses plus fines, élaborées au cas par cas.

Le troisième point de vigilance est lié à l'article 8 du projet de loi de finances pour 2021 qui prévoit la suppression du dispositif de doublement de l'assiette du crédit impôt recherche (CIR) pour les entreprises qui confient des travaux de R&D à des laboratoires publics de recherche.

Je comprends bien sûr que cette disposition, instaurée en 2004, pose problème au regard de la réglementation européenne sur les aides d'État, mais sa suppression pure et simple risque de porter atteinte au développement des partenariats publics-privés, qui

constitue pourtant un sous-jacent important du projet de loi de programmation de la recherche. Le signal adressé par le Gouvernement est donc contradictoire.

Les établissements publics de recherche à caractère industriel et commercial (EPIC), pour lesquels la recherche partenariale est centrale, sont particulièrement inquiets de la suppression de ce dispositif, qui pourrait compromettre leurs projets. Les start-up le sont également.

Samedi dernier, à l'heureuse initiative du rapporteur général de la commission des finances, le Sénat a adopté un amendement reportant à 2023 l'entrée en vigueur de cette suppression. Cette période de transition de deux ans permettra aux organismes de recherche d'anticiper la réforme et au Gouvernement d'étudier les moyens alternatifs pour continuer à soutenir la recherche partenariale. J'espère que cette modification sera maintenue en commission mixte paritaire.

Voilà, mes chers collègues, les éléments d'analyse que je souhaitais vous livrer, dans la continuité du travail que j'ai mené en tant que rapporteur du projet de loi de programmation. Même si l'enveloppe financière attribuée sur dix ans à la recherche vaut en réalité plus pour la stabilité et la visibilité qu'elle offre, que pour l'ampleur de l'effort qu'elle représente, il me semble important de concrétiser sa première marche.

Je vous propose donc d'émettre un avis favorable à l'adoption des crédits de la recherche de la mission « Recherche et enseignement supérieur ».

M. Pierre Ouzoulias. – Il est incompréhensible que le CNRS perde 14 postes, alors que nous venons juste de voter la loi de programmation de la recherche et que le nombre d'emplois sous plafond des grands opérateurs reste stable ! C'est un mauvais signal pour ceux qui souhaitent se lancer dans un doctorat, car on réduit les perspectives d'embauches.

S'agissant des 100 millions qui ont emporté la décision favorable de la commission mixte paritaire sur la loi de programmation, je n'ai toujours pas compris comment ils pourraient être utilisés. Selon le bleu budgétaire consacré au plan de relance, il s'agit pour l'ANR de financer à hauteur de 80 % les salaires de chercheurs privés qui seraient accueillis dans des laboratoires publics. Mais ce n'est pas le rôle de l'ANR, qui sera transformée en agence de portage de salaires. Autre incertitude : les chercheurs privés iront-ils poursuivre leurs recherches privées dans des laboratoires publics ou viendront-ils en support des recherches publiques ? Nous devons vraiment obtenir une explication de la ministre. Je crains cependant, comme toujours, que Bercy se soit évertué à donner à la recherche des crédits qui soient totalement inutilisables pour dire ensuite qu'elle est incapable de dépenser l'argent qui lui est alloué.

Je partage totalement l'inquiétude du rapporteur quant à l'utilisation des autorisations d'engagement de l'ANR, qui sont considérables pour un temps aussi court. Il serait plus intéressant d'utiliser une partie de ces sommes pour remettre à niveau un certain nombre d'équipements des laboratoires publics. Je ne reviendrai pas sur la polémique du microscope cryogénique, mais certains laboratoires ont besoin d'équipements de grandes qualité, y compris à l'Inserm. Ces équipements ne peuvent être financés sur les crédits de fonctionnement des laboratoires. Les commandes sont prêtées et les honorer permettrait aussi d'envoyer un très bon signal à Bercy sur la capacité des laboratoires à utiliser leurs crédits.

M. Max Brisson. – J'ai l'impression que l'on essaie, depuis quelques jours, de nous faire prendre des vessies pour des lanternes. Le débat portait sur la trajectoire. Nous pensions que la trajectoire à dix ans n'était pas habituelle en termes de programmation et qu'elle reportait sur d'autres la charge de tenir les engagements de ceux qui font les annonces.

Le Sénat avait demandé une trajectoire à sept ans. La ministre a tenté de nous convaincre que des engagements plus forts sur les premières années, les premières marches de l'exécution de la loi de programmation, pouvaient nous faire accepter une trajectoire à dix ans. Et comme nous sommes des gens qui croyons à la parole ministérielle, nous avons fini par céder...

Aujourd'hui, nous cherchons ces engagements. Car ce qui nous est présenté correspond à des engagements qui auraient été, quoi qu'il arrive, pris. Par exemple, les 68 millions d'euros versés au CNRS étaient nécessaires pour le sortir de l'impasse dans laquelle il se trouve avec son schéma d'emplois.

J'ai bien écouté le rapport de Laure Darcos, qui émet un avis favorable, précisant que nous avons besoin d'une traduction budgétaire rapide. Les Républicains voteront en séance en fonction des explications de la ministre. Il conviendra qu'elle réponde à la question suivante, car je ne suis pas agrégé de mathématiques : quel est le montant de cette première marche ?

Mme Sylvie Robert. – La confusion entretenue sur les différents budgets que nous sommes amenés à voter est renforcée par l'interrogation que nous avons sur les annonces effectuées par la ministre et leur traduction dans ce projet de loi de finances.

Certes, nous avalons des couleuvres à longueur de temps, mais le problème, là, est important. Laure Darcos dit dans son rapport qu'il n'y a pas de choc budgétaire – nous le savions –, émet un doute sur la sincérité du budget et déplore l'absence de vision claire des crédits. Nous devons vraiment nous interroger sur ce qui nous est proposé.

S'agissant du programme 191 « Recherche duale », je lis : zéro euro. J'ai l'impression que ses crédits ont été basculés vers le plan de relance. Or celui-ci prendra fin en 2022. Il s'agit pourtant de programmes à long terme, qui concernent l'aérospatiale par exemple. Est-ce donc cohérent, quand nous savons que cette recherche a besoin de crédits structurants, pérennes ?

Mme Monique de Marco. – J'ai été élue récemment et je me suis directement plongée dans la loi de programmation et l'examen de ce budget. J'ai un petit peu de mal à avoir une bonne visibilité de ce dernier. Il est dommage de ne pas disposer d'une analyse précise, dans les documents budgétaires, sur la répartition entre les financements pérennes aux établissements et les appels à projets. On peine à comprendre ! Il me semble que la part des appels à projets augmente du fait notamment des financements très importants de l'ANR en 2021, mais les documents manquent de lisibilité. Un grand nombre d'universitaires et de chercheurs nous ont alertés sur le temps qu'ils passaient à répondre à ces appels à projets.

Il est dommage que la présentation stratégique du programme 172 n'intègre pas, dans ses indicateurs de performance, des données sur les conditions de travail des personnels, qui soient à la fois quantitatives, avec le niveau de rémunération par exemple, et qualitatives - sur le ressenti ou la satisfaction au travail.

Mon groupe votera contre ce budget.

M. Stéphane Piednoir. – L'affectation à zéro sur le programme 191 constitue effectivement une réelle inquiétude. Les crédits ont été entièrement transférés sur le plan de relance. Ce point fera sans doute partie des éclairages que la ministre devra nous apporter en séance. Un plan de relance est par définition limité dans le temps, il ne peut donc pas prendre en charge un financement pérenne. Les opérateurs concernés, notamment le CEA, sont légitimement inquiets.

Nous partageons tous un sentiment de confusion et d'imbroglio autour de ce budget. Néanmoins, et je vous invite à consulter le rapport de notre collègue rapporteur spécial Jean-François Rapin, qui déposera d'ailleurs un amendement visant à demander à la ministre une clarification, les crédits de la mission sont globalement en hausse. Certes, comme l'a souligné Laure Darcos, il n'y aura pas de choc budgétaire, mais nous devons prendre en compte cette hausse. Il me paraît donc compliqué de ne pas donner un avis favorable.

Concernant l'ANR, une mission complémentaire va lui être dévolue dans le cadre de la préservation de l'emploi dans le secteur privé de la R&D, avec un financement relativement important. Elle ne fait pas partie de son cœur de métier. Mais l'ANR a aussi montré sa réactivité, concernant notamment les appels à projets « Flash » qu'elle a su mettre en œuvre très rapidement. Nous pouvons donc avoir confiance en elle pour exercer ses nouvelles missions.

M. Max Brisson. – À ce stade, les élus Républicains voteront en faveur de la mission. Cependant, nous nous réservons, en séance, la possibilité de changer d'avis. Certes, les crédits sont en hausse, mais celle-ci est-elle à la hauteur des engagements de renforcement de la première marche de la LPR, qui ont conditionné notre acceptation d'une trajectoire de dix ans au lieu de sept ? L'équation est pour le coup très simple, car je la comprends.

M. Stéphane Piednoir. – C'est plutôt un système d'équations que nous avons à résoudre. Or, pour résoudre des équations à plusieurs inconnues, il faut autant d'équations. Nous verrons si nous obtiendrons toutes nos réponses en séance.

Mme Annick Billon. – Le groupe de l'Union centriste suivra les conclusions du rapporteur. Nous avons bien entendu toutes les réserves qui ont été émises. Je ne suis pas persuadée que nous obtiendrons toutes les réponses en séance. Cependant, un certain nombre d'amendements seront déposés, nous avancerons donc peu à peu.

M. Laurent Lafon, président. – Toutes vos remarques et critiques ne font que renforcer notre besoin d'un travail de contrôle pour faire la clarté sur les crédits et leur progression. La mobilisation de différents canaux de financement rend tout cela opaque et nous pouvons nous demander légitimement s'il ne s'agit pas d'un système de bonneteau. Nous pouvons également nous interroger sur la capacité des organismes à absorber les crédits sur des délais aussi courts. Nous en rediscuterons, car il me semble qu'en 2021, la question du contrôle budgétaire d'un certain nombre de politiques qui entrent dans le champ de notre commission se posera de manière plus importante que les autres années.

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

La réunion est close à 12 h 10.

COMMISSION DES FINANCES

Mardi 17 novembre 2020

- Présidence de M. Claude Raynal, président -

Projet de loi de finances pour 2021 - Mission « Cohésion des territoires » (et articles 54 bis et 54 ter) - Programmes « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables », « Aide à l'accès au logement », « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat » et « Politique de la ville » - Programmes « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » et « Interventions territoriales de l'État » - Examen des rapports spéciaux

M. Philippe Dallier, rapporteur spécial pour la mission « Cohésion des territoires » des programmes 177 « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables », 109 « Aide à l'accès au logement », 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat » et 147 « Politique de la ville » – Nous présenterons, avec mon collègue Bernard Delcros, les crédits de la mission « Cohésion des territoires ». Cette mission est dotée, dans le projet de loi de finances (PLF) 2021, d'un budget de 16 milliards d'euros, soit une hausse de 833 millions d'euros par rapport à l'année dernière. Les crédits pour 2021 sont toutefois en baisse par rapport à la totalité des crédits ouverts en 2020, puisque, au fil des lois de finances rectificatives (LFR), dont la quatrième a été votée hier soir, ces derniers s'élèvent à 17,5 milliards d'euros – j'y reviendrai.

Les dépenses fiscales atteignent un montant de 10,1 milliards d'euros, ce qui montre l'importance des dépenses extrabudgétaires pour les politiques du logement, de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire.

En cette année de crise sanitaire, la situation du logement va au-delà des seuls crédits budgétaires de la mission, puisque beaucoup d'éléments se retrouvent à l'extérieur de celle-ci au fil du temps. Le logement a été impacté par la crise, mais moins que les autres secteurs. En effet, les chantiers ont pu reprendre dès la mise en œuvre de précautions sanitaires. Pour autant, les chiffres de la construction ne seront pas bons en 2020, qu'il s'agisse de l'accession ou du logement social, selon une tendance qui se poursuit depuis 2017. Plusieurs facteurs expliquent cette situation.

Le premier est le resserrement du crédit bancaire : les banques demandent aujourd'hui un minimum d'apport, et les autorités de contrôle leur ont demandé de ne plus prêter au-delà d'un seuil d'endettement de 33 % pour les ménages.

Ensuite, les bailleurs sociaux subissent les effets de la réduction de loyer de solidarité (RLS), qui a certes été suivie de mesures de compensation, mais qui reste porteuse d'inquiétude pour ces derniers.

Par ailleurs, les incertitudes sur l'avenir d'Action Logement animeront les débats en loi de finances. Action Logement collecte la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC), mais dispose aussi d'un patrimoine important, s'élevant à 80 milliards d'euros. Or, les intentions du Gouvernement sur le patrimoine d'Action Logement posent

question : on observe une volonté de réorienter les crédits ou d'en récupérer une partie pour les utiliser. Le résultat de l'étude demandée à l'inspection générale des finances (IGF) laisse même penser que le démantèlement d'Action Logement pourrait être une solution envisagée. L'association finance pourtant 40 000 logements sociaux par an. De plus, sur les 10 milliards d'euros destinées au renouvellement urbain, quasiment 7 seront apportés par Action Logement. Cette incertitude s'observe d'autant plus que la première partie du PLF supprime la compensation de la remontée du seuil à 50 salariés pour les entreprises exonérées de cotisations sur la PEEC, soit 300 millions d'euros de compensations, et qu'un article non rattaché à la mission lui ponctionne 1 milliard d'euros supplémentaire. Tout cela pose question sur l'avenir d'Action Logement, et rejaillit sur l'ensemble des acteurs du secteur.

De plus, le report des élections municipales a pesé sur un certain nombre de projets de construction. Les changements de municipalités ont également pu avoir un impact, puisque certaines grandes métropoles, comme Bordeaux, ont décidé de geler les projets pour une durée indéterminée.

Si le chiffre de 500 000 logements par an est souvent évoqué comme objectif pour répondre à la demande, nous serons cette année plutôt aux alentours de 400 000. En matière de logements sociaux, la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP), que nous avons auditionnée, est confiante et prévoit 100 000 logements supplémentaires. Mais l'Union sociale pour l'habitat (USH) et les autres acteurs du secteur évoquent plutôt le chiffre de 90 000. La situation est donc critique, à la fois pour le secteur privé et pour les logements sociaux.

Enfin, n'oublions pas que le problème de la suppression de la taxe d'habitation va se poser, puisque celle-ci doit être compensée par la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB), dont les bailleurs sociaux et le logement intermédiaire sont exonérés. Il en résulte une mauvaise visibilité pour les acteurs du secteur.

Le plan de relance est assez décevant, car les mesures proposées ne sont pas de nature à relancer le secteur, malgré des crédits sur la rénovation énergétique. Lorsque l'on compare ces derniers aux crédits de 2019, qui étaient essentiellement basés sur le crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE), on retrouve finalement les mêmes montants. On ne peut donc pas parler d'effort budgétaire particulier.

Le tableau d'ensemble du secteur du logement n'est donc pas satisfaisant, même si les crédits de la mission ne permettent pas de se faire une idée globale du sujet.

S'agissant du programme 177, qui porte sur la politique d'hébergement et d'accès au logement des personnes sans abri ou mal logées, les crédits en 2021 sont de 2,2 milliards d'euros en crédits de paiement (CP), soit une augmentation de 209 millions par rapport à la loi de finances initiale pour 2020. Ceux-ci sont toutefois inférieurs au total des crédits ouverts en 2020, s'élevant à 2,44 milliards d'euros. En effet, la crise sanitaire a conduit à ouvrir 450 millions d'euros supplémentaires en cours d'année. Je salue l'action du Gouvernement sur ce point. Cette crise aurait pu être dramatique pour les personnes privées de logement, et la réaction a été très forte, avec 34 000 places d'hébergement supplémentaires ouvertes. Le recours aux nuitées hôtelières a également été utile, et le fait que les hôtels soient vides a aidé le Gouvernement dans la mise en place de ce dispositif : 12 000 nuitées supplémentaires ont ainsi été mobilisées. Des centres d'hébergement spécialisés (CHS) ont également été ouverts pour les personnes sans domicile atteintes de covid sans gravité, mais ont finalement été assez peu utilisés. Cependant, la question de l'avenir de ces personnes temporairement logées se

posera en sortie de crise, malgré l'existence du plan quinquennal pour le Logement d'abord et la lutte contre le sans-abrisme, qui n'est pas une grande réussite.

Les services intégrés de l'accueil et de l'orientation (SIAO), qui gèrent le 115, ont d'abord été surchargés, mais ont ponctuellement réussi à répondre à la demande. Par ailleurs, un projet de convergence informatique des systèmes d'accueil était prévu depuis longtemps, pour permettre d'avoir une plus grande vue d'ensemble sur les places disponibles. Sa mise en œuvre à l'automne s'est soldée par un « plantage », qui a abouti à un blocage du système pendant trois semaines.

S'agissant du logement adapté, il faut saluer le relèvement du forfait journalier pour les pensions de famille. Toutefois, l'objectif du quinquennat de créer de 40 000 places en intermédiation locative et 10 000 places en pension de famille nécessitera un effort important dans les deux années à venir. Le budget est d'ailleurs en hausse de 18 % en 2021. Cependant, le problème ne provient pas nécessairement des crédits manquants, mais plutôt d'un nombre insuffisant de projets.

Le programme 109, relatif aux aides personnalisées au logement (APL), est à l'origine de la majeure partie du dépassement du budget en 2020, puisqu'il nécessite l'ouverture de près de 1,9 milliard d'euros de crédits dans le quatrième projet de loi de finances rectificative (PLFR4). D'une part, la réforme des APL, visant à prendre en compte les revenus actualisés des allocataires, a été repoussée : d'abord au 1^{er} avril de l'année en cours pour des raisons techniques, et ensuite, parce que le confinement en aurait compliqué considérablement la gestion, au 1^{er} janvier de l'année 2021, créant un manque à gagner de 1,2 milliard d'euros pour l'année 2020. D'autre part, la crise augmente le nombre de personnes éligibles à l'aide. Dans le même temps, la contribution des entreprises serait moins importante que prévu en 2020, *via* une probable diminution de la masse salariale.

Pour 2021, le Gouvernement a limité le coût des APL pour l'État par une ponction de 1 milliard d'euros sur le budget d'Action Logement. La même solution avait été trouvée l'an dernier, mais pour 500 millions d'euros. Cela s'ajoute à la suppression des 300 millions de la compensation du relèvement du seuil à 50 salariés pour les entreprises cotisantes à la PEEC. Comme je l'ai évoqué précédemment, le sujet d'Action Logement est très important pour le secteur, et le Gouvernement devrait jouer cartes sur table. Au total, les crédits budgétaires demandés pour les APL sont inférieurs de 1,4 milliard d'euros à ceux qui ont été effectivement ouverts en 2020, ce qui représente une diminution de 900 millions d'euros pour les aides versées aux bénéficiaires, si l'on prend en compte l'accroissement de la contribution d'Action Logement. Selon le Gouvernement, la réforme du mode de versement devrait apporter 750 millions d'euros d'économies, à mettre en relation avec les 1,2 milliard d'économies initialement prévus par la réforme des APL. Mais en fonction de l'évolution de la situation sanitaire, le Gouvernement sera probablement amené à abonder de nouveau les crédits destinés à couvrir les APL en cours d'année.

Le programme 135 concerne différentes actions liées à la construction et à l'habitat. Le coût de ces politiques est surtout porté par des dépenses fiscales. La politique privilégiée cette année est la rénovation énergétique. En effet, le plan de relance apporte 2 milliards d'euros à la rénovation des logements privés. Toutefois, l'année 2020 a connu un nouvel exercice de régulation budgétaire au sein de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH), avec le programme « MaPrimeRénov' ». Ce programme fonctionnait très bien, voire trop bien : les professionnels ont eu tendance à augmenter leurs prix en conséquence, et certaines entreprises ont démarché des particuliers pour des chantiers de rénovation peu pertinents. La

révision soudaine des subventions à l'isolation thermique par l'ANAH, le 14 juillet dernier, a abouti à une réduction des surfaces extérieures éligibles et du nombre de demandes. Les effets sur le secteur ont été considérables, et je dénonce cette politique permanente de « *stop and go* » de l'ANAH. Par ailleurs, la fin des restrictions sur les derniers déciles de l'impôt sur le revenu l'année prochaine permettra de rendre éligible l'ensemble des ménages.

En résumé, si ces crédits supplémentaires pour 2021 sont les bienvenus, ils sont comparables aux coûts vers 2019, si on inclut le crédit d'impôt transition énergétique. Dans le cadre du plan de relance, le Gouvernement pourrait donc faire un effort supplémentaire.

Il y a quelques années, l'aide aux maires bâtisseurs s'était finalement traduite par des montants peu élevés. Dans le cadre du plan de relance, le Gouvernement propose une nouvelle aide de 350 millions d'euros sur deux ans, et dont les conditions de versement sont contestables. En effet, elle sera accessible à toutes les communes, sans condition de potentiel financier. De plus, le système d'attribution découpe la France en cinq zones. Le nombre de mètres carrés à construire serait ensuite comparé à la moyenne dans la zone sur les années antérieures. Si la commune a des projets plus denses que la moyenne, 100 euros d'aide seraient attribués par mètre carré supplémentaire. Mais dans les faits, pour une année donnée, tous les permis de construire accordés seront pris en compte pour le calcul de l'aide, et si celle-ci dépasse l'enveloppe budgétaire, un coefficient réduira finalement l'aide au mètre carré.

Je terminerai par le programme 147, consacré à la politique de la ville. La crise sanitaire a conduit le Gouvernement au dégel de la réserve de précaution, mais aussi à une ouverture de crédits de 86,5 millions d'euros dans la troisième loi de finances rectificative, qui a créé l'opération « Vacances apprenantes » en lien avec plusieurs ministères, dont celui de l'éducation nationale. Le nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU) est en phase de lancement : les chantiers ont commencé dans la moitié des 450 quartiers concernés. Toutefois, les crédits consommés concernent encore très largement l'achèvement du programme de rénovation urbaine précédent. La contribution de l'État en 2021 au NPNRU étant de 80 millions sur 1 milliard promis, ce sont donc les prochains quinquennats qui en assumeront la charge.

L'an dernier, nous avions proposé le rejet des crédits. Cette année, considérant que les crédits budgétaires sont plus conformes à la réalité que par le passé et ne dénotent pas de sous-estimations, mais aussi qu'ils prennent également en compte l'hébergement d'urgence, nous vous proposons l'adoption des crédits. Cela ne nous empêche aucunement de porter un regard critique sur la politique du logement dans son ensemble.

M. Bernard Delcros, rapporteur spécial pour la mission « Cohésion des territoires » des programmes 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » et 162 « Interventions territoriales de l'État » – Les programmes 112 et 162 concernent plutôt les questions de ruralité. Il s'agit de montants assez faibles : 300 millions d'euros, auxquels s'ajoutent 600 millions d'euros de dépenses fiscales adossées à des zonages. Toutefois, ces programmes traitent de sujets essentiels pour les territoires, comme les politiques contractuelles État-territoires, les maisons France Services, le portage de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) avec notamment le nouveau programme « Petites villes de demain », le programme des interventions territoriales de l'État, ou encore les dépenses fiscales attachées aux zones de revitalisation rurales (ZRR), aux zones d'aide à finalité régionale (AFR) et aux autres zonages pour la ruralité.

Concernant les politiques contractuelles, une nouvelle génération de contrats de plan État-région (CPER) voit le jour, avec une enveloppe plus que doublée par rapport à 2020, passant de 108 millions à 222 millions d'euros. Cependant, les crédits attachés à ces nouveaux CPER sont répartis entre la mission « Cohésion des territoires » et la mission « Plan de relance ». Si cette répartition est compréhensible, les politiques contractuelles ne gagnent pas en lisibilité.

La première génération des contrats de ruralité a été mise en place en 2017 avec des crédits dédiés, qui ont ensuite glissé vers le programme 119, jusqu'à se retrouver dans des crédits de droit commun. Dans mon rapport présenté l'année passée sur les contrats de ruralité, j'avais souligné l'intérêt d'une deuxième génération de contrats. Celle-ci sera finalement mise en place à partir de 2021, probablement sous le nom de contrats de relance et de transition écologique (CRTE). Mais, là encore, les financements pourraient porter sur le programme 112, mais aussi sur des crédits de droit commun du programme 119.

En 2021, un nouvel outil de contractualisation avec les territoires, le programme « Petites villes de demain » verra le jour. Il s'agit d'apporter une réponse positive à ces territoires ruraux constitués de petits bourgs qui ne remplissaient pas, notamment en termes de nombre d'habitants, les conditions d'accès au programme Action cœur de ville. Ce nouvel outil comporte deux avancées majeures. Tout d'abord, il concerne toutes les petites villes en dessous de 20 000 habitants, sans plancher de nombre d'habitants. Cela permet à des petits bourgs peu peuplés, mais jouant un vrai rôle de centralité dans un territoire, d'en bénéficier. Ensuite, les candidatures groupées à l'échelle des intercommunalités sont désormais possibles. Dans le cadre de ce programme, l'ANCT pourra notamment financer l'ingénierie.

Les onze pactes territoriaux continuent, mais également, avec des crédits répartis entre la mission « Cohésion des territoires » et la mission « Plan de relance ».

Les politiques contractuelles affichent de véritables avancées, que je viens de citer. En revanche, la manière dont les crédits sont répartis accentue le manque de lisibilité et de cohérence, avec une dispersion sur plusieurs missions. On a également pu constater des changements de règles du jeu en cours d'exécution de ces contrats, qui privent les acteurs locaux d'une stabilité dont ils auraient pourtant besoin. Il y aurait donc un réel intérêt à rassembler toutes les politiques contractuelles au sein d'une même mission, pour plus de lisibilité et d'efficacité.

L'ANCT est financée sur le programme 112 par une subvention pour charge de service public, qui progressera cette année de 52 à 61 millions d'euros, notamment du fait du doublement des crédits dédiés à l'ingénierie des territoires, qui augmentent de 10 à 20 millions d'euros. Il est aujourd'hui trop tôt pour juger de l'efficacité du travail conduit par l'agence, mais il faudra à terme examiner la plus-value qu'elle apporte sur les territoires. Quoi qu'il en soit, elle répond à un véritable besoin en termes d'ingénierie.

Les crédits des maisons France Services augmenteront en 2021, pour accompagner leur montée en puissance – elles sont aujourd'hui au nombre de 856, l'objectif étant d'en avoir une par canton – : 543 d'entre elles sont portées par les collectivités territoriales, 156 par des associations, 131 par La Poste, 19 par la Mutualité sociale agricole (MSA) et 11 par l'État. Je porte un regard positif sur ces maisons, qui améliorent les services dans les territoires, les rassemblent dans un même lieu et les rapprochent des habitants. Elles mobilisent une dizaine d'opérateurs. Aujourd'hui, le financement du fonctionnement et de l'accueil est assuré au travers d'un forfait de 30 000 euros par maison, alimenté à la fois par

les opérateurs et par l'État via du Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT). Toutefois, le passage d'une maison de service au public à une maison France services implique une montée en gamme et en nombre des services apportés. La question se pose donc de l'adéquation entre cet accompagnement financier et les critères requis pour pouvoir être labellisées.

Dix-huit dépenses fiscales sont rattachées au programme 112 pour un montant avoisinant les 600 millions d'euros, et correspondent à des zonages. Ces derniers sont en faveur des territoires ruraux, à l'image des ZRR et les AFR. Contrairement au rapport rendu par l'Assemblée nationale, je pense que ces exonérations fiscales ont un effet levier important, comme nous l'avions mis en lumière dans notre rapport d'information sur les ZRR, réalisé avec mes collègues Frédérique Espagnac et Rémy Pointereau. La fin de ces dispositifs était prévue pour le 31 décembre 2020, mais un amendement du Gouvernement à l'Assemblée vient de proroger de deux ans sept d'entre eux, dont cinq concernent le programme 112 au travers de l'article rattaché 54 *ter*, sur lequel je vous proposerai de donner un avis favorable. Aujourd'hui, un chantier est ouvert pour réformer ces zonages. Nous y sommes favorables, et nous souhaitons qu'une véritable démarche de concertation soit mise en œuvre. Nous suivrons donc ce sujet avec attention. Dans l'attente de cet éventuel futur zonage, il est important de proroger ceux qui sont existants : comme le Gouvernement a accepté de proroger les zones AFR pour deux ans, je vous propose de maintenir sur cette même période la prime d'aménagement du territoire (PAT) adossée à ce zonage.

Au sein du programme 162 « Interventions territoriales de l'État », six actions se poursuivent : l'action n° 2, Eau-Agriculture en Bretagne ; l'action n° 4, Programme exceptionnel d'investissements (PEI) en faveur de la Corse – qui sera complété par le plan de relance ; l'action n° 8, Plan chlordécone en Martinique et en Guadeloupe ; l'action n° 9, Plan littoral 21 ; l'action n° 10, Fonds interministériel de transformation de la Guyane ; et enfin l'action n° 11, Reconquête de la qualité des cours d'eau en Pays de Loire. L'action n° 6, Plan gouvernemental sur le marais poitevin, est définitivement abandonnée, et l'action n° 12, Service d'incendie et de secours à Wallis-et-Futuna, est créée dans le PLF 2021. Ces services sont aujourd'hui gérés par l'État, dans l'attente de la révision du statut de l'assemblée territoriale.

Je vous propose d'adopter les crédits du volet politique des territoires de la mission « Cohésion des territoires ». Nous aurons également à nous prononcer sur l'amendement que je vous propose, qui vise à rétablir les crédits de la PAT pour un montant de 10 millions d'euros en AE et de 15 millions en CP, que nous prélèverions sur le programme 135. Enfin, nous nous prononcerons sur l'article 54 *ter* ajouté à l'Assemblée nationale.

M. Louis-Jean de Nicolaï, rapporteur pour avis de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable sur les crédits de la mission « Cohésion des territoires ». – Le budget pour 2021 est contrasté, avec des crédits en hausse grâce au plan de relance, le passage des crédits d'ingénierie de l'ANCT de 10 à 20 millions d'euros, le déploiement des crédits pour les maisons France Services, et enfin la prolongation de deux ans des zones AFR. Il reste toutefois quelques motifs d'inquiétude. D'abord, la suppression de la PAT est regrettée, elle était déjà passée de 20 à 6 millions d'euros. Selon le Gouvernement, les nouvelles politiques relatives aux territoires d'industries suffisent à encourager l'installation d'entreprises, bien que ces derniers ne concernent que 145 communes contre un total de 35 000 sur l'ensemble du territoire.

Ensuite, les crédits du programme 112 baissent de 15 % en AE et de 5 % en CP, bien que le Gouvernement indique que cette diminution sera compensée par le plan de relance. Il faudra donc s'assurer que le programme retrouve le niveau qui était le sien, afin d'éviter cette confusion entre les crédits du plan de relance et les crédits véritablement affectés au programme. Il y a ici un risque pour la visibilité des politiques d'aménagement du territoire.

Par ailleurs, l'articulation des nouvelles instances prévues par la circulaire du Premier ministre sur la mise en œuvre territorialisée du plan de relance, avec à la fois des comités existants comme l'ANCT et des comités locaux, de cohésion territoriale ou encore régionaux, présente un risque de perte d'efficacité pour les territoires. Néanmoins, la commission émettra un avis favorable, compte tenu des crédits alloués aux territoires dans le plan de relance.

M. Olivier Henno, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales sur le programme 177 « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables ». – Un réel effort a été consenti pour la budgétisation de ce programme pour 2021, avec une enveloppe de crédits portée à 2,2 milliards d'euros. Trois enjeux se présentent néanmoins : le maintien – voire la hausse – des capacités d'accueil pour cet hiver compte tenu du rebond épidémique ; le maintien de l'accompagnement social, alors que le secteur peine à recruter des bénévoles ; enfin, la poursuite des évolutions structurelles du secteur de l'hébergement et de l'insertion pour le logement, avec le ralentissement de nombreux chantiers et l'incertitude persistante sur la capacité du secteur à rebondir en 2021. L'avis de la commission des affaires sociales sera sans doute favorable.

M. Claude Raynal, président. – Permettez-moi de poser deux questions au nom du rapporteur général.

Philippe Dallier, l'Assemblée nationale a prolongé jusqu'en 2024 le dispositif Pinel de réduction d'impôt pour l'investissement locatif intermédiaire, tout en prévoyant sa réduction progressive. Compte tenu des critiques souvent faites envers ce dispositif, parmi lesquelles sa rentabilité difficile à calculer pour le particulier qui investit, ou encore son coût élevé pour l'État par rapport aux effets, ne serait-ce pas une bonne chose d'explorer d'autres voies, d'autant que l'effort public devrait surtout porter aujourd'hui sur la rénovation du parc existant, qui est déjà une tâche considérable et difficilement rentable ?

Bernard Delcros, concernant le programme 162 et le plan chlordécone, le Sénat avait voté l'année passée une hausse de 1 million d'euros pour la réalisation de tests aux Antilles. Qu'en est-il cette année ? Les propositions du Gouvernement paraissent-elles assez ambitieuses ?

M. Patrice Joly. – Sur la question du logement, cela m'évoque un problème survenu dans mon territoire à la fin des années 1990, à savoir un effet d'éviction de la population locale par une population d'Europe du Nord arrivante. La question était de pouvoir loger la population locale, qui, au regard de ses moyens financiers, n'était plus en mesure d'acheter des biens immobiliers. Aujourd'hui, on constate le même type de phénomène. Quelle réflexion pourrions-nous avoir sur les moyens financiers apportés à la population locale pour construire et rénover sur les territoires ruraux ? La question de la rénovation fait en effet souvent l'objet d'une approche urbaine.

Les contrats de ruralité ont changé de nom, et je pense que c'est heureux. Mais la symbolique des dénominations témoigne de la considération portée à ces sujets. Cela vaut aussi pour le programme « Petites villes de demain » et les bourgs qui revendiquent des rôles de centralité. Je proposerai, par le biais d'un amendement, l'instauration d'une déclinaison particulière appelée « Villages du futur » pour les communes de moins de 2 000 habitants, qui ne sont pas des villes. Cela témoignera de l'attention portée à ces villages.

Les maisons France Services fonctionnent et constituent une véritable offre de services. Mais il ne faudrait pas les laisser devenir des sortes de « maisons administratives fourre-tout » ! Par exemple, on a pu me justifier la compensation de la fermeture d'une gendarmerie par l'instauration de permanences dans une maison de service public. Soyons attentifs !

Sait-on comment l'ingénierie des crédits dédiés à l'ANCT va fonctionner ? S'agit-il de financements, ou plutôt de prestations offertes par des tiers avec lesquels l'ANCT aura contractualisé ?

M. Vincent Segouin. – Existe-t-il une estimation de la fraude sur l'aide à la rénovation énergétique, et des moyens pour la contrer ?

Peut-on avoir une visibilité durable sur les ZRR ? En effet, je suis sidéré qu'aucune promotion de ce dispositif ne soit faite dans les campagnes, et qu'il soit sous-exploité.

M. Jean-Marie Mizzon. – Les nouveaux crédits affectés à l'ANCT sur l'ingénierie des territoires bénéficieront-ils à l'agence en tant que structure, ou plutôt aux territoires qui travaillent avec elle ? Si tel est le cas, *quid* des territoires qui se sont organisés avant l'émergence de l'ANCT ? Bénéficieront-ils également d'un soutien de l'État ?

M. Sébastien Meurant. – Le prix des logements augmente sur une partie du territoire français, qu'il s'agisse du territoire côtier ou des métropoles. La décorrélation du foncier et du bâti est-elle une piste à envisager ?

Le logement social est devenu un luxe pour une partie de la population. Les dispositifs d'aide d'urgence ne cessent de se développer, et ne sont pas une solution durable. Que préconisez-vous ?

L'État va-t-il prendre en compte l'épisode de la covid pour reporter les engagements triennaux sur l'obligation de construire 25 % de logements sociaux dans les communes en zone tendue de plus de 3 500 habitants ?

Dans le cadre des mesures sur les économies d'énergie, avez-vous des informations sur la situation difficile de certaines copropriétés en raison des travaux qu'elles ont engagés, qui contraignent les propriétaires à prendre des crédits importants qui les fragilisent financièrement ?

M. Jérôme Bascher. – Un vrai bilan de la fraude sur ce sujet est nécessaire, car les entreprises spécialisées dans la rénovation énergétique nous révèlent qu'il n'y a pas véritablement de rénovation à un euro.

À quels territoires profitera la hausse de 10 à 20 millions des crédits de l'ANCT ? Aux petites communes, aux intercommunalités, aux départements ? On s'est beaucoup plaint

de l'absence d'ingénierie sur les territoires, pour finalement créer une agence centralisée à Paris. N'a-t-on pas inventé-là un nouveau comité Théodule pour départementaliser et distribuer ce soutien en ingénierie ?

M. Bernard Delcros, rapporteur spécial. – Le rapporteur pour avis a posé une question sur laquelle je veux revenir, celle de la gouvernance au niveau régional entre les CPER et le plan de relance. Sur cette question, les acteurs interrogés ont bien confirmé que seul le comité de programmation des crédits du CPER était décisionnaire.

Au sujet du plan Chlordécone, on passe effectivement de 5 millions d'euros l'année dernière à 3 millions aujourd'hui. En réalité, le PLF initial pour 2020 présenté par le Gouvernement prévoyait 3 millions, mais le débat budgétaire a conduit à porter les crédits à 5 millions. Cette année, le Gouvernement propose de nouveau 3 millions. Avec les reports des crédits autorisés et les transferts en gestion, on arriverait finalement à 5,2 millions, soit à peu près la même somme que l'an dernier. Toutefois, l'inspection générale des affaires sociales a conduit une mission d'information assez critique, qui a conclu que nous étions en réalité loin des niveaux de financements nécessaires, qu'ils estiment à 30 millions d'euros pour la seule dépollution des sols.

Je partage les propos de Patrice Joly sur la symbolique des noms, qui est très importante. Il serait dommage d'abandonner l'appellation « contrats de ruralité », car cela pourrait avoir pour effet de diluer les problématiques propres à la ruralité dans des enjeux nationaux qui pourraient être différents. Aujourd'hui, le terme CRTE est plutôt privilégié. La question de l'avenir de la ruralité s'est installée dans le débat public, et il convient d'attacher de l'importance aux termes.

Si un amendement vise à instaurer un programme spécifique « Villages du futur » pour les bourgs dont la population est inférieure à 2 000 habitants, je le soutiendrai.

Patrice Joly a relevé qu'un certain nombre de services d'État étaient dirigés vers les maisons France Services et a cité le cas des gendarmeries, je le découvre ! Nous devons être attentifs sur ce point : le transfert de services peut être envisagé, mais il doit être concerté et organisé. Et si l'on transfère des services de l'État, *quid* des financements ?

Pour répondre à Jérôme Bascher et Jean-Marie Mizzon, les crédits d'ingénierie de l'ANCT passent de 10 à 20 millions d'euros, auxquels s'ajoutent 20 millions d'euros de crédits prévus dans le plan de relance. Ces crédits se déployeront sous deux formes principales : les territoires peuvent se doter d'ingénierie en interne, au travers de chefs de projet, financés en partie par l'ANCT, dans le cadre du programme Petites villes de demain ; ou l'ANCT peut, au travers d'un marché passé avec des bureaux d'études qu'elle finance intégralement apporter des prestations d'études thématiques.

Le dispositif des ZRR, sur lequel j'ai fait un rapport l'année dernière avec deux collègues, est très utile. Nous avions proposé une évolution des critères pour une plus grande efficience du dispositif et plaidé en faveur de la prorogation des ZRR en attendant. Une réflexion est actuellement menée pour les faire évoluer, ainsi que d'autres dispositifs de zonage. Le Gouvernement, par un amendement déposé à l'Assemblée nationale, a décidé de proroger les ZRR pour une durée de deux ans.

M. Philippe Dallier, rapporteur spécial. – Pour répondre au rapporteur général sur le dispositif Pinel, je lui confirme qu'il a un certain coût, raison pour laquelle le

Gouvernement souhaitait lui faire un mauvais sort ! Souvenons-nous qu'Emmanuelle Cosse avait choisi de mettre un terme au précédent dispositif de soutien : le rythme des constructions avait plongé ! Le Gouvernement a compris qu'il fallait un dispositif pour l'investissement locatif. Est-il trop généreux ? Des points pourraient être revus, mais l'année 2021 n'est pas la bonne pour décider de modifier les règles du jeu... Quand nous aurons retrouvé un rythme soutenu de construction, nous pourrons étudier des adaptations du dispositif. Le rapporteur général se demandait s'il ne fallait pas préférer la rénovation du parc existant. Mais il faut faire les deux : rénover le parc et construire 500 000 logements par an.

Patrice Joly, le phénomène que vous avez évoqué va s'amplifier. Après le confinement et avec le développement du télétravail, des Parisiens et des habitants des grandes villes ont décidé d'aller construire leur vie ailleurs. Dans le Berry, par exemple, des maisons en vente depuis des mois ont rapidement trouvé acquéreur. Cela pose problème pour les habitants du cru qui n'ont pas forcément les moyens de devenir propriétaires, surtout si les prix augmentent. Je n'ai pas de solution à proposer.

Vincent Segouin et Jérôme Bascher m'ont interrogé sur la fraude au dispositif « MaPrimeRénov' ». Des travaux réalisés dans des conditions épouvantables par des entreprises qualifiées, c'est à la limite de la fraude et de la malfaçon. L'ANAH dit être capable de contrôler 10 % des dossiers, travaux faits. Ce taux peut sembler faible, mais c'est beaucoup mieux qu'avant ! L'aide de 150 euros à l'assistance à maîtrise d'ouvrage me paraît faible. Cette aide ne suffira pas à rémunérer le professionnel dont vous aimeriez solliciter l'avis pour juger de la qualité du devis d'une entreprise. Des contrôles et un dialogue constant entre le ministère et les professionnels seront nécessaires. À l'époque de l'opération « La chaudière à 1 euro », le prix des chaudières avait flambé : les professionnels, réunis par le Gouvernement, avaient pris des engagements, dont je ne suis pas certain qu'ils se soient traduits par une atténuation des prix. Les subventions entraînent un effet d'aubaine, qui ne peut être qualifié de fraude.

Sébastien Meurant, la décorrélation du foncier et du bâti existe déjà. Cela permet à des familles d'accéder à la propriété. Ce mécanisme, qui est beaucoup plus développé dans d'autres pays comme les Pays-Bas, n'est toutefois pas la solution miracle.

Les loyers des logements sociaux sont-ils trop élevés ? Pour le prêt locatif aidé d'intégration (PLAI), non ; pour le prêt locatif social (PLS), oui ! Dans certains territoires, il est parfois difficile de trouver des familles correspondant aux critères pour les logements financés en PLS.

En ce qui concerne la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU), j'ose espérer que, eu égard aux circonstances, pour la période triennale en cours, des consignes seront données pour tenir compte de la crise. Une réflexion va s'ouvrir au sein du Gouvernement sur la « barrière » de 2025. Il est clair que toutes les communes n'auront pas 20 % ou 25 % de logements sociaux à cette date. L'idée est de reporter l'échéance de six ans. Jusqu'à présent, les modifications apportées n'étaient pas très importantes, mais nous avons maintenant une perspective que le débat soit rouvert.

Pour éviter la fragilisation de certains propriétaires en cas de travaux dans une copropriété, des aides existent. Des personnes obligées de contracter un emprunt parce que des travaux ont été votés peuvent, en effet, se retrouver dans des situations difficiles. Mais le phénomène des copropriétés dégradées a pris une ampleur catastrophique dans certains territoires, comme au Chêne pointu à Clichy, en Seine-Saint-Denis. Il faut trouver un

équilibre. La problématique est en tout cas mieux appréhendée aujourd’hui qu’elle n’a pu l’être par le passé.

Article 33 (État B)

M. Bernard Delcros, rapporteur spécial. – L’amendement n° II-4 vise à rétablir les crédits de la prime d’aménagement du territoire (PAT), ce qui est cohérent avec la décision du Gouvernement de prolonger les zones AFR de deux ans. La PAT est accordée aux entreprises qui s’installent dans les zones situées en AFR.

Aucun crédit n’était prévu en autorisations d’engagement : je propose de rétablir 10 millions d’euros de crédits. En crédits de paiement, je souhaiter relever à 10 millions d’euros le montant actuellement fixé à 6 millions d’euros.

L’amendement n° II-4 est adopté.

M. Patrice Joly. – Compte tenu de la ponction sur Action Logement, nous sommes, pour notre part, défavorables à l’adoption des crédits de la mission.

La commission décide de proposer au Sénat l’adoption des crédits de la mission « Cohésion des territoires », sous réserve de l’adoption de son amendement.

EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS

Article 54 bis

M. Philippe Dallier, rapporteur spécial. – L’article 54 bis vise au report d’un an de la mise en place des aides personnelles au logement à Saint-Pierre-et-Miquelon. Le Conseil d’État ayant prévu que l’État était compétent la matière, la loi Élan a prévu l’instauration de ces aides, dont la mise en place a pris du retard en raison de problèmes informatiques. Le report de la date d’entrée en vigueur permet d’éviter des indus très importants.

La commission décide de proposer au Sénat l’adoption, sans modification, de l’article 54 bis.

Article 54 ter

M. Bernard Delcros, rapporteur spécial. – L’article 54 ter, qui résulte d’un amendement du Gouvernement adopté à l’Assemblée nationale, prévoit de proroger jusqu’au 31 décembre 2022 un certain nombre de zonages, comme les ZRR et les AFR. Nous y sommes bien évidemment favorables.

La commission décide de proposer au Sénat l’adoption, sans modification, de l’article 54 ter.

La réunion est ouverte à 15 h 40.

Projet de loi de finances pour 2021 - Mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales » et compte d'affectation spéciale « Développement agricole et rural » - Examen du rapport spécial

M. Claude Raynal, président. – Nous examinons maintenant le rapport de nos collègues Vincent Segouin et Patrice Joly sur la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales » (Aafar) ainsi que sur le compte d'affectation spéciale « Développement agricole et rural » (CAS-DAR).

M. Vincent Segouin, rapporteur spécial. – Permettez-moi de citer en introduction les propos du ministre de l'agriculture et de l'alimentation : le budget ne guide pas la politique, mais c'est la politique qui guide le budget. Comme nous n'avons pas pu auditionner le ministre avant de présenter notre rapport, nous n'avons pas de vision claire de la politique qui sera conduite. Pourtant, nous aurions besoin d'orientations sur le sujet, le budget de la mission pour 2021 n'étant guère rassurant.

Je rapporterai sur le programme 149 « Compétitivité et durabilité de l'agriculture, de l'agroalimentaire, de la forêt, de la pêche et de l'aquaculture », mon collègue Patrice Joly interviendra plus particulièrement sur les crédits relatifs à la forêt et à la pêche, ainsi que sur le programme 206 « Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation » et le CAS « Développement agricole et rural ».

Au titre de la politique agricole commune (PAC), 9,5 milliards d'euros sont versés par l'Europe. La mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales », qui regroupe les programmes 149 et 206 précités ainsi que le programme 215 « Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture », a un budget quasiment stable, à hauteur de quelque 3 milliards d'euros, tandis que le CAS-DAR se voit doter de 126 millions d'euros, à destination notamment des chambres d'agriculture. Le plan de relance, qui prévoit des crédits à hauteur de 1,124 milliard au titre des autorisations d'engagement (AE) et de 390 millions au titre des crédits de paiement (CP), met l'accent sur la production végétale, le bien-être animal ainsi que le développement des protéines végétales, un sujet qui nous tient à cœur mais qui demande certainement d'autres initiatives que ce qui est proposé !

La Ferme France connaît une baisse de ses volumes de production. Cette situation tient notamment à la transition écologique. Hors subventions – la moyenne des subventions est de 29 185 euros par exploitation –, la moitié des exploitations agricoles dégage un revenu courant avant impôt négatif. Le nombre d'exploitations est en baisse, de même que les emplois tant pour les chefs d'exploitation, les salariés que les conjoints.

Les concours publics à l'agriculture toutes aides confondues s'élèveraient à 22,1 milliards d'euros en 2021 : 9,5 milliards au titre de la PAC ; 5,3 milliards versés par l'État ; 5,3 milliards au titre des allégements de charges sociales et fiscales et 1,8 milliard d'exonérations fiscales dont la principale partie sur le gazole non routier (GNR).

Le programme 149 enregistre une baisse de 87 millions d'euros en autorisations d'engagement mais en réalité de près de 130 millions d'euros des crédits d'intervention qui sont au cœur de notre politique agricole et rurale. Or la conjoncture actuelle est plus que difficile, et les besoins alimentaires sont de plus en plus élevés au niveau mondial. Les difficultés liées à la crise de la covid dégradent profondément certaines filières, comme l'horticulture, la production de pommes de terre, etc.

On veut de l'agriculture de qualité, de proximité en recréant un lien social, mais cela demande des salariés et les coûts salariaux sont un obstacle majeur à la réussite de cet objectif. On souhaite développer le bio à hauteur de 15 % de la surface agricole utilisée (SAU), mais la France ne s'en donne pas les moyens. Des engagements avaient été pris par l'État quant au soutien d'installations de méthaniseurs, de l'industrie agroalimentaire, de la filière bois, des entreprises éligibles à l'indemnité compensatoire de handicaps naturels (ICHN), des mesures agro-environnementales et climatiques (MAEC), des travailleurs occasionnels-demandeurs d'emploi (TO-DE), de la filière sucre. Ils attendent leur concrétisation.

Nous avons relevé des queues de budget opaques, notamment concernant les dépenses imprévisibles : la budgétisation de la provision pour « dépenses imprévisibles » passe de 300 millions d'euros en 2018 à 190 millions d'euros en 2021, alors que les aléas augmentent, que les dégâts liés à la sécheresse 2019 n'ont pas encore été pris en charge, sans compter ceux de 2020.

Au total, ce budget manque de lisibilité et de cohérence avec les annonces de l'exécutif.

M. Patrice Joly, rapporteur spécial. – Cette mission est complexe au regard notamment de l'absence de transparence et de transversalité sur l'ensemble des thématiques.

Les crédits dédiés à la pêche sont à peu près constants. Ils s'ajoutent aux crédits européens du Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (Feamp), dont l'objet est de développer la pratique durable et la diversification des activités de pêche. Les risques liés au Brexit n'ont pas été pris en compte pour accompagner les pêcheurs, qui sont susceptibles d'en subir les préjudices, du moins ne sont-ils pas pris en compte dans le budget de la mission.

La forêt constitue un véritable enjeu en termes de surface, en matière de lutte contre le réchauffement climatique, notamment de captation du carbone. Les filières aval sont très fragiles et peinent à trouver leur équilibre économique d'année en année.

Les enjeux sont également importants sur le plan sanitaire : la sécheresse fragilise l'ensemble des essences, qu'il s'agisse de parasites ou de dégradation liée au phénomène hydrique.

Le budget global dédié à la forêt n'est pas consolidé, avec une enveloppe globale qui pourrait être de l'ordre de 900 millions d'euros, dont 251,8 millions de crédits de paiement prévus dans le programme 149 de la mission. Cela équivaut à une augmentation de 5,5 millions d'euros, dont 2 millions à destination de l'Office national des forêts (ONF). La dotation dédiée à l'ONF vise à apporter une réponse à une situation difficile depuis plusieurs années. Le contrat d'objectifs et de performance (COP), qui arrive à son terme, est en cours de négociation.

Une partie des difficultés rencontrées par l'ONF concerne les charges liées aux retraites : il supporte les contributions employeurs appliquées pour les fonctionnaires civils de l'État. Pour équilibrer ses comptes, il s'endette à hauteur de 450 millions d'euros. Certes, cette somme peut apparaître modérée au regard de l'actif dont il dispose, mais son activité ne lui permet pas d'y faire face.

La productivité de cet organisme pose régulièrement question. Pour maintenir le niveau d'effectifs prévu dans le COP, l'ONF a recouru à des contractuels. Pour 2021, il devrait subir la perte de 95 équivalents temps plein (ETP).

Ajoutons les 82 millions d'euros de crédits de paiement prévus par le plan de relance, mais on n'en connaît pas les déclinaisons, sauf à très grands traits.

Nous avons peu d'évaluations sur la mise en œuvre des avantages fiscaux, alors que les enjeux sont importants pour le développement des activités.

Sur le plan de la maîtrise des risques sanitaires, le programme 206 « Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation » connaît une hausse de ses crédits à hauteur de 30 millions d'euros, ce qui représente, pour un budget de 600 millions, une augmentation de 5 %. Ces crédits sont notamment consacrés au fonctionnement de la direction générale de l'alimentation (DGAL) et de ses agents de terrain et de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses). La hausse attendue est principalement due à un alourdissement des charges d'indemnisation des exploitants frappés par des calamités sanitaires ainsi que des dépenses de personnels supplémentaires dans la perspective du Brexit. Ce programme n'enregistre donc pas de moyens opérationnels supplémentaires alors que de nouveaux sujets font l'objet d'attention, tels que le bien-être animal ou encore la question des produits phyto-sanitaires, avec la réduction de la consommation d'intrants.

Concernant l'engagement de sortie du glyphosate en 2023, nous ne disposons d'aucune évaluation nous permettant de nous assurer que les objectifs pourront être atteints. Les volumes d'utilisation de cette substance commercialisée chaque année ne sont pas mentionnés. L'Anses est chargée de l'accompagnement de cette sortie. L'appel à projets qu'elle a lancé pour apprécier la connaissance de la toxicité de cette substance est en cours, mais l'organisme retenu s'est rétracté. Se pose aussi, dans le même temps, la question de l'accompagnement des exploitations : il semblerait que la disparition de cette substance soit de nature à réduire les rendements et donc à fragiliser leur économie.

S'agissant du financement de plateformes numériques gérant les certificats sanitaires d'exportation, la suppression d'une taxe en première partie du projet de loi de finances a entraîné une ouverture de crédits à hauteur de 2 millions d'euros.

Enfin, les crédits du CAS-DAR seront réduits de 10 millions d'euros. Ce compte est financé par une taxe spécifique sur le chiffre d'affaires des exploitants agricoles, dont le rendement serait de 136 millions d'euros en 2020. Au regard de l'évolution du chiffre d'affaires, l'apport de cette taxe devrait diminuer de 10 millions d'euros, entraînant une réduction équivalente des crédits ouverts.

Le CAS-DAR est excédentaire depuis des années ; le montant cumulé de l'excédent s'élève à 80 millions d'euros. Aussi, un abondement des crédits ne met pas en péril la structure de financement d'un compte qui alimente la recherche et favorise la diffusion des innovations notamment en matière d'agriculture biologique ou d'alternatives à certains types de production. Néanmoins, cette diminution de 10 millions d'euros des crédits est un sujet de crispation pour certaines organisations professionnelles et acteurs de la recherche qui, au regard des objectifs fixés, ont l'impression que le budget n'est pas à la hauteur des enjeux.

D'une manière plus générale, sur l'ensemble de cette mission, on observe une gestion un peu au fil de l'eau. On constate que les crédits dédiés à l'installation des agriculteurs ne sont pas consommés.

Or, la politique, c'est non pas seulement constater, mais se donner les moyens, notamment humains, pour atteindre les objectifs.

Pour conclure, à partir de l'ensemble des éléments dont nous disposons, je propose donc de rejeter ce budget.

M. Claude Raynal, président. – Nous accueillons Laurent Duplomb, le rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques.

M. Laurent Duplomb, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques. – Ce budget m'a véritablement questionné. D'habitude, je n'hésite pas à exprimer un avis négatif, mais, cette fois, je suis partagé.

Je relève plusieurs éléments positifs par rapport aux années précédentes. Le premier, c'est la pérennisation pour deux ans – le Sénat l'a pérennisé au-delà des deux ans – du dispositif TO-DE, que nous avons sauvé, il y a deux ans, au Sénat.

Je me félicite également des efforts déployés par l'agence de services et de paiement afin de retrouver une capacité à aider les agriculteurs en temps et en heure ; aujourd'hui, cette agence n'accuse pas de retard. S'agissant des apurement, ils sont nettement inférieurs à ce que nous avons connu dans les budgets précédents.

Autre élément positif : l'exonération sur le gazole non routier (GNR) qui, de surcroît, entraînera une simplification administrative.

Par ailleurs, je retiens le maintien – pour une fois ! – des budgets des chambres d'agriculture.

Enfin, le cinquième et dernier élément positif – reste à savoir s'il survivra aux annonces – concerne le plan de relance agricole, avec un budget de l'ordre de 1,2 milliard d'euros, soit 1 milliard d'euros pour l'agriculture et 200 millions d'euros pour la forêt. Dans le budget dédié à l'agriculture, 465 millions d'euros sont prévus pour soutenir trois efforts que j'avais appelés de mes vœux : l'aide à l'investissement concernant l'agroéquipement, qui permettra à mon sens de répondre à la diminution des produits phytosanitaires ; le bien-être animal, plus particulièrement dans les abattoirs ; et, enfin, les risques climatiques, car nous ne pouvons pas continuer de constater l'augmentation de ces risques sans jamais y apporter de réponses.

Dans ce budget ressortent également des éléments négatifs qui sont loin d'être anodins. Les points nous ayant fait basculer du côté du rejet des crédits de la mission sont de trois ordres – je salue à cet égard le travail réalisé par les rapporteurs spéciaux.

Le premier, c'est la diminution – ou la spoliation – de 10 millions d'euros du CAS-DAR dans le budget de l'État, alors que jamais, dans notre pays, les injonctions sociétales n'ont été aussi fortes pour favoriser la recherche et trouver des solutions palliatives, soit à la diminution des produits phytosanitaires, soit à leur interdiction. Pour rappel, le CAS-DAR a trois grandes vertus : il s'agit d'un financement purement agricole, payé dans sa totalité par les agriculteurs ; son principe est mutualiste, c'est-à-dire que les filières les plus

riches cotisent pour que les filières les plus pauvres puissent en bénéficier ; enfin, il est financé à 80 % par les subventions européennes, d'où un effet de levier non négligeable.

Le deuxième élément a trait au manque de réalisme du ministre de l'agriculture – ou du moins, de son prédecesseur – et, surtout, la différence entre les promesses et les actes. Didier Guillaume avait beaucoup promis, il a peu fait. Sur les aides liées à la pandémie, j'ai des exemples précis en tête, sans parti pris politique, qui s'appuient sur des faits objectifs.

Je pense, notamment, à la situation de l'horticulture. Le ministre avait promis 25 millions d'euros ; pas un centime n'a été versé à ce jour. De son côté, notre premier concurrent – les Pays-Bas – avait promis 600 millions d'euros pour l'horticulture, et 150 millions d'euros ont été versés à leurs entreprises. Naturellement, je vous laisse supposer les résultats à la fin de l'année et l'écart de compétitivité qui risque de se créer pour les années futures.

Autre exemple : la pomme de terre. En France, 450 millions de tonnes de pommes de terre ont été jetés ou méthanisés lors du premier confinement. L'aide promise s'établissait à 50 euros la tonne, soit 20 millions d'euros ; elle s'est traduite ensuite par une promesse du ministre s'élevant à 10 millions d'euros qui, dans la réalité, sont devenus 4 millions d'euros.

On ne peut pas accepter de voter un budget quand on sait que les promesses ne sont pas tenues.

Dernier élément décisif dans ma réflexion, le nouveau ministre a annoncé dernièrement, dans la loi sur les néonicotinoïdes ou à l'occasion de certaines interventions, qu'il était prêt à financer à hauteur de 7 millions d'euros la transition concernant le glyphosate. Pour la même somme, il s'engageait également à financer la transition et la recherche concernant les betteraves. Pour rappel, nous avons voté une loi dérogatoire pour la réintroduction des néonicotinoïdes jusqu'en 2023. Ces 14 millions d'euros, nous avons beau les chercher dans le budget, nous ne les trouvons pas. Là encore, les actes ne suivent pas les promesses.

Je me rallierai donc à la position des deux rapporteurs de la commission des finances pour rejeter les budgets de la mission et du CAS-DAR.

M. Claude Raynal, président. – Je vous prie de bien vouloir excuser l'absence du rapporteur général, Jean-François Husson, qui prépare la réunion de la commission mixte paritaire sur le quatrième projet de loi de finances rectificative et nous rejoindra plus tard.

M. Antoine Lefèvre. – La Cour des comptes vient de publier un référendum concernant l'artificialisation des sols. Dans cette affaire, le rôle des sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (Safer) est quelque peu détourné, ce qui empêche les pouvoirs publics d'avoir une bonne connaissance des structures souhaitables pour nos exploitations ; c'est toute la problématique de l'accaparement, évoquée par nos deux rapporteurs. Ont-ils, à la suite de la publication de ce référendum, connaissance d'une réforme des Safer ?

La situation de l'ONF est effectivement critique depuis maintenant plusieurs années. Sans doute faut-il davantage encourager la gestion durable de nos forêts. Dans la mesure où 75 % de la surface forestière de notre pays sont détenus par la forêt privée, il est important de rappeler le dispositif d'encouragement fiscal à l'investissement en forêt (DEFI). Avez-vous des précisions sur la reconduction de ce dispositif ?

M. Jérôme Bascher. – Les remarques de Patrice Joly concernant l'ONF ne laissent pas de m'étonner. Cet organisme, qui gère les forêts publiques par le droit, est structurellement déficitaire, alors que, pour la forêt privée, la Société Forestière, filiale de la Caisse des dépôts et consignations (CDC), est bénéficiaire. Au regard de la loi qui impose au domaine public d'être géré par l'ONF, le modèle me semble poser question. Quelles sont les missions de l'ONF ? De même, quelles sont les missions du ministère ? On dit que le ministère de l'agriculture compte plus de fonctionnaires qu'il n'y a d'agriculteurs ; ce n'est pas vrai, évidemment, mais une réforme du ministère et des agences n'est-elle pas envisageable ?

Enfin, avec la covid-19, on a constaté l'impréparation du ministère chargé de la santé. Aujourd'hui, nous sommes à nouveau, dans le domaine de l'élevage, en crise sanitaire. Le ministère est-il, cette fois, mieux armé ?

M. Marc Laménie. – Je félicite les rapporteurs spéciaux pour leur rapport, qui est dense. Au niveau du fonctionnement de l'administration, il existait autrefois les directions départementales de l'agriculture et de la forêt (DDAF) ; désormais, il y a les directions départementales des territoires (DDT). Vous avez évoqué également la mission « Administration générale et territoriale de l'État » (AGTE). Pouvez-vous m'éclairer sur la répartition des moyens humains entre l'administration centrale et nos départements ?

Dans le rapport, sont cités un certain nombre d'agences ou d'opérateurs de l'État. Avons-nous une idée de ce que cela représente sur le terrain ?

Le nombre des agriculteurs diminue malheureusement, alors qu'ils ont pourtant un rôle important.

S'agissant de la filière bois – que l'on dit peu mise en valeur – quelles sont les perspectives d'évolution ?

Enfin, concernant l'enseignement agricole, les lycées agricoles ont un rôle important à jouer. Des jeunes sont réellement intéressés et passionnés : les moyens consacrés sont-ils à la hauteur ?

M. Stéphane Sautarel. – Sur le volet agricole, on observe la baisse des dotations au titre de l'indemnité compensatoire de handicaps naturels (ICHN). Pourrais-je avoir des précisions, car il s'agit d'un levier essentiel de financement sur nos territoires ruraux de montagne ?

Les moyens consacrés à l'installation diminuent en même temps que le nombre d'agriculteurs. Je voudrais savoir si des mesures spécifiques sont prévues pour les installations hors cadre familial, qui représentent aujourd'hui une alternative à l'installation et ne bénéficient pas d'un soutien à la hauteur des enjeux.

J'aurais également une question liée à la question sanitaire et au risque de zoonoses. Les moyens et la reconnaissance de notre réseau de laboratoires publics sont-ils à la hauteur ?

Enfin, concernant l'ONF, on peut bien sûr s'inquiéter de ses moyens, de sa performance. Peut-être faute de moyens, dans les négociations pour accompagner les communes dans la valorisation des bois notamment, les conditions d'intervention posent aujourd'hui une vraie difficulté. Avez-vous des informations sur ce volet particulier ?

M. Sébastien Meurant. – Avez-vous pu échanger sur les traités internationaux ? Dans le rapport est mentionné le souhait de maintenir un commerce international « ouvert, transparent et prévisible » ; j'aimerais en savoir davantage.

Pour la première fois cette année, l'agriculture française est déficitaire par rapport à l'agriculture européenne. Le souhait de maintenir la migration à des périodes de récoltes est également précisé dans le rapport. Existe-t-il des dispositifs qui permettent de trouver de la main-d'œuvre sur le territoire national – je pense aux personnes en recherche d'emploi ou qui bénéficient du revenu de solidarité active (RSA).

M. Claude Raynal, président. – Vous avez peu parlé de la PAC. Cela signifie-t-il que les problèmes sont résolus ?

M. Vincent Segouin, rapporteur spécial. – L'année dernière, la Commission européenne avait prévu que le budget de la PAC baisse considérablement. En l'état des négociations européennes, on dit que le budget serait stabilisé. Cela donne le sentiment que les inquiétudes ont disparu, alors que beaucoup de sujets restent en discussion et que les moyens réservés à la PAC seront en fait réduits hors plan de relance européen.

Entre le premier et le deuxième pilier géré par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader), quels nouveaux transferts faudra-t-il constater ?

Concernant le rôle détourné des Safer, on crée aujourd'hui des sociétés pour racheter des terres, et les Safer n'ont plus leur mot à dire. Le ministre doit préciser la manière dont il compte gérer le foncier à l'avenir. Cela pose de vrais problèmes, notamment pour ce qui concerne les agrandissements de surface.

M. Patrice Joly, rapporteur spécial. – La question de la gestion du foncier est un enjeu majeur, en termes de production, de captation de carbone. Des nouveaux sujets sont en train d'émerger. Une loi avait été annoncée par le Gouvernement ; pour l'instant, nous n'avons pas d'échéance.

M. Vincent Segouin, rapporteur spécial. – S'agissant de l'impréparation du ministère en cas de crise sanitaire, c'est un véritable sujet. Avec la crise porcine qui se profile, on n'anticipe pas assez sur la protection des exploitations, sur celle des filières. Il en va de même pour l'influenza aviaire. Pour les calamités agricoles, un fonds existe, qui est un peu la variable d'ajustement et qu'il faudrait réformer : doit-on faire de l'assurance ? De l'épargne de précaution ? Abonde-t-on ce fonds chaque année ? Sur ces questions, j'attends des réponses. La crise de la covid-19, nous pouvons la vivre dans le domaine de l'agriculture.

Pour répondre à Marc Lamétrie, l'Agence de services et de paiement (ASP) a fait beaucoup d'efforts en consommant beaucoup d'argent. Après avoir connu des affres dans la gestion des subventions, l'agence serait désormais plus à jour mais le poids des apurement reste élevé (79 millions d'euros pour 2020) et il existe des inquiétudes pour l'avenir compte tenu des conditions d'engagement de l'année 2020.

M. Patrice Joly, rapporteur spécial. – Sur les moyens déconcentrés du ministère de l'agriculture, une baisse des effectifs est prévue pour 2021.

M. Vincent Segouin, rapporteur spécial. – Oui, la baisse sera de 126 équivalents temps plein (ETPT).

Les installations hors cadre familial sont, en effet, comme l'a évoqué Stéphane Sautarel, un fort enjeu. Beaucoup de personnes sont prêtes à venir vers le monde de l'agriculture. Il faut les accompagner.

M. Laurent Duplomb, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques. – La diminution de l'ICHN et celle de la dotation Jeunes agriculteurs (DJA) n'ont pas d'incidence sur le budget.

Concernant l'ICHN, la nouvelle modification de son périmètre avait entraîné une levée de boucliers. Le ministre avait alors décidé un accompagnement pendant quelques années supplémentaires, avant la disparition du dispositif. C'est chose faite aujourd'hui, avec la suppression des 2 millions d'euros restants. Il est en de même pour la DJA, avec la fin des prêts bonifiés.

Concernant le rôle des Safer, la réalité est simple : aujourd'hui, on leur a supprimé tous les moyens. Pour éviter de disparaître, elles sont devenues, dans la plupart des départements, des formes d'agences immobilières qui achètent des terrains et les revendent pour faire une plus-value. Donnons-leur les moyens d'acquérir des terrains, de les stocker et de les redonner aux agriculteurs qui le désirent.

Est-ce que le ministère est plus armé ? En 2010, l'excédent commercial de la France s'élevait à 12 milliards d'euros. Nous étions autosuffisants sur toutes les productions : viande bovine, volaille... On exportait notre richesse, le vin, les céréales, tous les produits de très haute qualité et les produits laitiers. En septembre 2020 – alors que nous ne cessons d'entendre tous ces discours d'enfants gâtés réclamant une alimentation toujours plus durable, plus locale... –, nous sommes à 3,98 milliards d'euros d'excédent, avec une estimation à un peu moins de 5 milliards d'euros à la fin de l'année. En dix ans, notre excédent a fondu. Ce que j'avais prévu en 2019, à savoir la fin de l'excédent commercial français, pourrait être constaté en 2023.

Est-ce que l'on accepte que la France ne soit plus autosuffisante demain pour se nourrir ? Au regard de notre dette, est-ce le moment de se dire que notre alimentation passera par l'achat à des pays extérieurs ?

M. Vincent Segouin, rapporteur spécial. – D'autant que le ministre souhaite s'engager sur le fait que nous soyons autonomes d'un point de vue alimentaire.

M. Patrice Joly, rapporteur spécial. – Quelle est la part, dans cette dégradation de la balance commerciale, des enjeux géopolitiques ? Je pense notamment à la taxation du vin par les États-Unis... Tous nos produits haut de gamme, qui sont de nature à créer des chiffres d'affaires importants, sont impactés par ces problématiques géopolitiques.

M. Vincent Segouin, rapporteur spécial. – Pour ce qui concerne les traités internationaux, l'important est de connaître les objectifs et la vision pour notre agriculture de demain.

Enfin, concernant la main d'œuvre, je crois que la migration est nécessaire. Je ne suis pas sûr que les Français veuillent faire les travaux qui sont proposés...

M. Claude Raynal, président. – Pendant la pandémie, le besoin de main-d'œuvre étrangère a posé des difficultés importantes, au point d'ailleurs qu'un ministre a lancé un appel pour aller aux champs...

Sur la question des Safer, les villes – notamment par le biais des établissements publics fonciers (EPF) et, quelquefois, des EPF locaux – se sont saisies des questions que les Safer ne traitaient plus. Des préemptions de terrains ont été effectuées, avec accord de la Safer, mais portage financier par les établissements publics, ce qui est quand même assez curieux.

M. Patrice Joly, rapporteur spécial. – Sur la question des crédits à l'installation non consommés, peut-être faudrait-il revoir les modalités d'attribution de ces aides. On doit adapter les accompagnements aux diversités de projets personnels et professionnels.

Concernant les DEFI, les allégements fiscaux ont fait l'objet d'un amendement à l'Assemblée nationale ; nous aurons donc à nous prononcer sur le sujet.

La structure de l'ONF, notamment en matière de personnel, n'est pas la même que celle de la filiale de la CDC. De plus, l'ONF a des missions de service public que n'a pas la Société Forestière. Cela dit, la question de la productivité de l'ONF se pose toujours. L'organisation est en grande difficulté, à la fois économique et sociale, alors que la gestion de la forêt est un enjeu majeur.

Pour répondre à Marc Laménie, l'enseignement agricole ne relève pas de notre mission.

Concernant le sujet des laboratoires, ils ont eu des difficultés, dans le cadre d'appels d'offres, à obtenir des marchés. Au regard des risques qui nous attendent, on déplore parfois des longs délais, du fait d'un maillage territorial aléatoire. Aujourd'hui, la restructuration des laboratoires départementaux est en train de s'achever ; cela donne des fermetures, des rachats par des groupes et aussi des groupements d'intérêt public (GIP) constitués par les départements pour mutualiser des moyens et, surtout, disposer d'une large gamme de prestations et de services.

M. Claude Raynal, président. – Nous devons passer au vote.

La commission décide de proposer au Sénat de ne pas adopter les crédits de la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales » et du compte d'affectation spéciale « Développement agricole et rural ».

Mercredi 18 novembre 2020

- Présidence de M. Claude Raynal, président -

La réunion est ouverte à 16 h 40.

Projet de loi de finances pour 2021 – Missions et comptes spéciaux précédemment examinés et réservés « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » (et article 54), « Avances à divers services de l’État ou organismes gérant des services publics, « Santé », « Sécurités » (et articles 60 et 61) et « Sport, jeunesse et vie associative » (et articles 64 à 67) – Examen du rapport spécial

ANCIENS COMBATTANTS, MÉMOIRE ET LIEN AVEC LA NATION

M. Claude Raynal, président. – Nous débutons cette réunion par l'examen des crédits de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation », précédemment réservés, et de l'article rattaché 54.

M. Marc Laménie, rapporteur spécial. – Je confirme mon avis favorable.

La commission décide de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits de la mission « Anciens combattants, mémoire et lien avec la Nation ».

La commission décide également de proposer au Sénat l'adoption de l'article 54, rattaché à la mission « Anciens combattants, mémoire et lien avec la Nation » sans modification.

AVANCES À DIVERS SERVICES DE L’ÉTAT OU ORGANISMES GÉRANT DES SERVICES PUBLICS

M. Claude Raynal, président. – Nous passons au compte de concours financiers « Avances à divers services de l’État ou organismes gérant des services publics ».

M. Jérôme Bascher, rapporteur spécial. – Ma préoccupation portait sur les avances prévues pour aider les aéroports, car le système de comptes d'avances ne me semblait pas totalement pertinent du point de vue de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF). C'était donc plus un problème de forme que de fond et, après le court et brillant exposé de Vincent Capo-Canellas ce matin démontrant combien ces aides sont vitales pour le secteur aérien, j'émetts un avis favorable.

La commission décide de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits du compte de concours financiers « Avances à divers services de l’État ou organismes gérant des services publics ».

SANTÉ

M. Claude Raynal, président. – Nous passons à la mission « Santé ».

M. Christian Klinger, rapporteur spécial. – Je vous propose de ne pas adopter les crédits de la mission.

La commission décide de proposer au Sénat de ne pas adopter les crédits de la mission « Santé ».

M. Christian Klinger, rapporteur spécial. – Après concertation avec Annie Delmont-Koropoulis, rapporteure pour avis de la commission des affaires sociales, je vous propose l'amendement II-15, remplaçant l'aide médicale d'État par une aide médicale de santé publique. Il s'agit d'un dispositif reprenant les contours de l'amendement déposé par notre collègue Roger Karoutchi en juin 2018 et repris par Alain Joyandet en 2020 dans un amendement adopté par le Sénat avant d'être supprimé par l'Assemblée nationale. Il s'agit, tout simplement, de réduire le panier de soins à un certain nombre de soins d'urgence.

M. Claude Raynal, président. – Vous ne serez pas étonné que mon groupe ne vote pas cet amendement – en m'excusant auprès de Roger Karoutchi, qui est la tête pensante de ce projet.

L'amendement II-15 est adopté.

La commission décide de proposer au Sénat l'adoption d'un article additionnel après l'article 65.

SÉCURITÉS

M. Claude Raynal, président. – Nous passons à la mission « Sécurités » et aux articles rattachés 66 et 67.

M. Philippe Dominati, rapporteur spécial. – Après avoir eu confirmation que de nombreux crédits figureront dans la mission « Plan de relance », notamment en matière d'investissement, je propose un avis favorable.

La commission décide de proposer au Sénat d'adopter, sans modification, les crédits de la mission « Sécurités ».

M. Jean Pierre Vogel, rapporteur spécial. – L'article 66, ajouté à l'Assemblée nationale, réécrit le dispositif permettant des cofinancements de l'État et des collectivités locales pour construire des casernes de gendarmerie et de pompiers, ou des commissariats. Cette réécriture emporte trois modifications : la pérennisation, bienvenue, de ce dispositif, qui devait s'arrêter fin décembre 2020 ; son élargissement aux besoins de la sécurité civile, qui est une bonne chose aussi ; et l'exclusion explicite du champ des baux emphytéotiques administratifs, également bienvenue. Sur le fond, je n'ai pas d'opposition particulière. Sur la forme, sa rédaction mérite d'être clarifiée. Je vous propose donc l'amendement II-16, qui garantit que les bâtiments construits pour les services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) à l'aide de ce dispositif soient bien mis à la disposition des SDIS, et non pas à celle de l'État.

L'amendement II-16 est adopté.

La commission décide de proposer au Sénat l'adoption de l'article 66, ainsi modifié.

M. Philippe Dominati, rapporteur spécial. – L’article 67, ajouté à l’Assemblée nationale, demande un rapport sur les secrétariats généraux pour l’administration du ministère de l’intérieur (Sgami). Le Sénat n’est généralement pas favorable aux rapports. En l’occurrence, c’est un député de la majorité qui le demande, avec un avis favorable du Gouvernement. C’est un peu une surprise, puisqu’il s’agit d’une mutualisation des moyens de la police et de la gendarmerie, qui crée des inquiétudes depuis trois ans. Si le Gouvernement a du temps à consacrer à un rapport sur ce sujet, je laisse faire, et nous verrons bien ce qu’il en ressortira ! Ce n’est pas une demande de notre part, et je trouve même que c’est inutile, mais ce n’est pas au Sénat de corriger les bonnes manières que le Gouvernement a pour sa majorité à l’Assemblée nationale…

M. Claude Raynal, président. – On peut toujours compter sur Philippe Dominati pour trouver les bonnes formules ! Nous allons donc être d’accord avec un article qui commande un rapport que nous ne souhaitons pas…

La commission décide de proposer au Sénat l’adoption de l’article 67, sans modification.

SPORTS, JEUNESSE ET VIE ASSOCIATIVE

M. Claude Raynal, président. – Nous passons à la mission « Sports, jeunesse et vie associative » et aux articles rattachés 70 à 73.

M. Éric Jeansannetas, rapporteur spécial. – L’Assemblée nationale n’a adopté aucune modification sur les crédits de la mission. Nos points d’inquiétude, relevés lors de l’examen en commission, subsistent. Pour autant, une vision plus globale du soutien au mouvement sportif et associatif doit conduire à envisager les crédits prévus par le quatrième projet de loi de finances rectificative. De plus, de nouvelles annonces ont été faites par le Président de la République hier et confirmées tout à l’heure lors des questions au Gouvernement par la ministre des sports. Une réunion a été organisée avec les acteurs du sport professionnel et du sport amateur. Je vous propose donc d’adopter les crédits de la mission. Après avoir fait le point sur les dernières annonces, je proposerai certainement des amendements de crédits en amont de l’examen en séance publique.

La commission décide de proposer au Sénat d’adopter, sans modification, les crédits de la mission « Sports, jeunesse et vie associative ».

M. Éric Jeansannetas, rapporteur spécial. – L’article 70, ajouté à l’Assemblée nationale, prévoit la mise en place d’un dispositif d’accompagnement des associations, sous le nom de groupements de compétences locaux, pour faciliter leurs démarches. Je vous propose de l’adopter.

La commission décide de proposer au Sénat l’adoption de l’article 70.

M. Éric Jeansannetas, rapporteur spécial. – L’article 71, ajouté à l’Assemblée nationale, demande la remise d’un rapport sur les effets du Fonds pour le développement de la vie associative, pour ce qui concerne les nouvelles missions de soutien aux associations, en remplacement de l’ancienne dotation d’action parlementaire. Nous avons déjà adopté une demande analogue dans les deux précédentes lois de finances. Mon amendement II-27 en propose une nouvelle rédaction : plutôt que d’adopter, chaque année, une demande de rapport,

nous complèterions le contenu du jaune budgétaire consacré à l'effort financier de l'État en faveur de la vie associative.

M. Claude Raynal, président. – Vous ne suivez donc pas la jurisprudence Dominati !

L'amendement II-27 est adopté.

La commission décide de proposer au Sénat l'adoption de l'article 71, ainsi modifié.

M. Éric Jeansannet, rapporteur spécial. – L'article 72, ajouté à l'Assemblée nationale, demande la remise d'un rapport sur l'emploi associatif et les conséquences de la réduction du nombre d'emplois aidés. Je vous propose un amendement II-26 de suppression, car il s'agit d'un cavalier budgétaire : le rapport demandé ne relève pas du domaine des lois de finances.

M. Jérôme Bascher. – Très bien !

L'amendement II-26 est adopté.

La commission décide de proposer au Sénat de supprimer l'article 72.

M. Éric Jeansannet, rapporteur spécial. – L'article 73, ajouté à l'Assemblée nationale, demande la remise d'un rapport sur les moyens alloués à la lutte contre la radicalisation dans les associations sportives. Je vous propose de l'adopter.

La commission décide de proposer au Sénat l'adoption de l'article 73, sans modification.

- Présidence de Mme Christine Lavarde, vice-présidente -

Projet de loi de finances pour 2021 - Mission « Relations avec les collectivités territoriales » (et articles 57 et 58) et compte de concours financiers « Avances aux collectivités territoriales » - Examen du rapport spécial

M. Charles Guené, rapporteur spécial des crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » et du compte de concours financiers « Avances aux collectivités territoriales ». – Pour 2021, les crédits demandés au titre de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » (RCT) s'élèveraient à 3,8 milliards d'euros en autorisations d'engagement et à 3,9 milliards d'euros en crédits de paiement. Les crédits de la mission ne représentent en effet qu'une très faible part des transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales, qui s'élèveraient à 104,4 milliards d'euros en 2021.

La première caractéristique du budget qui nous est proposé est, une fois n'est pas coutume, sa stabilité. En effet, les hausses de crédits constatées tiennent, pour l'essentiel, à des mesures de périmètre.

La principale action de la mission concerne les dotations d'investissement au bloc communal, au premier rang desquelles la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) et la dotation politique de la

ville (DPV). Comme les années précédentes, les crédits alloués à ces dotations s'élèvent à 1,8 milliard d'euros.

La mission porte une partie du plan de relance, puisqu'elle permet de couvrir à hauteur de 100 millions d'euros les crédits de paiement afférents au milliard d'euros d'autorisations d'engagement consommées en 2020 au titre de la DSIL exceptionnelle votée dans le cadre de la troisième loi de finances rectificative.

Cette DSIL exceptionnelle devait financer des projets s'inscrivant dans trois priorités : la transition écologique, la résilience sanitaire et la rénovation du patrimoine. Au 15 octobre, 1 749 projets ont été programmés, pour un montant de 320 millions d'euros.

Je rappelle que, sur l'initiative du Sénat, il avait été prévu qu'à titre exceptionnel ces crédits puissent également financer des projets éligibles à la DETR. Ces derniers représentent à date environ 14 % des projets subventionnés.

Nous regrettons néanmoins que, malgré son caractère présenté comme exceptionnel, ce dispositif ne fasse l'objet d'aucun indicateur de performance spécifique, qui aurait pu retracer la rapidité de consommation des crédits, la typologie des projets financés ou encore son effet de levier sur l'investissement local, qui doit être un pilier de la réponse à la crise économique.

Comme les années précédentes, nous vous proposons d'adopter les crédits de la mission.

M. Claude Raynal, rapporteur spécial des crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » et du compte de concours financiers « Avances aux collectivités territoriales ». – Nous examinons également le compte de concours financiers « Avances aux collectivités territoriales », qui voit notamment transiter le produit des impositions locales versées mensuellement par l'État aux collectivités territoriales : 111,5 milliards d'euros sont prévus à ce titre pour 2021.

On constate une baisse de 1,3 % du montant de ces avances en 2021, qui traduit l'impact de la crise sur les impôts locaux, après plusieurs années de dynamisme.

Le compte de concours financiers comporte également en 2020 un nouveau programme retraçant les avances remboursables versées aux départements sur leurs recettes de droits de mutation à titre onéreux (DMTO) en application de la troisième loi de finances rectificative pour 2020. Le montant total provisionné pour 2020 et 2021 s'élève à 2,7 milliards d'euros. Mais le montant total avancé pourrait être bien inférieur puisque seuls 40 départements ont décidé de faire appel à ces avances à ce jour. Je rappelle à ce titre que, sur l'initiative du Sénat, une clause de retour à bonne fortune a été introduite : la période de remboursement prendra effet à compter de l'année suivant celle au cours de laquelle le montant des recettes fiscales de DMTO sera égal ou supérieur à celui constaté en 2019.

Nous vous proposons également de donner un avis favorable à l'adoption des crédits de ce compte de concours financiers.

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – L'article 57 procède à la mise en œuvre de l'automatisation du fonds de compensation pour la valeur ajoutée (FCTVA). Celle-ci était prévue pour le 1^{er} janvier 2019 mais avait été repoussée par deux fois.

Au-delà de l'automatisation elle-même, la réforme redéfinit l'assiette des dépenses éligibles.

En effet, l'automatisation repose sur le traitement des dépenses imputées sur certains comptes ou subdivisions définis du plan comptable des collectivités locales.

Cette nouvelle approche conduit à exclure ou au contraire à inclure certains comptes et donc certaines dépenses dans le champ du FCTVA.

Par exemple, les dépenses retracées au compte 202 « Frais liés à la réalisation des documents d'urbanisme et à la numérisation du cadastre » ne seront plus éligibles. À l'inverse, celles du compte 2181 « Agencements et aménagements divers » le deviendront.

Au bilan, les collectivités locales pourraient bénéficier d'un peu plus de FCTVA qu'auparavant. Par exemple, en 2019, la réforme aurait conduit à un FCTVA supérieur de 170 millions à ce qu'il a été.

Nous vous proposons d'adopter sur cet article un l'amendement rédactionnel n° II-14.

M. Claude Raynal, rapporteur spécial. – L'article 58 contient plusieurs dispositions que je vais présenter succinctement. En premier lieu, il augmente la part « péréquation » de la dotation globale de fonctionnement (DGF) de 190 millions d'euros comme l'année dernière. Nous y sommes favorables. Chaque année, nous avons un débat sur cette augmentation, toujours à peu près du même montant.

En second lieu, il poursuit le rattrapage des montants versés aux communes d'outre-mer au titre de la péréquation. Le régime dérogatoire qui leur est appliqué leur était défavorable. Nous sommes favorables à cette mesure, même si nous aurions préféré que l'État assume le coût de ce rattrapage.

Nul doute que des amendements en première partie proposeront de majorer la DGF en ce sens – et nul doute qu'ils remporteront un succès d'estime...

En troisième lieu, l'article ajuste le montant de la DGF revenant à plusieurs départements pour tenir compte de la recentralisation de certaines compétences.

En quatrième lieu, il institue un mécanisme concernant la prise en compte de la population de Mayotte dans le calcul des dotations dans l'attente d'un recensement.

En cinquième lieu, il prévoit des modalités de neutralisation des effets de la réforme de la taxe d'habitation et des impôts de production sur les indicateurs de péréquation. Il est proposé d'introduire une formule de calcul du potentiel fiscal afférent à la taxe foncière qui tient compte de l'effet du coefficient correcteur, et de majorer pendant cinq ans les indicateurs de péréquation d'une fraction de correction.

Ces propositions rejoignent les conclusions des simulations proposées au comité des finances locales et ne s'appliqueront, en définitive, qu'à compter de 2022. Nous sommes favorables à leur adoption considérant que nous bénéficieront du temps nécessaire pour prévoir des ajustements.

En sixième lieu, l'article tend à suspendre pour 2021 la mise en œuvre du fonds national de péréquation des ressources de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), qui ne pourra pas fonctionner en raison de la crise. De plus, il ajuste le plafonnement du prélèvement au titre du fonds de solidarité des départements de la région Île-de-France (FSDRIF) pour tenir compte de la mise en œuvre du nouveau fonds de péréquation des DMTO. Nous en prenons acte.

Enfin, à la suite d'un amendement de M. Jean-René Cazeneuve adopté par l'Assemblée nationale, l'article 58 propose un ajustement de la péréquation régionale en 2021 dans le cadre de l'année de transition liée à la bascule entre CVAE et TVA. L'amendement dessine également les contours d'un nouveau système de péréquation à compter de 2022.

Même si nous partageons l'objectif d'un renforcement de la péréquation régionale, nous ne sommes pas favorables à ces dispositions, dont nous jugeons qu'elles ne respectent pas les termes de l'accord conclu entre l'État et les régions à cet égard. En outre, la préfiguration du futur système de péréquation préempte les négociations qui doivent être menées sur ce point. L'article opère en outre un renvoi très large au décret pour la définition des modalités de répartition du futur fonds, ce qui ne saurait nous satisfaire. C'est à ces problématiques que répond l'amendement de suppression n° II-13 que nous vous proposons.

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – L'article 59 modifie les règles de calcul des montants de DETR accordés aux départements pour rediriger la dotation vers les départements les plus ruraux. Ce changement fait suite à la mission de l'Assemblée nationale, qui vient de terminer ses travaux. La mission a notamment établi que plus de 3 300 communes urbaines bénéficiaient d'une subvention au titre de la DETR, alors que 151 communes rurales y étaient inéligibles.

Il semble indispensable de revenir à l'objectif de la DETR, c'est-à-dire préserver et soutenir l'investissement dans les territoires ruraux. C'est pourquoi nous vous proposons d'adopter cet article, en attendant une réforme de grande ampleur, qui ne peut être mise en place qu'après une concertation approfondie.

M. Claude Raynal, rapporteur spécial. – L'article 60, introduit à l'Assemblée nationale sur l'initiative du Gouvernement, prolonge pour cinq années supplémentaires le fonds d'aide pour le relogement d'urgence (FARU).

Doté d'un peu plus d'un million d'euros, il permet d'accompagner les collectivités locales qui proposent des solutions d'hébergement d'urgence. Il a été créé en 2006 et était censé s'éteindre en 2016. Son existence a déjà été prolongée jusqu'en 2020 et il est demandé, cette année, de le prolonger de cinq ans encore, ce qui nous semble pertinent.

Néanmoins, nous nous demandons si un fonds qui remplit une fonction aussi évidente, et qui est prolongé pour la seconde fois, ne devrait pas, tout simplement, être pérennisé.

Nous interrogerons le ministre sur ce point, mais vous invitons à adopter cet article sans modification.

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – L'article 61, introduit à l'Assemblée nationale, stabilise le schéma de flux financiers applicable au sein de la Métropole du Grand Paris (MGP). Par ailleurs, il prévoit d'instituer un versement exceptionnel de la

dynamique de la cotisation foncière des entreprises perçue par les établissements publics territoriaux à la MGP afin de compenser les pertes de CVAE qu'elle subira en 2021. Bien que nous ayons quelques doutes sur la nécessité de cette contribution, nous vous proposons d'adopter l'article à ce stade et de renvoyer le débat à la séance.

M. Claude Raynal, rapporteur spécial. – L'article 62 a été introduit à l'Assemblée nationale, sur l'initiative du Gouvernement, afin de répondre à l'abrogation, par le Conseil constitutionnel, du dispositif de prélèvement spécifique opéré sur certains établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) depuis 2019.

Pour mémoire, entre 2013 et 2018, les EPCI participaient à l'effort de redressement des finances publiques au travers d'une diminution du montant de la dotation d'intercommunalité qu'ils percevaient. Ceux qui n'en percevaient pas contribuaient tout de même par ce que l'on a appelé la DGF négative.

En 2019, la dotation d'intercommunalité a été réformée et son montant global a été diminué de celui de la dernière contribution des EPCI au redressement des comptes.

Afin que les EPCI qui subissaient une DGF négative continuent de participer, ce prélèvement a été figé dans son montant et maintenu pour l'avenir.

Le législateur avait limité la possibilité de revoir le montant de ce prélèvement au seul cas d'une restructuration territoriale.

À l'occasion d'une récente question prioritaire de constitutionnalité, le Conseil constitutionnel a estimé que ce dispositif était contraire au principe d'égalité et l'a donc abrogé.

L'article 62 est donc une réponse d'urgence à cette situation. Il prévoit que le montant du prélèvement spécifique pourra être réévalué si les recettes de fonctionnement par habitant de l'EPCI diminuent au-delà d'un pourcentage fixé par décret.

Nous sommes favorables à cette réponse, qui vise à trouver une issue à l'abrogation décidée par le Conseil constitutionnel et qui offre, il est vrai, de plus grandes garanties aux EPCI.

Nous vous invitons à adopter cet article sans modification.

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – L'article 63 a été introduit par l'Assemblée nationale sur l'initiative de notre collègue Jean-René Cazeneuve.

Il consiste à prolonger en 2021 le fonds de stabilisation des départements, dont l'objet est de soutenir les territoires confrontés à d'importants restes à charge d'allocation individuelle de solidarité.

En 2020, les crédits du fonds ont été portés à 200 millions d'euros. Il s'agit d'un dispositif qui intervient en complément de la fraction de 250 millions d'euros de TVA instituée en loi de finances pour 2020 au titre de 2021 et du fonds de péréquation des DMTO, qui met en répartition 1,6 milliard d'euros au profit des départements fragiles.

Nous sommes favorables à cet article, et vous invitons à l'adopter sans modification.

M. Claude Raynal, rapporteur spécial. – Depuis les dernières élections municipales, les communes nouvelles ne peuvent plus bénéficier des aides apportées par le fonds d'amortissement des charges d'électrification (FACé), dès lors que la fusion a entraîné un dépassement du seuil de 5 000 habitants. L'article 64 prolonge jusqu'en 2026 l'accès au FACé pour la partie du territoire des communes nouvelles qui y étaient éligibles avant leur création.

Je crois qu'il est indispensable, à terme, de trouver une solution pérenne à ce problème qui revient régulièrement : la marge laissée par cet article laisse le temps d'y réfléchir. Nous vous proposons dans l'intermédiaire de l'adopter sans modification.

Nous vous proposons l'amendement n° II-13 à l'article 58, qui vise à respecter pleinement les termes de l'accord de partenariat conclu entre l'État et les régions le 28 septembre 2020. Il reconduit les montants des attributions et prélèvements au titre de la péréquation pour assurer une stricte équivalence des montants entre CVAE et TVA. Il supprime aussi le dispositif transitoire prévu à l'article 58. L'idée est de laisser le temps à l'État et aux régions de se mettre d'accord sur leur dispositif de péréquation.

M. Loïc Hervé, rapporteur pour avis de la commission des lois. – Cette mission sera examinée par la commission des lois mercredi prochain. Le contexte est connu de tous : c'est celui de la crise sanitaire que le pays traverse depuis le mois de mars. Je vais relayer le sentiment des collectivités territoriales, qui s'est exprimé lors des auditions que nous avons pu mener la semaine dernière, notamment en recevant l'essentiel des associations d'élus. Même s'il doit être salué, le soutien de l'État a paru générateur d'inégalités de traitement entre collectivités, comme l'a montré le soutien financier à l'achat des masques. De même, des incertitudes pèsent sur le montant réel des compensations proposées aux collectivités, qui sera inférieur aux annonces du mois de juillet, ce qui est compréhensible, le Gouvernement n'ayant pas de franche visibilité sur les évolutions du contexte financier. Elles n'en donnent pas moins l'impression d'un soutien faillible, au moment même où les collectivités formulent des inquiétudes légitimes sur l'évolution de leurs finances.

Dans ce contexte troublé, l'évolution des crédits alloués à la mission « Relations avec les collectivités territoriales » se caractérise néanmoins par une forme de stabilité haussière. D'abord, les crédits alloués aux programmes 119 et 122 s'établissent dans leur ensemble à un niveau équivalent à celui de 2020. Les principales dotations d'investissement voient leur niveau maintenu. Comme l'année dernière, je rappelle que, si cette stabilité est toujours préférable à une diminution, elle s'érode progressivement sous l'effet de l'inflation, qui demeure heureusement faible dans notre pays.

Les crédits de la mission augmentent, en autorisations d'engagement, de 6,82 %, essentiellement en raison de la hausse de la dotation générale de décentralisation des régions, et en crédits de paiement, de 12,88 %, principalement en raison de l'abondement de la DSIL exceptionnelle à hauteur de 100 millions d'euros pour 2021.

C'est ainsi par un abondement de cette part exceptionnelle de la DSIL que l'État a apporté l'un de ses principaux soutiens à l'investissement des collectivités territoriales. Mais cet abondement appelle deux interrogations. D'abord, sur les modalités de son décaissement, puisque seuls 100 millions d'euros de crédits de paiement sont demandés pour 2021. La clé de décaissement choisie concentrera donc la consommation des crédits sur les deux exercices 2022 et 2023. On peut se demander pourquoi seuls 10 % des crédits ont été demandés pour l'année prochaine. Les modalités de sa répartition, ensuite, font apparaître

trois priorités : la préservation du patrimoine, la transition écologique et la résilience sanitaire. L'articulation avec les objectifs déjà poursuivis par la DSIL ordinaire pose question.

Enfin, l'examen de la mission est une occasion renouvelée de réfléchir aux modalités de répartition des dotations, en particulier de la DETR et de la DSIL. En ce qui concerne la DETR, les difficultés posées par sa répartition sont bien connues. Elles sont de deux ordres : la mission de notre collègue Christine Pires Beaune sur la répartition des enveloppes départementales de DETR a rendu ses premières conclusions, et l'amendement adopté à l'Assemblée nationale en ce sens est un premier pas, mais il ne semble pas que la question du ciblage de la dotation sur les territoires ruraux en soit pour autant résolue. Ce travail a donc vocation à se poursuivre.

Ensuite, la répartition par le préfet de département de l'enveloppe de DETR entre les différents projets portés par les communes et les EPCI, a fait l'objet de propositions de modifications lors de l'examen de la proposition de loi déposée par notre collègue Hervé Maurey, et adoptée par le Sénat le 22 octobre dernier.

Certaines de ces propositions rejoignent celles que j'ai pu formuler lors de mes précédents rapports pour avis, ces trois dernières années. Après consultation de Hervé Maurey et du rapporteur de la proposition de loi, Bernard Delcros, il est certain que nous aurons l'occasion de revenir en séance sur cette question.

En ce qui concerne la DSIL, je ne peux que déplorer que les critiques formulées, année après année, sur le mode de répartition de cette dotation – qui offre, certes, une souplesse de gestion aux services de l'État, mais au détriment de l'association des élus locaux – n'aient donné lieu à aucune évolution significative. Les mêmes causes entraînant toujours les mêmes effets, je proposerai donc à la commission des lois d'adopter les mêmes amendements que l'année dernière, qui visent à garantir l'association des collectivités locales aux décisions d'attribution.

Enfin, madame la présidente, sous réserve de ces propositions, au regard de l'augmentation des crédits, je proposerai à la commission des lois d'émettre un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission.

Mme Christine Lavarde, présidente. – Je note la prudence de nos rapporteurs spéciaux. La stabilité que vous avez évoquée dans les relations entre la métropole et les établissements publics territoriaux (EPT) n'a pas manqué de faire sursauter les élus de la petite couronne. Effectivement, nous aurons un débat très intéressant en séance publique, puisque nous déposerons un amendement visant à instaurer une vraie stabilité dans les relations entre la métropole et les EPT, dans l'attente d'une véritable réforme sur l'organisation de la région Île-de-France.

Par ailleurs, s'agissant de la péréquation tarifaire de la DGF, je ferai, comme chaque année, le même commentaire : quand nous modifions les parts d'un gâteau qui, lui, ne change pas de taille, certaines sont toujours plus petites. Et la DGF négative que vous avez évoquée pour les EPCI existe aussi pour les communes. Je vous propose donc de ne plus parler de DGF, car elle ne contribue pas, me semble-t-il, au bon fonctionnement des collectivités territoriales.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Des remarques préconclusives, madame la présidente, puisque vous évoquez également vos orientations.

Je vois que le monde des collectivités est parfaitement représenté au Sénat, avec des propos tout à la fois en sagesse et en savoir-faire – il y a même un peu d'esquive pour en laisser pour la séance publique. Soyez nombreux et préparez-vous, le débat pourrait durer un certain temps !

Vous avez évoqué la DSIL exceptionnelle votée dans le troisième projet de loi de finances rectificative (PLFR 3), de 1 milliard d'euros, ainsi que les trois priorités définies : la transition énergétique, la résilience sanitaire et la rénovation du patrimoine. Avez-vous réussi à en savoir plus sur la répartition présumée de ces différentes thématiques ?

S'agissant de l'article 59, relatif à la DETR, quels en seront les effets sur les EPCI et les communes ?

M. Marc Laménie. – Je remercie nos deux rapporteurs spéciaux pour leur intervention et leur soutien aux collectivités locales.

Concernant la péréquation, des modifications positives sont-elles à noter dans l'évolution des FPIC ?

S'agissant du soutien à l'investissement des collectivités locales, j'ai noté quelques changements relatifs à la répartition de la DETR ; un certain nombre de communes ne sont pas éligibles, alors que d'autres le sont. Quelles sont les conséquences de ce changement de bénéficiaires à la DETR ?

Par ailleurs, nous ne sommes pas forcément associés à la répartition de la DSIL ; qu'en sera-t-il à l'avenir ?

M. Bernard Delcros. – Je salue à mon tour les deux rapporteurs, qui maîtrisent parfaitement ces sujets.

Ma première question porte sur l'automatisation du FCTVA. J'avais cru comprendre qu'elle concernait uniquement, dans un premier temps, les communes qui bénéficiaient du FCTVA en année N ; est-ce bien le cas ? Si oui, quelles sont les collectivités concernées – les EPCI et les communes nouvelles, j'imagine ? Et quel est le calendrier pour les autres collectivités ?

Ma deuxième question est relative à la neutralisation de la réforme fiscale, à la suppression de la taxe d'habitation et maintenant à la baisse des impôts de production, sur le potentiel financier des collectivités. Le mécanisme proposé cette année est-il définitif ? J'ai cru comprendre qu'il y avait un glissement sur cinq ans.

Ma troisième question concerne la DSIL – dotée de 1 milliard d'euros affecté à la relance. Disposez-vous d'informations sur la répartition de cette DSIL, au fil des ans, entre les départements ? Par ailleurs, pensez-vous qu'une départementalisation de l'enveloppe DSIL serait utile ? Existe-t-il déjà des critères d'éligibilité des collectivités ? Sinon, conviendrait-il d'en définir ?

Enfin, je me réjouis pour notre collègue Loïc Hervé, élu d'un département contributeur, de l'augmentation de 180 millions d'euros de la péréquation au titre de la dotation de solidarité rurale (DSR) et de la dotation de solidarité urbaine (DSU).

M. Philippe Dallier. – J'ai la même interrogation que Bernard Delcros sur l'impact de la suppression de la taxe d'habitation sur le calcul des dotations de péréquation. Dans un premier temps, j'ai cru comprendre que vous aviez trouvé la formule magique qui réglait le problème mais, dans un second temps, j'ai également compris qu'il y avait un lissage sur cinq ans. Or, à chaque fois que ce mécanisme est mis en œuvre, c'est en raison des effets de bord ; nous n'avons donc pas trouvé la martingale. J'aimerais comprendre le mécanisme !

M. Didier Rambaud. – Je souhaiterais revenir sur la péréquation horizontale, notamment des FPIC, des communautés d'agglomération, issues des ex-syndicats d'agglomération nouvelle (SAN). Chacun sait que les ex-SAN ont bénéficié de largesses ces trente dernières années, notamment pour construire des logements et procéder à des aménagements.

Un régime dérogatoire a été instauré lorsque les SAN sont devenus des communautés d'agglomération, qui devrait prendre fin en 2021, me semble-t-il.

J'ai un regard particulier sur un ex-SAN en Isère, celui de L'Isle-d'Abeau, qui est devenu la communauté d'agglomération Porte de l'Isère (CAPI). Avez-vous mené une réflexion sur la possibilité de lisser cette sortie du régime dérogatoire ?

M. Pascal Savoldelli. – Je remercie les deux rapporteurs pour, une fois de plus, leur esprit de responsabilité et leur prudence.

Pensez-vous que les propositions tiennent compte des évolutions démographiques ? De même, l'inflation a-t-elle été prise en compte dans les projections qui nous sont proposées ? Enfin, comment appréciez-vous cette « stabilité » ?

Je dois vous avouer que je fais partie de ceux qui sont très préoccupés par le recul de l'investissement public. Ressentez-vous une réelle présence de l'État aux côtés des collectivités territoriales pour se projeter dans de grandes ambitions d'investissements publics dans les mois et années à venir ?

M. Michel Canevet. – Tout comme mon collègue Pascal Savoldelli, je suis inquiet du niveau de l'investissement public, notamment lorsque je vois que la DSIL est revenue au niveau des années précédentes. De fait, les collectivités ne bénéficieront pas du milliard d'euros alloué dans le cadre du plan de relance, qui aurait permis de concrétiser un certain nombre d'investissements. La relance tant attendue risque vraiment d'être compliquée pour les collectivités.

Avec Bernard Delcros, et nos collègues du groupe de l'Union centriste, nous tentons de rendre contemporain le FCTVA, considérant qu'il est discriminatoire que ce dispositif contienne trois systèmes : la récupération de l'année de l'investissement, l'année N, puis l'année N+1 et enfin l'année N+2.

Avez-vous une idée de la répartition des 6 milliards d'euros du FCTVA, entre les années N, N+1 et N+2 ? Instaurer un régime analogue pour toutes les collectivités ne vous semble-t-il pas plus légitime ? Pourquoi existe-t-il encore trois régimes, pénalisant ainsi les collectivités qui n'avaient pas pu réaliser les investissements en 2009 ?

Avez-vous d'autres informations à nous communiquer, sachant que le ministre a indiqué, lundi soir, en séance publique, qu'un régime identique était difficile à mettre en œuvre, compte tenu du dispositif d'automatisation en cours ?

Enfin, si la taxe d'habitation a été supprimée, la taxe foncière a été conservée pour les communes. Les collectivités peuvent-elles encore lever cette taxe foncière ?

M. Claude Raynal, rapporteur spécial. – Monsieur le rapporteur général, au 15 octobre 2020 et d'après les informations qui nous ont été transmises, 320 millions d'euros de crédits étaient engagés et concernaient 1 749 projets – formellement programmés par les préfectures : 87,6 millions d'euros pour 694 projets relatifs à la transition écologique ; 50,7 millions d'euros pour 271 projets relatifs à la résilience sanitaire ; et 27 millions d'euros pour 263 projets de rénovation du patrimoine. Le montant total des projets s'élève à 1,3 milliard d'euros, et le taux de subvention est de 26 % en moyenne.

Cela m'amène à la question de M. Loïc Hervé qui demandait pourquoi 100 millions d'euros étaient inscrits. Les investissements pouvant s'étaler sur plusieurs années et les décaissements intervenant au fil des réalisations, il n'est pas étonnant que la consommation des crédits de paiement soit progressive.

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – L'amendement de Mme Pires Beaune sur la DETR nous interpelle, effectivement, mais sachez qu'il ne vise pas à modifier l'éligibilité des collectivités à cette dotation. Aucune commune ou aucun EPCI actuellement éligible ne sortira du dispositif. L'article modifie simplement des modalités de calcul de l'enveloppe globale par département, en tenant compte, essentiellement, des communes rurales, alors qu'auparavant étaient intégrées dans le calcul des communes urbaines, ce qui n'était pas normal. La DETR est par ailleurs bordée par un mécanisme de lissage.

Le montant de l'enveloppe ne peut, dans chaque département, excéder 105 % du montant de l'enveloppe versée au département l'année précédente, ni être inférieur à 95 %. L'amendement modifie simplement les pourcentages – 97 % et 103 %. Voici quelques exemples : la Haute-Marne et la Meurthe-et-Moselle vont perdre 1,5 euro par habitant ; et le Pas-de-Calais va en gagner 1. Il s'agit donc, non pas d'une opposition entre les collectivités rurales et urbaines, mais de tenir compte des communes rurales dans le calcul de l'enveloppe de la DETR par département.

M. Claude Raynal, rapporteur spécial. – La réforme de la péréquation est un sujet extrêmement fort. Depuis la suppression de la taxe d'habitation, nous savons qu'il y aura un problème sur le calcul du potentiel fiscal et sur les conséquences de la péréquation.

Plusieurs lectures sont possibles. La direction générale des collectivités locales (DGCL) et le Comité des finances locales sont favorables à la formule qui est proposée aujourd'hui. Celle-ci amène, effectivement, à une prise en compte d'un facteur de correction qui se modifie dans le temps et d'une nouvelle formule, pérenne, de calcul du potentiel fiscal afférent à la taxe foncière. Dès l'instant où les critères sont modifiés, il y a des perdants et des gagnants ; c'est écrit. Or il n'existe pas de solution de correction, à l'euro près. Ce système prend en compte le mieux possible la suppression de la taxe d'habitation dans le calcul. Cela étant dit, certains acteurs ont effectué des simulations qui montreraient certains écarts significatifs.

C'est la raison pour laquelle, j'ai ajouté que nous disposions encore d'un an pour tenter de réduire les écarts les plus importants. Nous avons bien évidemment éliminé les écarts les plus grands, dont les impacts étaient considérables. Les écarts sont aujourd'hui plus réduits, mais il nous reste une marge de manœuvre pour tenter d'améliorer le dispositif, notamment d'ici au projet de loi de finances pour 2022.

La départementalisation de l'enveloppe DSIL est un sujet qui revient chaque année. Nous avons d'ailleurs, avec la commission des lois, un débat sur cette question ; parfois elle perd, parfois, elle gagne, mais en définitive, la départementalisation n'est jamais adoptée. Personnellement, je n'y suis pas favorable.

L'enveloppe DSIL a vocation à traiter une certaine taille de projets, et vient parfois en complément de l'enveloppe DETR. Mais il me semble qu'une certaine souplesse dans la répartition des enveloppes est nécessaire. Si une départementalisation peut paraître équitable, ce n'est pas forcément vrai en fonction de la qualité des projets. Je suis donc favorable au *statu quo* sur cette question.

S'agissant des projets subventionnés au titre de la DSIL, nous ne les avons pas ici, mais vous pouvez les trouver sur le site du ministère. Nous disposons des outils pour définir la répartition par département.

Concernant la prise en compte des évolutions démographiques, Pascal Savoldelli, aucune modification des règles régissant leur mesure n'est à noter, excepté à Mayotte comme évoqué précédemment.

La chute de l'investissement public, est la conséquence du rétrécissement des marges de manœuvre financières des collectivités. Lorsqu'une collectivité dispose de moins de capacité d'autofinancement, l'investissement s'en ressent. Or, l'année 2020 étant marquée par une perte très significative de recettes, les craintes sur la capacité d'autofinancement des collectivités sont bien réelles.

Cependant, des améliorations peuvent encore être apportées. Certaines ont été effectuées lors de la troisième loi de finances rectificative : des pertes de recettes fiscales et domaniales ont fait l'objet de mesures de compensation. Il reste encore des problèmes sur les pertes de recettes subies par les régies, nous devons donc avancer sur cette question. Nous en avons débattu en commission mixte paritaire (CMP) hier, et nous avons senti que l'Assemblée nationale était prête à avancer sur un certain nombre de dossiers.

La question des transports est également très présente dans de nombreux EPCI, à savoir la capacité à compenser des pertes de recettes sur le versement mobilité d'un côté et les recettes tarifaires de l'autre.

Toutes ces mesures vont dans le bon sens : elles visent à redonner une marge d'appréciation aux collectivités, leur permettant éventuellement de redéployer de l'investissement.

Cela étant dit, la crise n'est pas terminée. Nous ne sommes pas dans un système en V qui revient, tout d'un coup, à un système en T. De nombreux présidents d'intercommunalité, de département et de région seront donc attentifs et prudents pour 2021.

La question de savoir s'il est prudent d'investir à nouveau est une question qui touche l'économie du pays, mais aussi les collectivités. Il me semble néanmoins que le

Gouvernement et l'Assemblée nationale ont compris la nécessité de restaurer au mieux les comptes de résultat des collectivités, afin qu'elles puissent conserver une capacité d'autofinancement la meilleure possible.

Didier Rambaud, concernant les ex-SAN vous savez que certains bénéficient encore d'une décote appliquée à leur potentiel fiscal ce qui leur est favorable en matière de péréquation. Cette décote doit s'éteindre d'ici 2024 d'où une certaine inquiétude de leur part qui, pour l'instant, n'a pas donné lieu à des mesures en loi de finances.

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – Je souhaiterais remercier notre collègue Loïc Hervé pour son intervention.

Pour ce qui est des amendements récurrents sur la DETR et de la DSIL, nous aurons le débat en séance. Sachant que, personnellement, je reste dubitatif sur l'idée de rigidifier les règles ; cela ne nous donnera pas, à nous parlementaires, nécessairement plus de pouvoirs sur nos préfets.

Concernant l'évolution du FPIC, je fais partie de ceux qui souhaitent le réformer - nous pourrions le faire en parallèle. Cependant, nous ne devons pas nous focaliser sur cette question. Nous savons que cette péréquation, est bloquée à 1 milliard d'euros. Par le biais de la DETR, de la DSU, de la DSR, de la dotation nationale de péréquation (DNP) et autres dotations, nous allons parvenir à 6 milliards d'euros de péréquation, soi-disant verticale, mais qui, en réalité, est très horizontale puisque nous sommes à enveloppe constante même si la DSR et la DSU possèdent des qualités reconnues.

S'agissant de la FCTVA, les 6,5 milliards d'euros se partagent comme suit : 18 % sont attribués la première année, l'année N, 67 % l'année N+1, et 18 % l'année N+2. Ce qui vous donne une idée des masses concernées.

Par ailleurs, l'État avance une difficulté technique liée à l'automatisation pour justifier son refus de contemporanéiser les versements, l'argument le plus important semble plutôt être celui du coût d'une telle mesure. En effet, 80 % de cette somme sont attribués en N+1 et N+2 soit 5,2 milliards d'euros.

Y aura-t-il un jour une harmonisation ? Je ne sais vraiment pas. Mais il s'agit d'une question récurrente, nous devrions donc certainement y porter plus d'attention, les collectivités n'étant pas traitées de façon égalitaire.

Il est effectivement prévu d'instituer une fraction de correction des indicateurs de péréquation dégressive sur cinq ans. Cependant, d'ici là, nous espérons avoir trouvé d'autres solutions pour réformer le système. Les plus audacieux estiment que, pour l'instant, les collectivités sont relativement « tranquilles » par rapport à la crise que nous traversons, l'État devant nécessairement maintenir le niveau d'attribution – il me semble par ailleurs que des élections approchent, mais c'est un détail.

L'État essaie de contrebalancer les pertes de marges brutes que nous évoquions s'agissant de l'investissement, à grand renfort de DETR et de DSIL. Il me semble que c'est à partir de 2023 que nous devrons nous inquiéter, si un nouveau mécanisme de contractualisation ou de limitation de l'évolution des dépenses devait être instauré. Pour l'instant, l'État est conscient que les mesures prises par les collectivités locales pour la relance sont nécessaires pour le pays.

Concernant la question des ex-SAN, je confirme les éléments apportés par Claude Raynal.

M. Bernard Delcros. – L’automatisation du FCTVA en 2021 s’applique donc, si j’ai bien compris, uniquement aux collectivités qui sont soumises au régime de versement des attributions du fonds l’année du paiement de la dépense éligible ?

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – Oui tout à fait. À partir de 2022, ce sont les collectivités locales qui sont soumises au régime de versement des attributions l’année qui suit la dépense qui seront concernée. À compter de 2023 ce seront celles qui perçoivent les attributions deux ans après la dépense. Enfin, notre collègue Pascal Savoldelli évoquait l’inflation, mais il n’y en a pas en ce moment. Il n’y a donc pas de sujet.

EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS

Article 57

L’amendement rédactionnel n° II-14 est adopté.

La commission décide de proposer au Sénat l’adoption de l’article 57 ainsi modifié.

Article 58

L’amendement n° II-13 est adopté.

La commission décide de proposer au Sénat l’adoption de l’article 58 ainsi modifié.

Article 59 (nouveau)

La commission décide de proposer au Sénat l’adoption, sans modification, de l’article 59.

Article 60 (nouveau)

La commission décide de proposer au Sénat l’adoption, sans modification, de l’article 60.

Article 61 (nouveau)

Mme Christine Lavarde, rapporteur. – Nous aurons un débat sur cet article en séance.

La commission décide de proposer au Sénat l’adoption, sans modification, de l’article 61.

Article 62 (nouveau)

La commission décide de proposer au Sénat l’adoption, sans modification, de l’article 62.

Article 63 (nouveau)

La commission décide de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, de l'article 63.

Article 64 (nouveau)

La commission décide de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, de l'article 64.

La commission décide de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » ainsi que du compte de concours financiers « Avance aux collectivités territoriales ».

Jeudi 19 novembre 2020

- Présidence de M. Claude Raynal, président -

Projet de loi de finances pour 2021 - Examen des amendements de séance à l'article liminaire et à l'article 31

M. Claude Raynal, président. – Afin d'éviter une réunion supplémentaire de notre commission cet après-midi, examinons dès maintenant les amendements sur l'article liminaire et l'article 31, ainsi que la question préalable présentée par MM. Bocquet et Savoldelli et les membres du groupe communiste républicain citoyen et écologiste (CRCE).

Article liminaire

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – L'amendement n° I-1084 présenté par le Gouvernement est un amendement purement technique, qui vise à tenir compte de l'adoption du quatrième projet de loi de finances rectificative (PLFR4). Nous souhaiterions également que le volet 2021 de l'article liminaire soit modifié au Sénat d'ici la fin de la première lecture, afin de pouvoir nous prononcer sur le renforcement des mesures de soutien qui devraient être annoncées prochainement pour tenir compte du reconfinement. Il n'est pas acceptable de devoir se prononcer à l'aveugle sur un PLF qui est déjà en partie obsolète. Je propose donc un avis de sagesse, afin de permettre au Gouvernement de nous faire part de ses intentions. Cet avis pourra évoluer après avoir entendu le ministre.

M. Vincent Capo-Canellas. – L'idée que l'avis de sagesse puisse évoluer me laisse dubitatif. Nous restons suspendus sur un sujet majeur. Cela signifie-t-il que nous devrons nous réunir à nouveau ? Va-t-on vraiment « découvrir » un avis différent en séance ?

Mme Christine Lavarde. – L'article liminaire ne modifie les prévisions que pour l'année 2020, mais j'avais cru comprendre qu'on aurait également une révision du rebond de croissance de l'année 2021.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Christine Lavarde vient de résumer ce que nous avions dit dès le tome I. Soit nous rejetons l'article pour cette raison, soit nous laissons le Gouvernement s'exprimer. Je note également que le Haut Conseil des finances publiques (HCFP) est saisi, et qu'il n'a pas encore rendu son avis. C'est pourquoi, à

ce stade, je propose un avis de sagesse. L'État doit montrer davantage de considération et de respect au Parlement, et en particulier à la chambre haute.

M. Claude Raynal, président. – Nous avons été sensibles à l'intervention de M. Bruno Le Maire à l'Assemblée nationale, soulignant qu'il reviendrait devant les députés pour présenter les modifications apportées à cet article. En d'autres termes, il enjambe le Sénat.

M. Vincent Capo-Canellas. – Nous avions demandé au Gouvernement de tenir compte de la situation, qui est très évolutive. Cet amendement va donc dans le sens de la sincérité budgétaire.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Mais justement, celle-ci est insuffisante.

M. Claude Raynal, président. – Les prévisions de 2020 sont sincères, mais pas celles de 2021.

M. Vincent Capo-Canellas. – Mais une sincérisation sur 2020 doit-elle être rejetée au motif qu'il n'y a pas assez d'informations sur 2021 ?

M. Claude Raynal, président. – Le rapporteur général n'a pas parlé de cela. Il souhaite simplement pouvoir interroger le Gouvernement sur 2021.

M. Jérôme Bascher. – Le Gouvernement ne peut pas changer sa prévision macroéconomique, car il a besoin de l'avis du Haut Conseil des finances publiques. En revanche, nous pouvons lui reprocher le fait que, le reconfinement ayant été décidé fin octobre, il avait largement le temps de le saisir ! Je rejoins donc vos conclusions, mais nous ne pouvons nous attendre à aucune modification du Gouvernement à ce stade.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – La présence du ministre de l'économie et des finances n'est pas annoncée au Sénat pour l'instant. J'attends une réponse de sa part. Nous ne pouvons pas continuer à siéger avec, d'une part, un PLFR adopté dans des délais très restreints et dans lequel les équilibres sont bouleversés, et, d'autre part, un PLF dont les données sont déjà obsolètes. Cela me rappelle le vote de dispositions en cours de PLF au moment de la crise des « gilets jaunes ». Tout cela devient limite en termes de considération à l'égard du Parlement.

M. Claude Raynal, président. – Nous poursuivrons ce débat en séance, cet après-midi.

La commission s'en remet à la sagesse du Sénat sur l'amendement n° I-1084.

Article 31

M. Jean-Marie Mizzon, rapporteur spécial. – L'amendement n° I-794 rectifié porte sur une demande de rapport du Gouvernement au Parlement sur les conséquences financières pour la France du Brexit et du cadre financier pluriannuel de l'Union européenne. Or, ces informations figurent déjà dans une annexe au projet de loi de finances intitulée « Relations financières avec l'Union européenne ». Dès lors, je demande le retrait de cet amendement, ou à défaut, un avis défavorable.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Même avis.

La commission demande le retrait de l'amendement n° I-794.

MOTION TENDANT À OPPOSER LA QUESTION PRÉALABLE

M. Éric Bocquet. – Cette question préalable n'est pas un artifice, mais un débat que nous souhaiterions avoir sur un cadre plus large que le strict PLF. Malgré le contexte d'urgence, nous n'acceptons pas que le débat parlementaire soit « enjambé ». L'idée est d'avoir un regard rétrospectif sur les trois années écoulées.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Premièrement, il faut soutenir les entreprises, car elles ne peuvent s'en sortir seules dans les conditions actuelles. À travers elles transparaît également une volonté de soutenir l'emploi.

Deuxièmement, l'état d'urgence ne justifie pas tout, et le plan de relance est mal calibré. C'est pourquoi nos travaux doivent nous donner l'occasion de l'examiner pour en modifier une partie du contenu. C'est justement parce que je souhaite pouvoir débattre sur le contenu de ce texte que je suis défavorable à la motion.

La commission émet un avis défavorable à la motion n° I-1069.

La réunion est close à 11 h 50.

Mercredi 25 novembre 2020

- Présidence de M. Claude Raynal, président -

La réunion est ouverte à 14 h 30.

Projet de loi de finances pour 2021 - Examen de l'amendement du Gouvernement à l'article liminaire et à l'article 32 (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

La réunion est close à 14 h 55.

Jeudi 26 novembre 2020

- Présidence de M. Claude Raynal, président -

La réunion est ouverte à 11 h 05.

Projet de loi de finances pour 2021 - Missions « Plan de relance » (et articles 56 à 56 octies) et « Plan d'urgence face à la crise sanitaire » - Examen des amendements de séance (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

Projet de loi de finances pour 2021 - Mission « Écologie, développement et mobilité durables » (et articles 54 quinquies à 54 septies) le budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » et le compte d'affectation spéciale « Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale » (FACÉ) - Examen des amendements de séance (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

Projet de loi de finances pour 2021 - Mission « Action extérieure de l'État » (et article 53 A) - Examen des amendements de séance (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

Projet de loi de finances pour 2021 - Mission « Aide publique au développement » (et article 53) et le compte de concours financiers « Prêts à des États étrangers » - Examen des amendements de séance (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

La réunion est close à 11 h 50.

Vendredi 27 novembre 2020

- Présidence de M. Claude Raynal, président -

La réunion est ouverte à 9 h 05.

Projet de loi de finances pour 2021 - Mission « Enseignement scolaire » (et article 54 decies) - Examen des amendements de séance (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

Projet de loi de finances pour 2021 - Mission « Remboursements et dégrèvements » - Examen des amendements de séance (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

Projet de loi de finances pour 2021 - Mission « Engagements financiers de l'État » et les comptes spéciaux « Participation de la France au désendettement de la Grèce », « Participations financières de l'État », « Accords monétaires internationaux » et « Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics » - Examen des amendements de séance (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

Projet de loi de finances pour 2021 - Mission « Investissements d'avenir » (et article 55) - Examen des amendements de séance (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

Projet de loi de finances pour 2021 - Mission « Économie » (et articles 54 *octies* et 54 *nonies*) et le compte de concours financiers « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés » - Examen des amendements de séance (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

Projet de loi de finances pour 2021 - Mission « Plan de relance » (et articles 56 à 56 *octies*) - Examen d'un amendement de séance (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

Projet de loi de finances pour 2021 - Mission « Conseil et contrôle de l'État » (et article 54 *quater*) - Examen des amendements de séance (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

Projet de loi de finances pour 2021 - Mission « Direction de l'action du Gouvernement » et le budget annexe « Publications officielles et information administrative » - Examen des amendements de séance (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

La réunion est close à 9 h 30.

COMMISSION DES LOIS

Mardi 17 novembre 2020

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

La réunion est ouverte à 17 h 45.

Projet de loi de finances pour 2021 - Audition de M. Éric Dupond-Moretti, garde des sceaux, ministre de la justice

M. François-Noël Buffet, président. – Nous auditionnons M. Éric Dupond-Moretti, garde des sceaux, sur son projet de budget pour 2021.

M. Éric Dupond-Moretti, garde des sceaux, ministre de la justice. – Je suis très heureux de vous présenter ce budget. Je salue la qualité des échanges qui ont eu lieu en commission des finances le 4 novembre dernier, laquelle a proposé d'adopter ce budget sans modification.

Ce projet de budget progresse de 8 %, soit 607 millions d'euros supplémentaires, c'est deux fois l'augmentation de l'an passé et cela en fait un budget historique pour la justice, à 8,2 milliards d'euros. Ces moyens inégalés depuis vingt-cinq ans vont permettre le rattrapage défini par la loi de programmation pour la justice et le financement de mes priorités, au premier chef la justice de proximité.

Il s'agit d'abord d'un rattrapage en moyens humains : il y aura 1 500 recrutements nets en 2021, soit 240 de plus que prévu en loi de programmation, qui s'ajouteront aux quelque 950 emplois supplémentaires décidés l'an passé et qui sont en cours de recrutement pour renforcer les tribunaux, les établissements pénitentiaires et les équipes de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ). Au total, il y aura 2 450 recrutements supplémentaires, dont 1 100 nets pour les tribunaux, avec 50 magistrats, 130 directeurs de greffe, 596 greffiers et renforts de greffe – sachant qu'il y a 700 vacances de postes dans les greffes ; il y aura 1 200 renforts pour l'administration pénitentiaire, avec 719 créations de postes de surveillants, 335 conseillers pénitentiaires et 126 personnels pour la PJJ, dont 107 éducateurs. Ces crédits sont particulièrement bienvenus dans le contexte actuel, ce sont des moyens en plus, également, pour le renseignement pénitentiaire, pour la réalisation de places dédiées aux détenus radicalisés, pour le recrutement et la formation d'agents spécialisés.

Au-delà, nous devons améliorer le fonctionnement de notre justice en général. C'est pourquoi tous les maillons de la chaîne judiciaire vont être renforcés, pour mieux accueillir, juger plus vite et mieux faire exécuter les peines : c'est ce que les Français attendent de leur justice et c'est le sens de la justice de proximité.

Ce budget nous donne des moyens inédits : 200 millions d'euros et le fléchage de 1 100 emplois nouveaux sur les 2 450 postes que je vous ai annoncés. Ces recrutements viendront soutenir les juridictions, avec un total de 914 juristes assistants et des renforts pour les greffes ; 764 postes sont déjà en cours de recrutement sur contrats de projet. Nous n'avons pas une préférence pour le contrat par rapport au statut, mais nous devons y recourir pour recruter rapidement, compte tenu de l'urgence pour le service public de la justice : ces contrats sont plus souples et plus rapides à mettre en place, nous n'avons pas à attendre les

dix-huit mois que requiert la formation pour les emplois statutaires. Les emplois contractuels permettront aux magistrats et aux greffiers de se concentrer sur le jugement, donc de réduire les délais de jugement – on estime que la présence d'un juriste assistant va jusqu'à doubler le nombre de jugements rendus par magistrat. Les services judiciaires vont être renforcés par un recours accru aux magistrats à titre temporaire, aux magistrats honoraires et aux délégués du procureur ; aujourd'hui, les services bénéficient de l'appui de 484 magistrats temporaires, 455 magistrats honoraires et 919 délégués du procureur, soit quelque 2 000 personnes en tout – je veux porter ce nombre à 3 000 et nous fléchons 28 millions d'euros pour renforcer les vacations.

L'administration pénitentiaire et la protection judiciaire de la jeunesse bénéficient également des moyens nouveaux de la justice de proximité : nous venons de recruter 100 conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation (CPIP) supplémentaires, qui viennent compléter par anticipation les 1 092 créations nettes prévues pour l'administration pénitentiaire, ainsi que 86 éducateurs de la PJJ, qui complètent eux aussi les 40 créations nettes proposées pour 2021.

Les moyens alloués à la justice de proximité portent également sur les dépenses de fonctionnement, d'investissement et d'intervention : nous envisageons d'augmenter de 127 millions d'euros les crédits en matière de frais de justice, soit une progression de 26 %. Cet effort considérable permettra d'agir concrètement en renforçant les moyens pour les frais d'expertise des enquêtes sociales rapides ou encore le renforcement du maillage territorial des unités médico-judiciaires : je souhaite ainsi dédier 20 millions d'euros supplémentaires à l'accueil des victimes au sein des unités médico-judiciaires.

La justice de proximité passe aussi par l'accélération et la diversification de la réponse pénale, avec 5 millions d'euros pour le déploiement des bracelets électroniques et des bracelets anti-rapprochement (BAR), ainsi que 2 millions d'euros pour le développement des travaux d'intérêt général (TIG) et du travail non rémunéré.

Mais la justice de proximité, c'est aussi l'amélioration de l'accompagnement des mineurs délinquants. Nous allons ainsi consacrer 20 millions d'euros au soutien du milieu associatif habilité qui intervient au bénéfice des mineurs pris en charge par la PJJ.

Ce budget permet d'aller au-delà d'un simple rattrapage de la loi de programmation et de réforme pour la justice, puisqu'il dépasse de près de 200 millions ce qui était inscrit en loi de programmation pour 2021.

Avec 607 millions d'euros supplémentaires, nous allons pouvoir poursuivre les politiques mises en œuvre depuis le début du quinquennat. Nous allons investir davantage dans les programmes immobiliers des services judiciaires. Fin septembre, j'étais avec le Premier ministre au tribunal de Bobigny, où nous avons constaté que, littéralement, le tribunal prenait l'eau. Nous avons annoncé la construction d'un nouveau palais de justice pour 2025, avec l'engagement de 120 millions d'euros dès 2021 en crédits de paiement (CP). Les crédits dédiés à l'investissement immobilier progressent de 6 %, soit 227 millions d'euros : nous allons pouvoir faire des travaux au tribunal judiciaire (TJ) d'Aix-en-Provence, au palais de justice de Bastia ou encore construire de nouveaux palais de justice à Lille, à Mont-de-Marsan, à Perpignan, et bien sûr restructurer le palais de justice de l'île de la Cité à Paris.

Au total, les services judiciaires bénéficieront de 3 milliards d'euros, en hausse de 7 %, soit 203 millions d'euros de plus en un an.

Les crédits de l'administration pénitentiaire s'établissent à 3,3 milliards d'euros, en hausse de 9 %. Le plan de construction des 15 000 places de prison reçoit 556 millions d'euros en CP, en hausse de 42 %, avec l'objectif de programmer la deuxième phase des 8 000 places d'ici à la fin du quinquennat. Ces crédits permettront la livraison dès l'an prochain du centre pénitentiaire de Lutterbach, mais aussi d'ouvrir les places prévues des structures d'accompagnement vers la sortie (SAS) : quelque 2 000 places en SAS seront ouvertes d'ici à 2022, comme prévu par la loi de programmation. Pour ce programme, j'ai besoin du soutien de tous les élus, en particulier des sénateurs, pour convaincre les maires qui sont parfois réticents à voir construire des établissements pénitentiaires sur leur territoire. La sécurité pénitentiaire bénéficiera de 63 millions d'euros, en hausse de 10 %, pour mieux lutter contre les drones malveillants ou encore poursuivre le déploiement des systèmes de brouillage des communications.

La PJJ n'est pas oubliée, avec 50 millions d'euros supplémentaires, soit 7 % de plus que l'an passé. C'est particulièrement utile pour préparer l'entrée en vigueur, au 31 mars prochain, du nouveau code de la justice pénale des mineurs. Nous allons développer les alternatives aux poursuites dans le secteur associatif habilité et apporter une réponse plus rapide et plus efficace aux actes de délinquance les moins graves.

Nous renforçons notre soutien aux structures qui prennent en charge les mineurs les plus difficiles, parce qu'ils présentent des troubles du comportement qui compromettent leur séjour dans les structures classiques. À titre d'exemple, 2,4 millions d'euros seront consacrés à la création de trois internats socio-éducatifs médicalisés pour adolescents. Nous poursuivons également notre politique de construction de 20 centres éducatifs fermés (CEF).

Ce budget permettra également d'améliorer l'accès de tous à la justice. Nous ajoutons ainsi 50 millions d'euros à l'aide juridictionnelle, soit 10 % d'augmentation ; nous allons mettre en œuvre sans attendre la réforme et la revalorisation de l'aide juridictionnelle. Votre commission des finances, le 4 novembre, nous a reproché d'être passés par un amendement pour réformer l'aide juridictionnelle, plutôt que par le texte initial ; mais si nous l'avons fait, c'était pour laisser le temps à la concertation dans le cadre du Conseil national de l'aide juridique, qui s'est réuni en un temps record à plusieurs reprises en septembre.

Cette réforme de l'aide juridictionnelle vise à augmenter la rémunération des avocats : dès le 1^{er} janvier, l'unité de valeur s'établira à 12 euros et nous révisons le barème pour mieux rémunérer les médiations. Il faut pouvoir utiliser cet effort budgétaire également pour développer les modes alternatifs de règlement des différends.

Pour les personnels du ministère, j'ai décidé de mettre en œuvre une politique de ressources humaines visant à reconnaître d'abord le professionnalisme et les compétences des agents. Nous allons ainsi augmenter les primes des éducateurs de la PJJ qui accompagnent les mineurs la nuit et le week-end, ces primes n'ayant pas été revalorisées depuis parfois vingt ans. Pour accroître leur attractivité, nous allons revaloriser l'indemnité pour charge pénitentiaire des surveillants, avec une priorité aux jeunes professionnels qui bénéficieront d'une augmentation de 300 euros de leur rémunération. Nous allons aussi revaloriser le régime indemnitaire des greffiers et des directeurs de greffe, qui a décroché par rapport à des corps équivalents, alors qu'ils sont un rouage essentiel dans le fonctionnement de notre justice.

Mme Agnès Canayer, co-rapporteur pour avis sur les crédits de la mission « Justice » consacrés à la justice judiciaire et à l'accès au droit. – Ce budget consent un

effort réel, avec une hausse de 8 % pour la mission « Justice » hors dépenses de pensions, c'est davantage que l'engagement de la loi de programmation, et proche de ce que le Sénat demandait. Cependant, des questions demeurent.

D'abord sur les emplois : en additionnant les annonces du quatrième collectif budgétaire pour 2020 et du projet de loi de finances pour 2021, vous annoncez 914 emplois contractuels supplémentaires pour la justice pénale de proximité : quel en est le contour précis ? Pourquoi visitez-vous d'abord, voire uniquement la justice pénale, alors que la justice civile représente la justice de proximité par excellence ? La justice civile représente un contentieux plus important : 2,3 millions de décisions par an, contre 800 000 pour la justice pénale, et il faut compter avec un apurement nécessaire des stocks plus important en civil.

Dans ce contexte, pourquoi ne pas créer davantage de postes pérennes de greffiers ? La formule du contrat est certes plus rapide, mais cette stratégie nous interroge alors que le nombre de vacances de postes s'élève encore à 700 chez les greffiers, soit 7 %. Vous avez dit, devant l'Assemblée nationale, que vous alliez résorber cette vacance d'ici à la fin de l'année prochaine : comment comptez-vous faire ?

L'aide juridictionnelle, ensuite, est un facteur décisif pour l'accès à la justice, vous augmentez ses crédits de 25 millions d'euros : est-ce le coût en année pleine ? Pensez-vous pouvoir atteindre l'unité de valeur à 40 euros comme le préconise le rapport Perben ? Envisagez-vous le recours aux avocats en entreprise alors que ce sujet est loin de faire consensus ?

Enfin, où en est-on de la juridiction nationale des injonctions de payer (JUNIP), créée par la loi du 23 mars 2019 de programmation et de réforme pour la justice et dont l'installation est normalement prévue au 1^{er} septembre 2021. Nous avons accepté, dans la loi du 17 juin 2020 relative à diverses dispositions liées à la crise sanitaire, à d'autres mesures urgentes ainsi qu'au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne, son report de neuf mois pour que vous puissiez achever les développements informatiques nécessaires. Depuis, nous avons cru comprendre que vous souhaitiez abandonner cette réforme, ce qui nécessiterait de revenir devant le Parlement. Pouvez-vous nous le confirmer et nous expliquer les raisons de ce revirement ?

Mme Dominique Vérien co-rapporteure pour avis sur les crédits de la mission « Justice » consacrés à la justice judiciaire et à l'accès au droit. – La crise sanitaire a mis en exergue les difficultés de mise à niveau numérique de la justice, même si des investissements importants ont été réalisés. Vous vous êtes fixé l'objectif d'équiper en ordinateurs portables 90 % des magistrats et 50 % des greffiers d'ici fin 2020. Combien d'entre eux en sont-ils déjà équipés, en particulier les greffiers ? Les outils sont importants, mais ils ne suffisent pas. Il nous a été indiqué que 75 % des tribunaux judiciaires avaient désormais accès à distance à l'applicatif métier « Win-Cl » qui permet d'assurer la continuité de la chaîne civile, dont on a constaté les défauts pendant le confinement du printemps. Qu'en est-il et dans quel calendrier l'ensemble des juridictions y auront-elles accès ? Enfin, nous arrivons à l'avant-dernière année de mise en œuvre du plan de transformation numérique (PTN) lancé en 2018 et doté à l'époque de 530 millions d'euros. La bonne allocation des moyens est aussi un objectif important, voyez le projet Portalis, dont le coût a augmenté de 65 %, pour atteindre 95 millions d'euros... Monsieur le garde des sceaux, combien de crédits de paiement auront finalement été affectés au plan de transformation numérique entre 2018 et 2021 ? Quel bilan en faites-vous ?

En matière d'immobilier, les besoins d'investissement sont patents, mais les coûts augmentent de façon parfois disproportionnée avec l'argument souvent avancé que c'est en raison de l'indice du coût de la construction. Cet indice a progressé de 6,2 % en deux ans, quand certains projets de tribunaux augmentent parfois de 25 à 50 %, ce qui semble correspondre à des évolutions de programme plutôt que des coûts de construction. Quel est le calendrier prévu pour plusieurs opérations emblématiques comme la cité judiciaire de Cayenne, le tribunal de Lille et le tribunal de Bobigny ?

Des questions, enfin, sur le bracelet anti-rapprochement, voté dans la loi du 28 décembre 2019 visant à agir contre les violences au sein de la famille, et qui a été mis en œuvre en septembre 2020 dans cinq juridictions – Bobigny, Pontoise, Douai, Aix-en-Provence et Angoulême. C'est un bon outil, mais pourquoi constate-t-on des délais de mise en place effective pouvant aller jusqu'à un mois ? C'est beaucoup trop long dans les situations de violence familiale... Enfin, quand prévoyez-vous sa généralisation à l'ensemble du territoire national ?

M. Éric Dupond-Moretti, garde des sceaux. – Il n'y a pas que la justice pénale dans la justice de proximité. Les juristes assistants font gagner du temps de magistrat, notamment pour se rendre auprès des plus démunis ; je pense aux affaires de tutelle, ou encore au temps gagné pour le déstockage des affaires en attente. Les Français attendent une justice pénale rapide – des travaux d'intérêt général effectués quatorze mois après le prononcé, cela n'a aucun sens, il faut que la sanction intervienne quasi immédiatement. Les vacations des délégués du procureur et des magistrats honoraires aideront à aller dans ce sens. Ce temps dégagé permettra de mieux lutter, par exemple, contre les rodéos, qui pourrissent la vie de bien des quartiers et qui nourrissent chez nos concitoyens le sentiment que rien n'est fait. Nous avons commencé à interroger les tribunaux sur leurs besoins, pour des embauches très rapides ; je peux vous dire que les demandes sont fortes et qu'il y aura de l'activité immédiatement – cela va dans le sens de ce que nous voulons pour l'institution judiciaire : des sucres rapides, dont l'effet est immédiat.

Pour les greffiers, il est clair que l'école ne peut pas fournir tous les contingents dont nous avons besoin. Il y a 670 postes vacants, quelque 1 000 élèves sont en cours de formation à l'École nationale des greffes ; nous inscrivons 100 créations de postes dans ce projet de loi de finances et prévoyons 496 renforts de greffe dans le cadre de la justice de proximité : 596 emplois supplémentaires viendront donc soulager les juridictions l'an prochain.

Sur l'aide juridictionnelle, je mets en œuvre les rapports Moutchou-Gosselin et Perben, après consultation du Conseil national de l'aide juridique – le temps de la consultation explique que nous ayons dû en passer par l'amendement. Nous mettrons 50 millions d'euros sur la table dès le 1^{er} janvier prochain, c'est une première marche ; le rapport Perben évoque le montant de 96 millions d'euros, mais sans prévoir que cette somme doit être disponible en une fois ; une deuxième étape interviendra rapidement, le mouvement est lancé. Nous faisons également passer l'unité de valeur de 4 à 12 euros, c'est très important. Concernant l'avocat en entreprise, c'est une réforme que le barreau suggère ; vous connaissez ses difficultés financières, l'avocat en entreprise est une mesure que certains demandent, que d'autres repoussent – je propose une expérimentation et, ensuite, nous nous concerterons.

Nous avons demandé le report de la mise en place de la juridiction nationale des injonctions de payer, parce que les appels à candidatures n'ont guère rencontré de succès ; en

réalité, les économies d'emplois seraient résiduelles, nous devons trouver la meilleure solution.

Sur l'informatique, j'ai demandé une priorisation des projets. Nous ne sommes pas les meilleurs en la matière, ce n'est pas nouveau. Nous avons voulu choisir, car qui trop embrasse mal étreint, nous voulons nous concentrer sur un plus petit nombre de priorités d'ici à la fin de l'année. Il y a un plan de déploiement massif : 4 000 ordinateurs ultra portables seront livrés avant la fin de l'année. Le déploiement du logiciel « WinCI » est effectué à 94 % dans les tribunaux judiciaires. Nous allons aussi trouver des moyens dans le plan de relance, au-delà même de notre équipement informatique – je pense par exemple aux véhicules verts. Nous avançons sur l'adaptation au numérique de notre socle technique, sur nos outils de travail, sur le renforcement de nos réseaux et des capacités de travail de nos serveurs ; nous avons avancé sur la procédure pénale numérique, nous travaillons aussi pour le civil, avec la prise de date par voie électronique. Nous sommes prêts au ministère, nous demandons au barreau qu'il fasse un effort lui aussi.

La dématérialisation et les outils numériques sont également très utiles pour l'aide juridictionnelle, le suivi des mineurs, le suivi des travaux d'intérêt général, aussi bien que pour l'administration pénitentiaire, où le portail numérique en détention est très attendu par le personnel. Nous inscrivons 16 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 173 millions d'euros en CP pour le plan de transformation numérique ; 353 millions d'euros ont été dépensés à la fin octobre sur le plan depuis deux ans, l'effort est considérable.

Les coûts de l'immobilier augmentent entre 5 et 10 %, parfois plus pour certains projets ; le phénomène peut être en partie conjoncturel, avec la crise sanitaire, je ne sais pas quelle sera la part structurelle. En tout cas, j'ai obtenu un niveau d'AE suffisant pour ne pas remettre en cause la programmation immobilière de 8 000 nouvelles places de prison, et ce non pas pour incarcérer davantage, mais pour mieux incarcérer, conformément à notre droit et aux rappels que nous en font aussi bien nos plus hautes juridictions nationales que la Cour européenne des droits de l'homme.

Vous l'avez dit, le bracelet anti-rapprochement été mis en œuvre à Bobigny, Pontoise, Douai, Aix-en-Provence et Angoulême en septembre dernier, il sera généralisé à la fin de l'année, y compris dans les outremer.

Mme Dominique Vérien, co-rapportrice pour avis. – Mais dans quel délai le bracelet est-il posé après la décision de le faire ? Un mois, c'est beaucoup trop !

M. Éric Dupond-Moretti, garde des sceaux. – Je n'ai pas entendu qu'il y avait de tels délais – il a pu y avoir des difficultés techniques, au départ, mais le bracelet doit être posé le plus rapidement possible, puisqu'il sert à éloigner le suspect de la victime.

M. Alain Marc, rapporteur pour avis sur les crédits de la mission « Justice » consacrés à l'administration pénitentiaire. – Je souligne la qualité des réponses qui nous ont été données par vos services à l'occasion des auditions que nous avons conduites sur les prisons. Vous avez mentionné les décisions récentes des plus hautes juridictions, qui acceptent désormais comme motif d'une demande de libération le fait d'être détenu dans des conditions indignes : quelles en sont les conséquences pratiques, en particulier sur l'encellulement individuel ? Existe-t-il un référentiel permettant de préciser ce que sont des conditions de détention dignes ?

Une question, ensuite, sur le renseignement pénitentiaire : est-il conduit en synergie avec le reste du renseignement, aussi bien sur les moyens, que sur les méthodes ?

Mme Maryse Carrère, rapporteure pour avis sur les crédits de la mission « Justice » consacrés à la protection judiciaire de la jeunesse. – Le nouveau code de justice pénale des mineurs, qui entrera en vigueur le 31 mars prochain, comprend des procédures nouvelles qui s'imposeront sans délai aux magistrats aussi bien qu'aux services de la PJJ ; or, les moyens de formation baissent l'an prochain pour la PJJ, au point qu'on se demande si la date du 31 mars est bien réaliste : la maintenez-vous, et quel sera le calendrier pour la ratification de l'ordonnance ?

La création de vingt nouveaux centres éducatifs fermés mobilise des ressources importantes. Quel bilan faites-vous des CEF – est-il à ce point positif, que de nouvelles structures se justifient, alors même que vous voulez diversifier les réponses pénales ?

M. Éric Dupond-Moretti, garde des sceaux. – Le renseignement pénitentiaire n'aurait aucun sens s'il ne travaillait pas en synergie avec les autres services de renseignement. Lorsque je me suis rendu cette semaine au Parquet national antiterroriste puis dans un quartier d'évaluation de la radicalisation (QER), je me suis posé la question de la bonne articulation entre le judiciaire et le renseignement – dès lors que le contradictoire ne peut se satisfaire de « notes blanches ». En tout état de cause, les synergies existent, dans les deux sens ; 170 agents de l'administration pénitentiaire sont affectés au renseignement pénitentiaire, ils transmettent des informations très utiles aux services lors de la sortie de prison.

Le Conseil constitutionnel demande au législateur de garantir aux détenus placés en détention provisoire de pouvoir saisir le juge du motif de conditions indignes de détention. Quel est le seuil à partir duquel ces conditions deviennent indignes ? Je peux dire, par exemple, que des matelas au sol, c'est indigne ; mais l'analyse est nécessairement subjective, la jurisprudence nous en fera préciser les critères. Je l'ai dit, ma motivation à construire de nouveaux établissements tient non pas à une volonté d'incarcérer plus, mais d'incarcérer mieux. Nous tentons d'ores et déjà de transférer des détenus, sur la base du volontariat, pour équilibrer et améliorer les situations intenables et parfois contraires aux droits de l'homme que l'on rencontre encore dans nos prisons.

J'ai visité plusieurs centres éducatifs fermés qui accueillent ceux qu'on pourrait regarder comme des jeunes ancrés dans la délinquance. Je ne suis pas adepte de l'excuse, mais le moins que l'on puisse dire, c'est que les jeunes qui y arrivent ont déjà une trajectoire difficile, comme s'ils s'étaient accrochés à leur mauvaise étoile, pour paraphraser Cioran. La vie dans les CEF permet à des éducateurs très inventifs de faire que certains de ces jeunes reprennent une scolarité ; le risque zéro n'existe pas, mais si quelques-uns sont sauvés, je crois que les CEF en sont justifiés et qu'ils valent de toute façon mieux que la prison. C'est pourquoi j'y suis favorable, les CEF sont une alternative intéressante à la prison, ce sont de petites structures, où les éducateurs sont très présents ; j'ai la conviction qu'ils ont un impact positif sur les jeunes.

Le nouveau code de justice pénale des mineurs, qui est de grande qualité, contient des mesures très utiles, en particulier celle qui consiste à décider de la culpabilité tout de suite, mais en ouvrant une période probatoire permettant d'aller jusqu'à neuf mois, le prononcé de la peine n'intervenant qu'au terme de cette période en tenant compte du comportement pendant ces neuf mois : la justice en sera rendue plus rapidement et plus

efficacement, alors que, aujourd’hui, des infractions sont jugées des années plus tard, en pure perte d’énergie et de sens pédagogique. Il y a des réticences, j’entends dire qu’on ne serait pas prêt ; c’est une ritournelle contre les réformes pénales. L’application a été reportée au 31 mars prochain pour organiser le débat de ratification et aussi résorber les retards dans les décisions. Nous avons procédé par ordonnance pour une réponse plus rapide et, pour une meilleure lisibilité du droit, la partie législative sera inscrite à l’ordre du jour du Parlement au début de l’année prochaine. Enfin, nous créons 70 postes de magistrats dédiés à la jeunesse et 94 postes pour la PJJ ont été mis en place dès cette année, qui renforcent les équipes pour ce passage à la nouvelle procédure.

M. Antoine Lefèvre, rapporteur spécial sur la mission « Justice ». – Je confirme avoir proposé à la commission des finances d’approuver ce budget, constatant les efforts importants en personnels et les atouts de la justice de proximité. Je partage vos questions, mes chers collègues, sur l’informatique, sur les emplois, sur le report de la justice des mineurs – nous espérons, monsieur le garde des sceaux, que vous ferez face au stock des affaires pendantes.

M. Thani Mohamed Soilihi. – Le bleu budgétaire indique qu’un effort supplémentaire sera déployé pour les audiences foraines, qui facilitent l’accès de tous à la justice et la prise en compte des spécificités des territoires : comment comptez-vous convaincre les présidents de tribunaux d’y recourir davantage ?

Quelque 981 places nouvelles ont été créées ces dernières années dans les prisons ultramarines, elles ont permis de diminuer la surpopulation carcérale, sans la résorber cependant ; vous prévoyez 1 156 nouvelles places d’ici à 2026, c’est nécessaire. Quelles mesures d’accompagnement comptez-vous prendre pour l’existant, en particulier pour l’entretien des bâtiments ?

Mme Muriel Jourda. – Je comprends bien que vous voulez un effet « sucres rapides » pour le système judiciaire, mais à quel niveau pensez-vous recruter les personnels contractuels, en particulier les greffiers contractuels ? Et comptez-vous en transformer une partie en emplois pérennes ?

M. Jean-Pierre Sueur. – Je salue la hausse importante de ce budget et je sais que vous saurez être vigilant sur les régulations budgétaires en cours d’année – nous avons vu par le passé des budgets qui se sont érodés au fil du temps au point de faire disparaître bien des hausses.

Nous aurions préféré que la réforme de la justice des mineurs fît l’objet d’un projet de loi plutôt qu’une ordonnance. Comment envisagez-vous le débat de la ratification ? Nous voulons disposer du temps nécessaire au débat et à l’exercice de notre droit d’amendement ; nous accueillons favorablement l’esprit de votre réforme, mais le Parlement doit être pris au sérieux : vous y engagez-vous ?

Quelle est votre orientation, ensuite, sur la radicalisation, en particulier dans les établissements pénitentiaires ? Le Sénat a commis un rapport sur la lutte contre la radicalisation islamiste ; nous y avons vu que, sous couvert de « déradicalisation », on fait des choses souvent inefficaces et ce n’est pas en regardant telle vidéo ou en suivant telle méthode que l’on change d’idéologie et de vision du monde. Comment envisagez-vous l’action publique dans ce domaine, en particulier dans les prisons, dont certains quartiers semblent devenus de véritables *clusters* de radicalisation ?

Enfin, la justice est désormais responsable de toutes les extractions pénitentiaires, alors que vous partagiez auparavant cette tâche avec la police, mais en avez-vous réellement les moyens ? J'ai entendu dire qu'il était envisagé de faire appel à des sociétés privées pour des escortes, alors qu'il s'agit bien là d'une mission régaliennes : confirmez-vous un tel recours ?

Mme Cécile Cukierman. – Ce budget augmente, mais ne perdons pas de vue que notre pays fait partie de ceux qui consacrent le moins de ressources à son système judiciaire, ce qui a des conséquences directes sur les délais, donc sur la confiance des citoyens dans la justice. La crise sanitaire a recouvert un mouvement de protestation des barreaux contre la réforme des retraites, mais le stock de décisions en retard est bien réel, nous en sommes là dans notre pays lorsqu'on parle de rendre justice.

La réforme du tribunal judiciaire entraîne une spécialisation accrue dans les départements, donc un risque que s'installe une hiérarchie de fait entre les juridictions : comment, dans ces conditions, maintenir une proximité avec les justiciables dans l'ensemble des juridictions, assurer concrètement le principe d'égalité devant la justice, et finalement répondre aux femmes et aux hommes de notre pays qui ont besoin que justice soit rendue pour faire société ?

Enfin, comme mes collègues, je vous alerte sur l'enjeu de la réhabilitation et de l'entretien des prisons, qui est peut-être aussi important que la construction de nouvelles places, et je m'inquiète également de la réforme du droit pénal des mineurs.

M. Éric Dupond-Moretti, garde des sceaux. – L'une des raisons des stocks importants dans la justice des mineurs tient au fait qu'il n'y a aucun délai entre la mise en examen et la fin de la procédure pour les mineurs – ce n'est pas la seule raison, je n'ignore pas l'indigence de la justice, mais c'en est une. S'il fallait attendre que ce « stock » – je déplore ce vocable – soit entièrement résorbé pour entreprendre une réforme, nous ne la ferions jamais ; c'est pourquoi nous avons avancé sur le texte, tout en prévoyant des renforts en termes de moyens et de personnels – c'est la meilleure façon d'avancer.

Le recours accru aux magistrats honoraires et à titre temporaire facilitera l'organisation d'audiences foraines ; les délégués du procureur auront aussi leur rôle, ils verront leurs missions accrues et diversifiées. Les contractuels de la justice de proximité, recrutés en catégories A et B, permettront eux aussi de décharger du temps pour les audiences foraines. Nous prévoyons des moyens matériels pour faciliter de telles audiences, au civil comme au pénal, car elles sont un moyen d'être au plus proche des justiciables.

L'amélioration des conditions de détention outre-mer est une priorité de l'administration pénitentiaire ces dernières années, elle passe par la remise à niveau des établissements et la construction de nouveaux centres de détention. L'état de vétusté, la suroccupation, les conditions climatiques se cumulent pour rendre les conditions de détention particulièrement difficiles, nous devons les améliorer. Nous allons réhabiliter 14 établissements et la loi de programmation prévoit la création de cinq nouvelles structures, soit 1 001 places sur les 15 000 du programme national, ce qui est important.

Le centre de détention de Koné, en Nouvelle-Calédonie, avec ses 120 places, devrait être livré à la fin de l'année prochaine. Au début de cette année, les établissements ultramarins détenaient 5 238 personnes, pour 4 488 places, les effectifs ont diminué de 15 % pendant le confinement du printemps, la situation varie selon les territoires – la suroccupation

est la plus forte à Mayotte. Nous recourons également davantage aux aménagements de peine – en 2019, 32 % des condamnés libérés outre-mer ont bénéficié d'un aménagement de peine, contre 29 % en moyenne nationale, avec de fortes disparités cependant.

Les contrats de projet pour les renforts correspondront à des recrutements de catégories A et B, les contractuels seront formés en interne, ils pourront intégrer ensuite la fonction publique par concours – ils seront bien préparés. Des postes pérennes de magistrats et de greffiers sont prévus dans ce budget : 50 magistrats, 130 directeurs de greffe, 100 greffiers, 38 personnels, au total 318 emplois pérennes.

Il n'est nullement envisagé de recourir à des sociétés privées pour les transférences de détenus. Cependant, il y a eu des difficultés, des juges ont dû libérer des détenus parce que le transfèrement n'avait pas été effectué ; une inspection est donc en cours avec le ministère de l'intérieur, nous devons améliorer la procédure, mais certainement pas recourir à des sociétés privées.

Je peux vous rassurer également sur le débat relatif au code de justice des mineurs : il sera complet.

Sur la radicalisation, il faut parler de ce que l'on fait en détention et de ce que l'on fait des condamnés qui recouvrent la liberté. Je me suis rendu dans un quartier d'évaluation de la radicalisation (QER) – il y en a six et nous en ouvrirons un septième en décembre. Ces quartiers servent à évaluer la dangerosité des individus radicalisés, qui y passent seize semaines, pendant lesquelles une équipe pluridisciplinaire se penche sur leur personnalité – je tiens beaucoup à cette pluridisciplinarité, car il ne faut pas gommer les aspérités de chacun. Au terme de cette procédure, la personne peut être envoyée dans un quartier de prise en charge spécialisée. Je sais que le risque zéro n'existe pas, mais n'ajoutons pas à la démagogie qu'on entend ici ou là. Par ailleurs, nous travaillons sur la reprise de la proposition de loi de Yaël Braun-Pivet qui a été sanctionnée par le Conseil constitutionnel. Je travaille avec les juges de l'application des peines antiterroristes, j'ai rencontré tous les responsables de l'action antiterroriste, nous voulons améliorer les choses. Nous voulons également éradiquer la haine en ligne, des individus pourrissent littéralement notre société, souvent en toute impunité. Nous devons trouver des régulations qui n'entraînent pas la liberté de la presse ni d'opinion, mais sanctionnent la haine en ligne – elle a eu sa part, on l'a vu, dans l'assassinat de Samuel Paty. J'ai toujours distingué la délinquance de basse intensité, pour laquelle je prône les peines alternatives à la prison, et les autres délinquances, où la prison a toute sa légitimité.

Vous évoquez un projet de hiérarchiser les juridictions, madame Cukierman, il n'y en a pas, elles sont traitées de façon équivalente : je ne vois pas comment vous répondre.

Mme Cécile Cukierman. – Il faut entendre par là les craintes qui nous remontent de la part des magistrats et les autres fonctionnaires de la justice : je n'ai pas dit que votre projet visait explicitement à hiérarchiser les juridictions, mais qu'elle en comportait le risque, qu'elle allait y conduire de fait, avec des conséquences pour l'accès à la justice, en particulier pour les plus précaires – mais nous en discuterons quand vous présenterez votre réforme.

M. Éric Dupond-Moretti, garde des sceaux. – Vous me parlez du ressenti, mais pas du statut, qui continuera de placer les juridictions sur le même plan.

M. François-Noël Buffet, président. – Vous avez évoqué la proposition de loi de Yaël Braun-Pivet ; nous avons aussi la proposition de loi du 4 mars 2020 de nos collègues

Philippe Bas et Marc-Philippe Daubresse renforçant la lutte contre le terrorisme et le suivi des condamnés terroristes à leur sortie de détention.

M. Éric Dupond-Moretti, garde des sceaux. – Vous avez raison, je lui ai apporté mon soutien, nous sommes sur la même longueur d'onde...

Mme Marie Mercier. – Après une année 2019 effroyable en matière de meurtres sur conjoint et de violences familiales, l'année 2020 ne sera certainement pas glorieuse avec l'impact du confinement sur les violences intrafamiliales : quel effort pensez-vous faire pour soutenir davantage les victimes ?

Mme Françoise Gatel. – En tant que maire, j'ai constaté le manque de disponibilité des gendarmes du fait de certains transférements qui leur prenaient parfois la journée, avec des impacts sur l'ensemble du territoire ; on nous disait alors que les choses allaient changer : que s'est-il passé depuis ?

Dans l'évaluation de la radicalisation, ensuite, la justice fait appel à des associations dont certaines ne paraissent pas toujours si conformes à ce que votre discours officiel promeut : comment s'assurer du sérieux de ces associations et comment leur travail est-il évalué ?

M. François-Noël Buffet, président. – L'ordonnance du 25 mars 2020 a permis d'assouplir des procédures devant les juridictions civiles et pénales, en aurons-nous un bilan ? Pensez-vous conserver des mesures dans les ordonnances que vous allez devoir prendre ?

Mme Lana Tetuanui. – L'un de vos prédécesseurs, Jean-Jacques Urvoas avait dit que les emplois de la nouvelle prison de Tatutu, en Polynésie française, iraient aussi à des Polynésiens ; or, nous constatons que si des Polynésiens occupent effectivement des postes de surveillants, les fonctions d'encadrement leur sont inaccessibles, alors qu'ils passent les concours : est-ce bien égalitaire ? Ensuite, quelle est votre position sur l'inamovibilité des magistrats, sachant que, dans les collectivités comme les nôtres, où le territoire est grand, mais la population peu nombreuse, tout se sait et tout le monde parle de tout le monde : pour espérer une justice véritable, il ne faut pas rester à vie dans un poste...

M. Alain Richard. – Je rends hommage à votre stratégie pour créer des postes et combler les vacances, nous savons que l'exercice est difficile. Cependant, les postes qui sont vacants ne le sont pas par hasard : sur certains postes, il y a un problème criant d'attractivité. Que comptez-vous faire pour y remédier ?

M. Hussein Bourgi. – Je salue la hausse du budget, mais je ne peux taire qu'elle est trop modérée pour la PJJ : 86 éducateurs et 40 postes en CEF, c'est à peine un poste supplémentaire par département, loin des besoins. La délinquance des mineurs pose de vrais problèmes, en particulier celui d'une minorité de mineurs non accompagnés multirécidivistes, qui paraissent submerger les services de la PJJ : comment traiter ce problème particulier ?

M. Éric Dupond-Moretti, garde des sceaux. – Le soutien aux associations locales d'aide aux victimes des violences familiales fait partie intégrante de nos priorités. Le montant du programme 101 consacré à l'aide aux victimes a quadruplé depuis 2011, passant de 1,7 million d'euros à 6 millions d'euros en 2019, puis à 8,1 millions d'euros l'an prochain ; nous mettons en service 1 750 « téléphones grave danger », c'est trente-quatre fois plus qu'en 2011, ces téléphones permettent de mieux répondre aux besoins de terrain, avec des

astreintes plus fortes de façon à apporter un soutien. Le sujet est majeur, ces violences sont insupportables, le budget conforte nos moyens.

Il n'y a pas d'associations qui gangrèneraient les structures d'évaluation de la radicalisation, ceux qui interviennent dans ce processus sont des professionnels qui relèvent du ministère de la justice, dans des équipes pluridisciplinaires.

Je veux dire un mot sur la justice pendant l'épidémie de covid-19. Nous avons fait tout notre possible pour que la justice continue malgré ce deuxième confinement, car nous en avons besoin en temps de crise. Nous avons pris toutes les mesures pour protéger les agents du ministère, nous avons aménagé les horaires, veillé aux équipements de protection, à l'accueil des justiciables – les chiffres de contamination sont modestes, et apparaissent en baisse. Au sein des prisons, j'ai tenu à ce que les parloirs pour les familles continuent et nous avons accordé des forfaits téléphoniques. La justice a pris du retard, il y a eu la grève des avocats, le confinement – aujourd'hui les choses se passent bien et j'ai bon espoir que nous reprenions notre marche normale. Nous tentons l'extension de la visioconférence dès que cela est possible, mais un quart seulement des personnels sont équipés. Nous avons pensé à la publicité restreinte, à l'aménagement des audiences. Nous espérons que les choses vont aller de mieux en mieux ; la justice continue son œuvre, je rends hommage à tous ses personnels, ils ont tenu la barre.

L'inamovibilité des magistrats est un principe essentiel de la justice, une garantie de l'indépendance des magistrats ; mais cela ne signifie pas que les magistrats sont en poste à vie : la durée est strictement limitée pour certaines fonctions, entre sept et dix ans.

Le manque d'attractivité de certains postes est effectivement un problème difficile. Nous avons mis en place un groupe de travail sur le sujet, nous essayons de trouver des solutions.

Je travaille ces jours-ci sur la question des mineurs non accompagnés multirécidivistes. Je dois recevoir les juges pour enfants de la région parisienne chargés de plusieurs dossiers ; nous travaillons avec des pays d'origine comme le Maroc – le problème est effectivement difficile et sensible. Sur le plan strictement budgétaire, les créations d'emplois s'élèvent à 40 ETP d'éducateurs, dont 20 emplois pour les centres éducatifs fermés et 20 emplois dans les cellules de recueil des informations préoccupantes en lien avec les départements ; par ailleurs, 84 ETP seront redéployés pour le renforcement du milieu ouvert.

M. François-Noël Buffet, président. – Nous avions fait des propositions au Sénat sur la mobilité des magistrats, elles n'ont malheureusement pas prospéré... Monsieur le garde des sceaux, merci pour toutes ces précisions.

La réunion est close à 19 h 40.

Mardi 24 novembre 2020

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

La réunion est ouverte à 9 h 15.

Désignation de rapporteur

Mme Catherine Di Folco est désignée rapporteur sur le projet de loi organique n° 3583 (A.N., XV^e lég.) relatif aux délais d'organisation des élections législatives et sénatoriales (procédure accélérée) et le projet de loi n° 3584 (A.N., XV^e lég.) relatif aux délais d'organisation des élections municipales partielles et des élections des membres des commissions syndicales (procédure accélérée) (sous réserve de leur transmission).

Projet de loi de finances pour 2021 - Mission « outre-mer » - Examen du rapport pour avis

M. François-Noël Buffet, président. – Nous examinons maintenant le rapport de Thani Mohamed Soilihi sur les crédits de la mission « outre-mer ».

M. Thani Mohamed Soilihi, rapporteur pour avis. – Les effets de la crise de la covid-19 ont été et sont encore très importants sur les économies ultramarines. Cela constitue un facteur supplémentaire de ralentissement de la convergence entre les économies ultramarines et celle de l'Hexagone. Dans ce cadre, la mission « outre-mer » est cette année encore pertinente, puisqu'elle vise à un rattrapage entre les outre-mer et la moyenne nationale.

Cette mission est, de façon récurrente, sous-exécutée : chaque année, les crédits consommés sont largement inférieurs aux crédits qui sont attribués en loi de finances. Cette situation tient au manque d'ingénierie des partenaires de l'État et de l'État lui-même sur ces territoires, aux difficultés financières de ces mêmes partenaires, au calendrier des commissions de validation des projets, qui se déroulent principalement au second semestre, et, en 2020, à la crise sanitaire

Après plusieurs années de sous-exécution, le ministère paraît conscient désormais de ce problème et prêt à y faire face. Un rapport de l'inspection générale de l'administration (IGA) a été rendu sur le sujet en avril dernier. En conséquence, le budget pour 2021 fait état d'un effort d'amélioration du pilotage budgétaire de la mission. Ainsi, les crédits de paiement pour 2021 sont ajustés à ce qui devrait être effectivement dépensé, en fonction de l'avancée des différents projets. Parallèlement, 70 % des crédits de la mission devraient être disponibles dès janvier, afin que les réunions des commissions de validation des projets puissent avoir lieu plus tôt dans l'année.

Cet effort de sincérisation des crédits est positif : il permet de disposer d'une vision plus crédible de la conduite des politiques de la mission « outre-mer ». Je nous invite toutefois à être vigilants afin que cela ne conduise pas à terme à une diminution de l'ambition budgétaire pour nos territoires ultramarins.

Ce n'est pas le cas dans le budget qui nous est présenté aujourd'hui : les crédits alloués à la mission « outre-mer » augmentent nettement, de 6,39 % en autorisations

d'engagement et de 2,64 % en crédits de paiement. La programmation des crédits pour 2021 est marquée par un effort de relance à la suite de la crise de la covid-19, qui se traduit par des mesures nouvelles et un effort significatif en matière de construction et de rénovation des infrastructures, de soutien à l'emploi et à la formation, et d'accompagnement des collectivités territoriales.

En matière de construction et de rénovation des infrastructures, l'année prochaine sera la deuxième année de mise en œuvre du plan logement outre-mer 2019-2022 : le projet de loi de finances pour 2021 prévoit une progression de 8 % des crédits mobilisables pour de nouveaux projets. Cela permettra de poursuivre la mise en œuvre du plan et d'accompagner les stratégies territoriales des établissements publics fonciers et d'aménagement de Guyane et de Mayotte.

Un effort conséquent est également fait en faveur des constructions scolaires : plus de 13 millions d'euros supplémentaires sont destinés à compléter l'enveloppe budgétaire consacrée à la construction des établissements scolaires du premier degré à Mayotte, pour lesquels un total de 23 millions d'euros sera disponible en 2021 ; 17 millions d'euros supplémentaires en autorisations d'engagement sont destinés à la rénovation du lycée de Wallis-et-Futuna.

En matière de soutien à l'emploi et à la formation, 84 % des crédits du programme « emploi outre-mer » et 58 % des crédits de la mission sont, cette année encore, destinés à compenser les exonérations de charges patronales accordées aux entreprises ultramarines. Le projet de loi de financement pour la sécurité sociale a été l'occasion d'étendre le régime de compétitivité renforcée au secteur de l'audiovisuel. Après une année 2019 marquée par la mise en œuvre progressive de la réforme et une année 2020 affectée par la crise et le fort recours à l'activité partielle, nous devrions pouvoir obtenir une évaluation de la réforme de 2019 en 2021.

Le service militaire adapté (SMA) a de nouveau montré toute sa pertinence lors de la crise sanitaire. Le niveau d'insertion a certes baissé en 2020, mais il demeure à un niveau très élevé et devrait avoisiner les 74 % à la fin de l'année. Les régiments du SMA ont pu être mobilisés dans le cadre de la gestion de la crise épidémique. Ces bons résultats justifient qu'un effort permanent soit mené afin que le dispositif demeure de qualité et en adéquation avec les enjeux de chaque collectivité ultramarine.

En ce qui concerne l'accompagnement des collectivités ultramarines, troisième priorité du budget outre-mer pour 2021, des efforts sont prévus pour l'aide à l'équipement des territoires. Cela passe par les contrats de convergence et de transformation, qui visent à réduire significativement et durablement les écarts de développement en matière économique, sociale et environnementale. En 2021, plus de 188 millions d'euros sont prévus en autorisations d'engagement et plus de 128 millions d'euros en crédits de paiement au titre de ces contrats. L'aide à l'équipement des territoires passe également par le fonds exceptionnel d'investissement, qui voit ses crédits maintenus à un niveau élevé. C'est conforme aux engagements pris par le Gouvernement lors de la réforme des dépenses fiscales destinées aux outre-mer en 2019.

Des actions fortes devraient également être menées afin d'accompagner les collectivités dans la conduite de leurs projets. Des plateformes d'aide à l'ingénierie à destination des collectivités territoriales ont vu le jour cette année à Mayotte et en Guyane. Une première évaluation de ces plateformes démontre leur efficacité, puisque des projets ont

été réactivés et d'autres lancés sur ces deux territoires. Une première estimation fait apparaître que la consommation des crédits de la mission « outre-mer » pour l'année 2020 devrait être largement meilleure qu'habituellement pour Mayotte et la Guyane.

Par ailleurs, et à la suite du rapport de nos collègues Patient et Cazeneuve sur les finances locales en outre-mer, un amendement adopté à l'initiative du Gouvernement par l'Assemblée nationale est venu ajouter aux crédits de la mission « outre-mer » 30 millions d'euros en autorisations d'engagement et 10 millions d'euros en crédits de paiement. Ces crédits supplémentaires ont vocation à mettre en œuvre un nouveau type de contrats pour accompagner les collectivités en difficulté financière. J'y suis tout à fait favorable, car ces nouveaux contrats permettront de multiplier les outils d'aide à l'ingénierie dont disposent les collectivités ultramarines, sans introduire de mécanismes punitifs.

Pour terminer, je souhaite vous rappeler que les crédits portés par la mission « outre-mer » ne constituent qu'un dixième environ de l'effort total de l'État en faveur des territoires ultramarins. Il s'agit des actions spécifiques de l'État dans les outre-mer, chaque ministère étant par ailleurs chargé de la mise en œuvre de ses politiques sur l'ensemble du territoire français, outre-mer compris. Ainsi, l'effort global de l'État en faveur des territoires ultramarins en 2021 représenterait 24,47 milliards d'euros en AE et 24,13 milliards d'euros en CP, parmi lesquels 1,5 milliard d'euros devrait provenir de plan de relance, ce qui correspond au poids des territoires ultramarins dans l'économie française.

L'ensemble de ces éléments me conduisent donc à vous proposer de donner un avis favorable à l'adoption de ces crédits.

M. Philippe Bas. – Je suis inquiet pour l'avenir de nos collectivités d'outre-mer sur les plans politique, social et économique. J'aimerais élargir notre discussion aux dépenses des caisses d'allocations familiales et à celles liées au revenu de solidarité active (RSA) sur ces territoires. La sous-consommation chronique des crédits budgétaires doit nous alerter sur les capacités de l'État et des collectivités territoriales ; la sous-administration des collectivités ultramarines est inquiétante compte tenu de la gravité de la situation sociale et économique, mais aussi eu égard à la situation de l'immigration à Mayotte et à La Guyane.

Mme Lana Tetuanui. – Il faut distinguer les départements et régions d'outre-mer des autres collectivités d'outre-mer. La présentation budgétaire mélange tout, alors que certaines mesures dont on parle ne sont pas applicables ailleurs que dans les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution. Je reste, en réalité, très réservée sur ces crédits.

Le bleu budgétaire vante les contrats de convergence, mais je n'ai rien vu pour la Polynésie française. Vous évoquez le service militaire adapté – il est devenu une école de la troisième chance –, mais son image a été ternie l'an passé en Polynésie française par une affaire de viol sur une élève dans les îles Marquises, et son auteur a été condamné. Il serait bien de voir ce qui se passe précisément dans le Pacifique, notre commission pourrait y consacrer une mission d'information. Trop souvent, les outre-mer sont rangés dans un même ensemble, alors que les situations y sont très différentes et les compétences des collectivités aussi. On nous renvoie souvent à notre statut plus autonome de collectivités d'outre-mer, mais le principe de solidarité vaut pour la nation tout entière, il ne doit pas s'arrêter à telle ou telle considération d'organisation juridique.

M. Thani Mohamed Soilihi, rapporteur pour avis. – La sous-administration outre-mer est en effet bien réelle. Des différences, du reste, existent entre collectivités

ultramarines. Par exemple, à population équivalente, Mayotte compte 40 % d'administration étatique en moins que la Guyane.

Concernant la distinction entre la situation des collectivités de celles des départements et régions d'outre-mer, la mission « outre-mer » est globale, il est donc difficile d'indiquer les dépenses par territoire. Je peux toutefois vous assurer que la Polynésie française n'a pas été oubliée, et si j'insiste sur certains territoires, c'est parce qu'ils sont très en retard.

Mme Lana Tetuanui. – Il n'y a pas eu de mission évaluant l'impact de la crise sanitaire outre-mer, je demanderai une telle mission au président de notre commission.

M. Thani Mohamed Soilihi, rapporteur pour avis. – Je la souhaite également.

M. Jean-Pierre Sueur. – Le groupe Socialiste, Écologiste et Républicain s'abstient, pour poursuivre ses réflexions.

M. François-Noël Buffet, président. – J'en prends acte.

La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « outre-mer ».

Projet de loi de finances pour 2021 - Mission « Transformation et fonction publiques » - Examen du rapport pour avis

Mme Catherine Di Folco, rapporteur pour avis. – À titre liminaire, je tiens à saluer l'engagement et la réactivité des agents publics : ils assurent la continuité du service alors que nous traversons une crise sanitaire sans précédent. Notre pays compte 5,56 millions d'agents publics, dont 21 % dans les hôpitaux, 35 % dans les collectivités territoriales et 44 % dans l'administration de l'État. Le Gouvernement ne sait pas combien d'entre eux ont été touchés par la covid-19. J'espère que nous aurons cette information prochainement.

Nous avons voté, à l'été 2019, la loi de transformation de la fonction publique. Or, si 95 % des décrets ont été publiés, il manque encore des textes d'application importants, en particulier sur la santé au travail, l'accès à la haute fonction publique et les autorisations spéciales d'absence.

Je crois que l'on peut dire désormais de façon certaine que le Gouvernement a renoncé à ses objectifs de réduction des effectifs de l'État, alors que l'objectif annoncé en 2017 était de supprimer 50 000 postes sur le quinquennat, puis 10 500 postes à l'issue du grand débat national. Le projet de loi de finances (PLF) pour 2021 propose de supprimer 157 équivalents temps plein (ETP) ; compte tenu des 26 883 ETP créés depuis 2018, il faudrait, ne serait-ce que pour atteindre l'objectif le moins élevé du Gouvernement, supprimer près de 8 500 postes en 2022, ce qui n'est guère crédible.

L'effort devrait porter cette année, une fois encore, sur les opérateurs, seuls 11 ETP étant supprimés dans les ministères. Les secteurs régaliens et l'enseignement supérieur seraient préservés, les suppressions de postes portant principalement sur les finances, la transition écologique et le travail. Le ministère de la santé et ses opérateurs bénéficieraient de 76 ETP supplémentaires, ce qui peut paraître faible au regard de leur mobilisation pour faire face à la crise sanitaire.

Au total, seuls 2 065 ETP seraient supprimés dans l'administration de l'État depuis 2018. Les difficultés du Gouvernement pour maîtriser les effectifs ont donc commencé bien avant la crise sanitaire. En réalité, je vous en parle depuis trois ou quatre ans. Du reste, l'agence de reconversion des agents de l'État n'est toujours pas installée. Le Gouvernement a-t-il réellement l'intention de diminuer les effectifs dans la fonction publique ? Lors de son audition, Amélie de Montchalin nous a dit qu'elle n'était pas la ministre des effectifs, mais celle de la qualité du service au public...

S'agissant de l'organisation de l'État, le Gouvernement souhaite renforcer la déconcentration, un objectif confirmé par des circulaires en juillet 2018 et en juin 2019 : le Premier ministre s'est engagé à ce que toutes les créations d'emplois autorisées pour l'an prochain soient affectées, sauf exceptions justifiées, dans les services départementaux de l'État et aucune dans les administrations centrales.

La masse salariale de l'État atteint 91,20 milliards d'euros dans ce PLF pour 2021 : malgré le gel du point de l'indice de la fonction publique, elle augmente de 1,45 milliard d'euros par rapport à la loi de finances 2020, à cause du glissement vieillesse-technicité (GVT) et des mesures catégorielles. L'effet des créations de postes, lui, ne compte que pour 100 millions d'euros dans cette augmentation.

Depuis 2014, pour harmoniser les primes des agents, l'État développe le régime indemnitaire tenant des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP), qui s'applique également aux collectivités territoriales. Ce régime s'articule autour de deux composantes : l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE), fixée selon la nature des fonctions exercées par l'agent, et un complément indemnitaire annuel (CIA), qui valorise l'engagement professionnel.

La généralisation du RIFSEEP dans les services de l'État était prévue en 2017 ; nous sommes en 2020, l'objectif n'a pas été atteint et ne le sera pas, puisque le Gouvernement a abandonné tout projet de planification. Il a abrogé le calendrier de déploiement du régime et supprimé l'indicateur budgétaire correspondant. Il s'agit d'un coup d'arrêt regrettable, d'autant que le RIFSEEP n'intègre toujours pas la valorisation des résultats d'un service, qui me semble pourtant très importante pour assurer la cohésion des équipes.

Le RIFSEEP n'exclut pas l'attribution d'autres primes, notamment la prime « covid-19 » versée aux agents ayant garanti la continuité des services publics pendant la crise sanitaire. Cette nouvelle prime a été versée à 162 852 agents de l'État au 30 septembre 2020, ce qui représente un coût de 97,13 millions d'euros, avec des situations très hétérogènes en fonction des ministères : certains n'ont pas – du moins, pas encore – utilisé l'enveloppe ou ont préféré utiliser des primes déjà existantes ; d'autres, au contraire, ont dépassé le plafond. Nous serons vigilants sur le sujet et redemanderons, au début de l'année prochaine, des chiffres actualisés. L'engagement des agents publics doit être valorisé à sa juste mesure, comme le Gouvernement s'y est engagé.

Sur le plan budgétaire, le programme 148 « Fonction publique » finance les actions interministérielles en matière de formation à hauteur de 39 % du programme, d'action sociale à hauteur de 58 % et de gestion des ressources humaines, pour 3 %. Malgré son intitulé générique, il n'intervient qu'en complément des initiatives de chaque ministère.

En 2021, ce programme intègre une nouvelle mission « Transformation et fonction publiques ». Il s'établit à 224,37 millions d'euros en crédits de paiement (CP), soit une hausse notable de 6,87 % par rapport à l'exercice 2020.

Concernant le volet formation, plus de 80 % des crédits sont destinés aux instituts régionaux de formation (IRA) et à l'École nationale d'administration (ENA). Cette année, il convient de noter le nouvel effort pour développer les classes préparatoires intégrées (CPI). Il existe aujourd'hui 27 CPI, qui comptent 714 élèves et accompagnent les étudiants et les demandeurs d'emploi de condition modeste dans la préparation des concours administratifs.

Afin de renforcer les CPI, le Gouvernement propose de créer 1 000 places supplémentaires – pour un coût évalué à 7 millions d'euros en CP – et de doubler le montant de l'allocation pour la diversité. On peut toutefois regretter que le modèle des CPI ne soit pas étendu à la fonction publique territoriale, dans laquelle il conviendrait d'encourager la diversification des profils. Le Gouvernement et le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) échangent depuis plusieurs années sur le sujet, sans résultat pour l'instant.

S'agissant du volet « action sociale » du programme 148, il finance neuf prestations dont l'objectif consiste à améliorer les conditions de vie des agents en matière de restauration, de logement, d'accès aux loisirs et de prise en charge de la petite enfance. Afin de financer les engagements pris par le Gouvernement lors du rendez-vous salarial de 2020, cette enveloppe augmente de 5,3 millions d'euros dans le PLF pour 2021. Seul le nombre de chèques-vacances diminuerait, sans doute en raison de la crise sanitaire.

Toutefois – chaque année, je vous dis la même chose –, les coûts de gestion de l'action sociale interministérielle restent élevés, à hauteur de 5,26 %. Pour rémunérer les prestataires extérieurs de cette administration, le coût total s'élève à 6,85 millions d'euros.

Je voudrais maintenant attirer votre attention sur l'apprentissage, qui reste encore sous-développé dans la fonction publique. L'administration emploie environ 5 % des apprentis, alors que l'État, les collectivités territoriales et les hôpitaux représentent près de 20 % des actifs. Les problèmes de débouchés demeurent : à l'exception des agents de catégorie C, les apprentis doivent passer un concours pour être titularisés à leur poste. Seuls 10 % des apprentis du secteur public intègrent l'administration après l'obtention de leur diplôme, le plus souvent en contrat à durée déterminée (CDD).

Pour rappel, la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique permet aux employeurs de titulariser les apprentis en situation de handicap. Le Sénat avait adopté un amendement prévoyant cette expérimentation, qui doit se poursuivre jusqu'en 2025. Nous veillerons à en évaluer les résultats.

L'État s'était fixé comme objectif d'employer 10 000 apprentis dès la rentrée 2016. En 2017, nous avions presque atteint l'objectif et, aujourd'hui, le chiffre s'avère en net recul : en 2019, les ministères et leurs opérateurs ne comptaient que 7 078 apprentis.

L'État emploie 44 % des agents mais ne représente que 35 % des recrutements d'apprentis dans le secteur public. Les collectivités territoriales restent les premiers employeurs d'apprentis, avec près de 60 % des contrats conclus.

Pour mémoire, la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique a apporté une nouvelle source de financement aux collectivités territoriales : le CNFPT prend en charge 50 % des frais de formation des apprentis pour les contrats conclus après le 1^{er} janvier 2020. À l'époque, vous vous en souvenez peut-être, cela avait agacé le CNFPT, qui craignait de ne pas pouvoir financer cette nouvelle compétence. L'État s'est penché sur la question et un mécanisme de compensation partielle a été mis en place pour éviter des conséquences trop lourdes sur le budget de l'établissement : chaque année, le Gouvernement fixera un plafond de financement pour le CNFPT, les dépenses supplémentaires étant prises en charge par l'organisme France compétences. Sachant qu'un certain nombre d'apprentis n'intègrent pas la fonction publique et sont ensuite employés dans le secteur privé, cette prise en charge d'une partie de la formation des apprentis par le secteur privé n'est pas incohérente.

Ce mécanisme de compensation pourrait être activé dès 2021 afin de stabiliser l'apport annuel du CNFPT à hauteur de 25 millions d'euros. Ce dernier indique que son déficit pourrait atteindre 6 millions d'euros en 2021, avec le risque d'une nouvelle dégradation au cours des années suivantes ; il estime que ses réserves budgétaires seront consommées dès 2024, ce qui lui imposerait de recourir à l'emprunt.

Si les collectivités territoriales font figure de bons élèves, l'État, quant à lui, a pris du retard concernant l'apprentissage, alors même que la France n'a jamais compté autant d'apprentis : à la fin de l'année 2019, secteurs privé et public confondus, 491 000 contrats d'apprentissage étaient en cours, soit une hausse de 16 % par rapport à l'année 2018.

En juillet 2019, le Premier ministre a publié une circulaire afin de relancer la dynamique des recrutements d'apprentis dans la fonction publique de l'État. L'objectif – très largement hors d'atteinte – était alors de recruter 11 129 apprentis en 2020.

Comme l'année dernière, je tiens à pointer le manque de coordination entre les ministères. En l'absence de cadrage national, chaque ministère doit négocier les conditions de prise en charge de ses apprentis avec les centres de formation d'apprentis (CFA), ce qui constitue une perte d'efficacité notable.

Je regrette également la suppression de la dotation interministérielle pour le financement de l'apprentissage : depuis 2019, la rémunération et la formation des apprentis sont directement prises en charge par les budgets des ministères, ce qui nuit à la lisibilité et à la dynamique de cette politique.

Pour l'État, l'apprentissage représente aussi un enjeu financier. La loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel a entraîné une forte augmentation du coût de formation. En cohérence avec les niveaux de prise en charge déterminés par les branches professionnelles du secteur privé, ce coût est passé de 5 000 euros par an et par apprenti en 2018 à 6 500 euros en 2019.

En conséquence, je vous propose un amendement pour créer une dotation interministérielle de 15 millions d'euros, sur l'exemple de ce que prévoyaient les lois de finances de 2016 à 2018. L'enveloppe était alors plus importante – elle atteignait les 30 millions d'euros – mais les règles de recevabilité financière des amendements nous empêchent d'aller au-delà. Cette dotation aurait pour objet d'inciter les ministères à recruter des apprentis en prenant en charge une partie de leur rémunération et de leurs frais de formation.

Au bénéfice de toutes ces explications, je vous propose d'émettre un avis favorable sur les crédits du programme 148 « Fonction publique ».

M. Alain Marc. – La diminution du nombre de fonctionnaires ne représente pas « l'alpha et l'oméga » d'une politique, mais j'aimerais disposer d'une étude comparative avec nos pays voisins, notamment en ce qui concerne le temps de travail. Si l'on augmente de 10 % le temps de travail, peut-être pourrait-on baisser de 10 % le nombre de fonctionnaires.

La fonction publique territoriale est celle qui recrute le plus. Je m'interroge sur les conséquences de certaines lois que nous avons votées – je pense notamment à la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe). Ainsi, après avoir rassemblé la communauté de communes et le syndicat intercommunal à vocation multiple (SIVOM), on s'est aperçu que cela coûtait plus cher... En effet, lorsqu'il s'agit de ramasser les ordures ménagères en milieu rural, sur des étendues aussi grandes, il est nécessaire de disposer de cadres intermédiaires pour organiser et surveiller le travail. Sans même parler de l'agrandissement des régions. Quelles sont les conséquences de telles lois ? Et quelles sont également les conséquences, pour les conseils départementaux, de la prise en charge des mineurs non accompagnés (MNA) ? Tout cela pèse sur les finances des départements, et ces dépenses ne sont jamais compensées par l'État...

M. Alain Richard. – Je suggère que la commission réalise, dans l'année, un panorama des modes de recrutement pratiqués dans la fonction publique.

Nous restons fidèles à l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen (DDHC) : on n'accède aux offices publics qu'en fonction de son talent et de son mérite. Mais le concours me semble, en réalité, être devenu une exception. Il ne s'applique ainsi pratiquement pas pour la catégorie C, qui représente 60 % des recrutements dans la fonction publique. Il serait utile de connaître l'ampleur de ces modes rénovés de recrutement et aussi de vérifier qu'ils préservent les garanties élémentaires d'égal accès à la fonction publique et d'objectivité du choix.

M. Jean-Pierre Sueur. – Madame le rapporteur, quelle est votre réflexion sur la suspension du jour de carence au printemps dernier et sur « la suspension de cette suspension » pendant le deuxième confinement ?

Par ailleurs, l'augmentation des crédits favorisant la diversification des profils dans la fonction publique me semble bénéfique. Au regard du rapport rendu par Frédéric Thiriez, on observe toutefois des points de vue changeants de la part du Gouvernement. Il serait bien de parvenir à une stabilité, mais peut-être est-ce trop demander.

Mme Cécile Cukierman. – La question n'est pas d'être simplement une « ministre des effectifs ». Mais, dans les ministères comme dans la fonction publique territoriale, la qualité du travail et le bien-être des agents sont aussi liés au nombre de fonctionnaires pleinement disponibles.

Dans ce rapport, je relève également les enjeux de la formation. Le groupe communiste républicain citoyen et écologiste ne défend pas, par principe, la réduction des effectifs publics. Nous devons sans doute repenser les affectations pour un certain nombre de postes. Sans vouloir figer les méthodes de travail dans le temps, et au regard de l'évolution de la société ces dernières années, il apparaît nécessaire de maintenir un nombre important d'agents publics au plus près des territoires de la République.

Enfin, je voudrais attirer votre attention sur le coût de l'apprentissage pour les collectivités territoriales. Un certain nombre d'élus dans mon département m'ont alertée sur le fait qu'ils étaient obligés de réduire le nombre d'apprentis, notamment pour des raisons financières. Si les acteurs publics n'ont plus recours à l'apprentissage, beaucoup de jeunes seront privés de la possibilité de valider leur formation.

Mon groupe ne votera pas les crédits alloués à cette mission, qui, en l'état, nous semblent en deçà des besoins de la France.

Mme Marie Mercier. – Je félicite Mme le rapporteur pour la qualité de son travail. J'ai été frappée, comme Cécile Cukierman, par les propos de la ministre disant que la qualité du service rendu ne dépendait pas directement des effectifs. Ces propos doivent être, si j'ai bien compris, modulés en fonction du contexte.

Dans nos collectivités territoriales, nous connaissons bien les problèmes de coûts de fonctionnement. La contrainte suscitant l'imagination, nous arrivons à rendre des services et à réorganiser le travail.

Vous avez évoqué une augmentation du nombre de postes concernant les services sanitaires. Cela concerne-t-il des postes administratifs ou de soignants ? Nous savons, par exemple, que la principale comorbidité, s'agissant de la covid-19, est l'obésité. Pour un patient obèse, il faudra toujours deux aides-soignants afin de lui prodiguer des soins ; la qualité de soins dépend donc des effectifs du service...

Mme Catherine Di Folco, rapporteur pour avis. – Alain Marc propose une étude comparative avec les pays voisins ; cela peut être l'objet d'un travail complémentaire, sachant que des études ont déjà été demandées dans le cadre de la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique.

Concernant l'impact de la prise en charge des mineurs non accompagnés sur les finances des conseils départementaux, je ne peux pas vous répondre ; le programme 148 ne traite que de la fonction publique de l'État. Peut-être faudra-t-il reposer la question au moment de la présentation du rapport de la mission « Relations avec les collectivités territoriales ».

Alain Richard propose la réalisation d'un panorama des modes de recrutement dans la fonction publique. Il s'agit, effectivement, de quelque chose d'intéressant. Vous avez raison de souligner que la voie des concours devient minoritaire. Vous avez évoqué la garantie élémentaire d'égalité d'accès : pour les agents contractuels, la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique prévoit qu'une commission de recrutement évalue la valeur professionnelle des candidats.

Jean-Pierre Sueur, la suspension du jour de carence a été mise en place en raison de la crise sanitaire : il paraissait difficile de le maintenir pendant le premier confinement. En amont de la crise, le jour de carence a toutefois eu des effets sur l'absentéisme dans la fonction publique. Ne l'oubliions pas.

Les préconisations du rapport de Frédéric Thiriez n'ont, pour l'instant, pas été mises en application. Nous attendons l'ordonnance sur la haute fonction publique pour le début de l'année prochaine.

Cécile Cukierman, je comprends votre lien entre le bien-être des agents et la qualité du service rendu. Là encore, nous attendons toujours une ordonnance sur la santé au travail.

Concernant le coût de l'apprentissage pour les collectivités territoriales, je suis d'accord avec vous. Toutes les communes ne sont peut-être pas informées du fait que la moitié du coût de formation est prise en charge par le CNFPT. Cela dit, le coût de rémunération des apprentis demeure, sans compter l'investissement par rapport aux maîtres d'apprentissage.

Enfin, Marie Mercier, l'augmentation du nombre de postes dont je parlais dans le secteur sanitaire concerne 76 ETP supplémentaires pour le ministère de la santé et ses opérateurs, qui relèvent de la fonction publique de l'État. Nous n'avons pas encore les chiffres pour la fonction publique hospitalière.

M. François-Noël Buffet, président. – Nous devons maintenant statuer sur l'amendement présenté par notre rapporteur.

Mme Catherine Di Folco, rapporteur pour avis. – Comme évoqué lors de ma présentation liminaire, l'amendement II-329 propose de créer une dotation interministérielle de 15 millions d'euros pour développer l'apprentissage dans la fonction publique de l'État. Ce dispositif s'inspire de ce que prévoyaient les lois de finances de 2016 à 2018.

L'amendement II-329 est adopté.

La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Transformation et fonction publiques », sous réserve de l'adoption de son amendement.

La réunion, suspendue à 10 h 15, est reprise à 14 h 30.

Projet de loi de finances pour 2021 - Audition de Mme Jacqueline Gourault, ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales

M. François-Noël Buffet, président. – Comme chaque année lors de l'examen du projet de loi de finances (PLF), la commission des lois vous reçoit, madame la ministre, dans le cadre de ses travaux sur les crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales ».

Permettez-moi d'attirer votre attention sur deux points. Nous sommes très attentifs, d'une part, à la diminution du montant des impositions économiques dont bénéficient les collectivités territoriales et à sa compensation par une part de TVA, qui modifient leur panier de ressources et, d'autre part, aux dispositifs de compensation et de soutien à l'investissement local prévus par l'Etat, qui suscitent, par leur niveau ou les modalités de leur attribution, des commentaires plus ou moins enthousiastes.

Mme Jacqueline Gourault, ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales. – L'examen des crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » s'inscrit dans un contexte exceptionnel, dont la

première conséquence est de « casser les barrières » entre les différentes lois de finances et les diverses missions.

Les équilibres de la loi de finances pour 2020 ont déjà été sensiblement modifiés par les mesures de soutien adoptées dans les troisième et quatrième lois de finances rectificatives. En outre, la discussion budgétaire est marquée par le plan de relance, dans lequel les territoires vont jouer un rôle majeur. Enfin, je veux dire que ce n'est pas ici la fin de l'histoire : le Gouvernement continuera de surveiller attentivement la situation des finances locales ; nous avons institué des cadres de travail avec le bloc communal et l'Assemblée des départements de France (ADF) – j'y reviendrai si vous le souhaitez.

Ce PLF 2021 confirme les orientations respectées depuis plus de trois ans, au premier rang desquelles le renforcement des moyens accordés aux collectivités locales. Ainsi, les concours financiers augmenteront de 1,2 milliard d'euros, déduction faite des mesures de périmètre. Cette augmentation est rendue possible grâce à la stabilité des principales dotation versées depuis quatre ans, à savoir la dotation globale de fonctionnement (DGF), bien sûr, mais aussi des dotations d'investissement classiques comme la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR).

Ce PLF consacre aussi de nouveaux moyens à destination des collectivités. Des crédits sont destinés à financer les mesures de soutien adoptées dans la loi de finances rectificative de juillet dernier : les crédits de paiement (CP) alloués à la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) exceptionnelle ainsi que les crédits nécessaires pour alimenter, en 2021, le « filet de sécurité » sur les recettes fiscales et domaniales de 2020. Par ailleurs, le fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) devrait connaître une progression de 546 millions l'année prochaine du fait de la très bonne tenue des investissements locaux en 2019 et au début de l'année 2020. En outre, au travers d'une mesure adoptée par l'Assemblée nationale, l'État soutiendra directement le fonds national de péréquation des droits de mutation à titre onéreux (FNPDMTO) entre départements, pour un coût estimé à 60 millions d'euros. Si le coût est supérieur, l'État compensera. Enfin, le Sénat examinera cette semaine un amendement du Gouvernement visant à garantir les fonds communaux de péréquation des DMTO, pour un coût compris entre 15 et 50 millions d'euros.

Pour soutenir l'investissement, la procédure de versement du FCTVA sera automatisée à partir de 2021 : nous passerons progressivement d'un système de remboursement sur la base de dossiers papier à un remboursement automatisé. La mise en œuvre se fera de manière progressive pour vérifier que la nouvelle procédure fonctionne correctement et n'entraîne pas de surcoût par rapport au régime actuel. Elle ne concernera dans un premier temps que les collectivités dont les dépenses sont éligibles au FCTVA l'année de la dépense. Cette mesure me semble bienvenue, notamment pour les petites communes, qui sont souvent moins armées pour les tâches administratives.

En complément, nous proposons de renforcer la solidarité entre territoires dans la répartition de la DGF, cette solidarité étant plus que jamais à l'ordre du jour avec la crise que nous connaissons. La péréquation augmentera de 220 millions au total, soit 90 millions pour la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU) et la dotation de solidarité rurale (DSR) ; 30 millions pour la dotation d'intercommunalité et 10 millions pour la péréquation des départements. Cette solidarité bénéficiera aussi largement aux communes d'outre-mer, dont la trajectoire de rattrapage préconisée dans le rapport de Georges Patient et de Jean-René Cazeneuve sera accélérée.

Par ce PLF, il s'agit, comme chaque année, d'adapter les mécanismes de répartition des concours financiers pour tenir compte des réformes.

En l'occurrence, nous tenons notre engagement de rénover les modalités de calcul des indicateurs financiers pour tenir compte de la réforme de la fiscalité locale afin que celle-ci ne produise aucun effet de bord sur les dotations. Les paramètres inscrits dans ce PLF pourront tout à fait être rouverts – je propose qu'ils le soient l'année prochaine au comité des finances locales (CFL) et au Parlement avant l'entrée en vigueur du nouveau système en 2022.

Je veux répondre aux inquiétudes formulées quant aux mesures fiscales votées en première partie du PLF. Comme vous le savez, j'ai longtemps été élue locale. J'entends évidemment la préoccupation de ceux qui craignent que l'État ne remette en cause certains acquis ; je pense notamment aux compensations attribuées lors de la suppression ou de la diminution d'impôts locaux.

Il est tout à fait normal que l'engagement du Président de la République de supprimer la taxe d'habitation (TH) ait été tenu. Le schéma de compensation qui entrera en vigueur en 2021 a fait l'objet de longues concertations : les communes conservent leur levier de taux – d'ailleurs le Sénat l'avait approuvé l'année dernière. S'agissant de la réforme des impôts de production, que votre assemblée a d'ailleurs largement approuvée lors du vote de la première partie du PLF, je veux réitérer devant vous les engagements très clairs pris par le Gouvernement et au respect desquelles je veillerai personnellement : la compensation de la part régionale de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) est assurée par l'attribution d'une part de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) ; la compensation passe, pour le bloc communal, par un nouveau prélèvement sur les recettes de l'État, dont vous avez voté la création en première partie.

On ne le dira jamais assez, ces compensations intégrales et dynamiques apportent des garanties sans commune mesure avec les mécanismes figés que nous avions jusqu'alors, à l'image du fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR), mis en œuvre après la suppression de la taxe professionnelle. Ces mesures témoignent de l'importance que nous accordons aux préoccupations financières des élus locaux depuis le début du quinquennat.

M. Loïc Hervé, rapporteur pour avis sur la mission « Relations avec les collectivités territoriales ». – Votre audition, madame la ministre, nous permet d'évoquer des questions qui vont au-delà de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » *stricto sensu*. Cette mission a été examinée par la commission des finances la semaine dernière, et je présenterai mon rapport pour avis à la commission des lois demain matin. J'aborderai trois sujets.

Dans le cadre des perspectives des finances locales, les contrats dits « de Cahors » ont été suspendus en raison de la crise sanitaire. Une loi de programmation des finances publiques sera prochainement présentée au Parlement. Envisagez-vous une refonte ou un abandon de ce dispositif contractuel ? Avec la crise sanitaire et économique, il importe de savoir comment nous pourrons aborder les choses.

Ainsi que l'a évoqué le président François-Noël Buffet, permettez-moi de revenir sur les impôts économiques, sur lesquels les collectivités territoriales ont partiellement la main. Nous sommes particulièrement vigilants sur la question de l'autonomie financière et de

l'autonomie fiscale des collectivités territoriales. *Quid*, à cet égard, de l'article 4 de la proposition de loi organique pour le plein exercice des libertés locales, que le Sénat a adopté il y a quelques semaines et qui tend à redéfinir les ressources propres dont disposent les collectivités territoriales ?

Enfin, les modalités de répartition de la DETR en enveloppes départementales ont fait l'objet d'un rapport de notre collègue députée Mme Pires Beaune, qui propose de premières pistes mais évoque aussi les difficultés d'une réforme d'ampleur en la matière. Quelles conclusions envisagez-vous d'en tirer afin de faire en sorte que la DETR soit recentrée sur les territoires ruraux ?

M. Charles Guené, rapporteur spécial de la mission « Relations avec les collectivités territoriales ». – La mission « Relations avec les collectivités territoriales » totalise 3,8 milliards d'euros sur les quelque 105 milliards prévus au titre des transferts de l'État vers les collectivités territoriales.

Je ne contesterai pas les chiffres donnés par Mme la ministre ; des efforts importants sont consentis pour ce qui concerne les investissements. On verra ce qu'il en sera du filet de sécurité créé pour faire face à la pandémie, car le diable se cache dans les détails.

Je veux m'appesantir sur les grandes articulations du système des finances locales. Le produit de la fiscalité locale s'établit à quelque 95 milliards. Le manque à gagner sera *grosso modo* de 35 milliards avec la suppression ou l'exonération de la taxe d'habitation et la baisse des impôts de production. Même si vous avez indiqué, madame la ministre, que vous avez pris rendez-vous avec des associations d'élus, on voit très bien que notre système ne peut plus fonctionner comme avant, alors qu'une part croissante d'impôts nationaux est intégrée dans le panier de ressources des collectivités territoriales. De la même manière, on peut s'interroger sur la place du Parlement. Oui à la concertation, mais c'est tout de même le Parlement qui vote l'impôt.

La péréquation n'est pas forcément au rendez-vous. La péréquation horizontale du bloc communal est fixée depuis quelques années à 1 milliard d'euros ; la péréquation verticale, quant à elle, se fait sur l'enveloppe normée. Peut-être est-il temps de réviser le fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC), afin d'en lisser les effets ?

Même si les termes de l'article 72-2 de la Constitution seront toujours respectés, *quid* de l'autonomie financière des collectivités ? Les régions ne pourront actionner leur levier fiscal que sur 10 % de leurs recettes, les départements sur un tiers et le bloc communal 62 %. Compte tenu de l'attachement des Français et des élus au levier fiscal, qui est un lien entre le contribuable et la cité, si je puis dire, nous avons tous intérêt à réfléchir à l'impôt que nous devons conserver. En effet, lorsque tous les impôts territorialisés seront supprimés, il sera difficile d'en recréer d'autres.

Vous le savez, je suis très attaché à la mise en place d'une nouvelle gouvernance systémique – vous m'avez d'ailleurs demandé, madame la ministre, ce que recouvre cette notion. Le nouveau système prévoyant une grande part d'impôts nationaux, il nous faut redéfinir les rapports entre les collectivités, le Parlement et l'État, sauf à ne plus parler de libre administration des collectivités.

Telles sont les trois pistes sur lesquelles nous devrions mener une réflexion.

Mme Jacqueline Gourault, ministre. – Les contrats dits « de Cahors » ont été suspendus en 2020 à cause de la crise. Cet outil a été utile et efficace. Mais il convient d’analyser à la fois le budget de l’État et celui des collectivités territoriales. Il importera de définir des outils de nature à associer les collectivités territoriales aux comptes publics, en choisissant les bonnes trajectoires : les dépenses de fonctionnement, les dépenses d’investissement, la prise en compte de l’endettement ? Nous devrons construire ces trajectoires avec les élus. Autrement dit, on n’est pas prêt à remettre en place les contrats « de Cahors » tels quels, si c’est ce que vous voulez m’entendre dire.

Sur les impôts de production, j’entends bien ce que vous dites. Toutefois, concernant le bloc communal, pour remettre les chiffres en perspective, on parle ici de 3,2 milliards de diminution sur un montant total de 43 milliards d’euros. Cette question pose effectivement le problème de l’autonomie fiscale et de l’autonomie financière des collectivités. Sont également mises en question les relations entre l’État et les collectivités territoriales. Comme Charles Guené l’a rappelé, certaines décisions ont renforcé la part de l’impôt national, notamment au détriment des régions et, dans une moindre part, des départements. Aussi, nous devons nous demander si nous ne devons pas repenser la gouvernance des relations entre l’État et les collectivités territoriales.

Quand il s’est agi de la suppression de la part régionale de la DGF, les régions n’ont pas hésité un seul instant à augmenter leur part de TVA. Selon moi, on ne peut pas considérer de la même manière, d’un côté, les régions et les départements et, de l’autre, le bloc communal, où l’attachement au levier fiscal est très important. Mais cela ne nous empêche pas de regarder ce qui se fait dans d’autres pays. En Allemagne, par exemple, les Länder n’ont pas d’autonomie fiscale, mais, chaque année, l’État et les collectivités débattent des dotations qui leur seront allouées. Or ce pays est fédéral.

Pour répondre à Charles Guené, j’ai bien parlé de la consultation des élus locaux et du Parlement. Autrefois, avec le cumul des mandats, bon nombre de parlementaires étaient aussi des élus locaux.

M. Jean-Pierre Sueur. – Nous en sommes aussi.

Mme Jacqueline Gourault, ministre. – D’où la nécessité de consulter les associations d’élus parce qu’elles représentent les élus locaux.

M. François Bonhomme. – Nous avons précisément la mission constitutionnelle de représenter les collectivités territoriales !

Mme Jacqueline Gourault, ministre. – Monsieur Hervé, sur la DETR, l’amendement adopté en première lecture par l’Assemblée nationale, à la suite du rapport de M. Cazeneuve et de Mme Pires Beaune, a introduit un critère de ruralité de la commune. Dans la répartition de la DETR, l’effet rural a été renforcé. Cette mesure répond à vos attentes – c’est moi qui ai tranché cette question au dernier moment. Nous avons veillé à mettre en place un système progressif afin de ne pas pénaliser trop durement certaines communes.

Concernant la péréquation, j’ai rappelé précédemment que le Gouvernement soutient le niveau de la péréquation verticale *via* les prélèvements sur recettes (PSR) qui alimentent le fonds DMTO des départements. Sur le bloc communal, priorité a été donnée au soutien aux recettes de fonctionnement dans la troisième loi de finances rectificative. Un amendement du Sénat a prévu d’intégrer les pertes de DMTO que subiront les communes de

moins de 5 000 habitants. Pour ce qui concerne l'investissement public local, la DSIL est abondée *via* le plan de relance.

Vous avez indiqué, messieurs les rapporteurs, que cette mission constitue une toute petite partie des relations entre l'État et les collectivités territoriales. Instituons au Parlement un débat entre l'État et les collectivités territoriales – je dis bien un débat. Je sais que certains d'entre vous sont attachés à la création pour les collectivités territoriales d'une loi de finances ou de financement distincte. Je vous le dis franchement, je ne suis pas sûre que les collectivités territoriales y aient intérêt. Peut-être faut-il faire évoluer la maquette, afin d'avoir une vision plus large des relations entre l'État et les collectivités territoriales.

M. Éric Kerrouche. – Initialement, le Gouvernement avait mis l'accent sur l'équilibre des comptes publics, notamment le respect des critères concernant le déficit public – inférieur à 3 % du PIB – et la dette publique – inférieure à 60 % du PIB. Vous vous inscrivez dans cette ligne, d'une certaine façon, avec la recentralisation des moyens de financement des collectivités locales. On peut comprendre cette orientation, même si je ne la partage pas. Pour autant, dans le cadre de la pandémie, alors que l'État est en train de s'abstraire de cette discipline budgétaire, vous continuez à l'appliquer au niveau local.

Le versement mobilité affecté aux autorités organisatrices de la mobilité (AOM) a connu une baisse non négligeable. Le premier confinement a entraîné une chute de 30 % du trafic, avec des conséquences sur les recettes induites. La troisième loi de finances rectificative a prévu une aide d'État pour compenser la baisse des recettes du versement mobilité durant la crise sanitaire, mais 90 % des AOM n'en ont pas bénéficié. Comment comptez-vous répondre à cette question, au moment même où l'investissement dans les transports demeure nécessaire ?

M. Jean-Pierre Sueur. – Je vous poserai trois questions. Ma première question porte sur la philosophie générale. Vous allez compenser au centime près, dites-vous, la suppression des impositions économiques versées par les entreprises et affectées aux collectivités territoriales. Mais cela fait des décennies que nous entendons ce discours – vous le voyez, je ne parle pas de politique partisane. Il s'agit toujours de diminuer la part d'autonomie fiscale des collectivités et d'augmenter les dotations de l'État, à tel point que nous nous rapprochons de l'Allemagne, où les Länder n'ont d'autres ressources que des dotations de l'État fédéral. Cela pose problème eu égard à notre conception et à notre tradition républicaine d'un pouvoir fiscal des collectivités locales. Quel est votre point de vue en la matière ? Est-ce à regret que vous vous engagez dans cette voie ? Pensez-vous possible qu'un gouvernement fasse un jour machine arrière en recréant des impôts locaux pour diminuer les dotations de l'État ? Pour ma part, je crains que ce mouvement ne soit irréversible.

Ma deuxième question porte sur le la troisième loi de finances rectificative. Je crains que le filet de sécurité créé pour les collectivités locales ne soit quelque peu léger au regard de l'estimation de 8 milliards d'euros de dépenses supplémentaires à engager par les collectivités en raison de la crise sanitaire. *Quid* de son devenir d ? J'ai le sentiment qu'il ne va pas perdurer... Quelque 250 millions d'euros ont été prévus cette année pour le bloc communal et 430 millions pour combler les pertes de recettes d'Île-de-France Mobilités. Mais rien n'est prévu pour les AOM dans les autres régions.

Enfin, vous avez mis en place le programme « Petites villes de demain », avec une expérimentation dans trois régions. Quel est le coût de cette opération ? J'ai entendu parler d'un budget de 3 milliards sur plusieurs années. Avez-vous prévu une enveloppe budgétaire

dédiée ou s'agit-il d'un redéploiement partiel des crédits existants ? Telle est l'interrogation des élus que j'ai rencontrés.

Mme Françoise Gatel. – Je me félicite de votre adhésion à certaines des propositions émises par le Sénat, notamment l'intérêt et la pertinence d'un débat annuel sur les finances des collectivités locales. Je ne doute pas que vous soyez aussi séduite par un principe qui nous tient beaucoup à cœur : je veux parler du principe selon lequel « qui décide paie ». Aujourd'hui, au regard de l'évolution des ressources des collectivités et de l'impact de la crise sanitaire, une nouvelle conception de l'autonomie financière des collectivités territoriales se dessine, ainsi que l'a souligné Charles Guené, avec une sorte de recentralisation des ressources. Par nécessité et changement – il ne s'agit pas là d'une critique –, on ne pourra pas faire l'économie de réfléchir à un nouveau système.

J'évoquerai la question de la compensation de l'augmentation des dépenses et de la perte de ressources des collectivités liées à la fermeture de services ; je pense aux cantines, aux piscines. Nombre de communes ont beaucoup de services gérés en régie, leurs recettes ont diminué tandis que le niveau de leurs dépenses de fonctionnement est resté souvent le même. Je crains que le compte n'y soit pas, alors qu'elles vont participer fortement au plan de relance.

Sur la péréquation horizontale, je rejoins les propos de Charles Guené. On a inventé le FPIC à un moment où il était nécessaire, mais dans un écosystème intercommunal très différent de celui d'aujourd'hui. Cela me fait penser à une plage convexe sur l'île de Groix, qui se déplace avec la marée : ici aussi, on court après le FPIC !

La DETR et la DSIL sont certes stabilisées à un niveau élevé depuis plusieurs années. Mais, n'y voyez pas malice de ma part, les projets éligibles à ces dotations ont également beaucoup augmenté.

Concernant le FCTVA, ne pourrait-on pas avancer le calendrier de remboursement de l'État aux collectivités ? Certaines collectivités perçoivent le remboursement de la TVA en année n+2. N'est-il pas possible de faire en sorte que le remboursement ait lieu en année n+1, afin de faciliter la relance ? Cette demande ne me semble pas excessive.

Enfin, j'évoquerai les communes nouvelles. En les créant, les élus optimisent leurs moyens et, surtout, consolident la ruralité au travers d'une offre de services renforcée. Le dispositif prévoit qu'une commune nouvelle bénéficiera d'une dotation pendant trois ans. À l'issue de ces trois ans, elle peut connaître une baisse de ses dotations allant jusqu'à 40 %. Une commune nouvelle de 10 000 habitants regroupant cinq petites communes ne sera pas une véritable ville. À l'instar de ce qui a été fait pour les métropoles, ne peut-on pas prévoir au-delà des trois ans un lissage de la baisse des dotations ?

Mme Dominique Vérien. – Mon intervention est en fait une supplique. Vous êtes venue le 27 août dernier dans la communauté de communes Yonne-Nord, qui connaît des problèmes importants liés à la taxe d'habitation. Je le rappelle, cette communauté de communes était en faillite, avec des dettes à hauteur de 2 millions d'euros ; la nouvelle équipe a dû augmenter, en 2018, de 120 % la part intercommunale de la taxe d'habitation notamment. Or cette nouvelle manne est maintenant supprimée, et l'État compensera sur la base de 2017. Ma collègue Marie Evrard a déposé un amendement sur ce sujet ; j'espère un

avis de sagesse, sinon favorable, du Gouvernement. Cette communauté de communes ne doit pas être la seule à connaître ces difficultés. Comment faire pour les aider ?

M. Alain Marc. – Ma première remarque est d'ordre général. Il me semble qu'une commune est bien administrée quand elle connaît ses dotations, celle de la DGF notamment.

Je prendrai l'exemple de la quatrième ville de l'Aveyron qui compte 12 000 habitants. En 2014, elle percevait 1,2 million d'euros de DGF, contre 400 000 euros aujourd'hui. Le maire a cherché à en connaître les raisons ; on lui a répondu que cette baisse était due à une variation du potentiel fiscal de sa commune. Convenez-en, cela ne veut rien dire pour une commune dont la population est pauvre et qui a fait beaucoup d'efforts pour proposer des équipements sociaux.

Il serait souhaitable que les élus connaissent une bonne fois pour toutes les règles de calcul des dotations – on le doit d'ailleurs à nos édiles communaux.

Ma seconde question concerne le plan de relance. On a beaucoup parlé des entreprises qui vont en bénéficier, mais nous n'avons pas d'informations claires pour ce qui concerne les collectivités. Il semblerait que ce plan soit uniquement consacré à la transition écologique. Or nos collectivités ont un poids économique, ne serait-ce que par le biais des travaux publics. Tous les arbitrages ont-ils été rendus ? Nous aimerions que d'autres projets puissent être subventionnés.

Mme Jacqueline Gourault, ministre. – Monsieur Kerrouche, vous soulignez que nous ne respectons pas l'équilibre budgétaire national, mais la crise de la covid-19 a des conséquences importantes sur le budget de l'État. La crise sanitaire oblige les gouvernements à soutenir l'économie. Vous ajoutez que l'on appliquerait une austérité budgétaire au niveau local. On peut ne pas être d'accord avec la politique menée, mais je ne peux pas vous laisser dire que le Gouvernement étrangle les budgets locaux. Je vous rappelle la stabilité des dotations, l'augmentation de 1,2 milliard de la mission « Relations avec les collectivités territoriales ». L'État intervient au total à hauteur d'un peu plus de 7 milliards d'euros, notamment au travers du filet de sécurité.

Concernant les AOM, à la suite de l'arbitrage qui avait été rendu pour Île-de-France Mobilités, nous avons proposé et obtenu de dupliquer le dispositif des avances remboursables aux AOM de province : elles bénéficient de la compensation budgétaire sur une partie des pertes fiscales et d'avances remboursables pour le reste des pertes fiscales et des pertes tarifaires. Toutefois, certaines estiment ne pas être traitées à égalité. Pour éviter toute ambiguïté, je souligne que la compétence transport est exercée soit directement par les intercommunalités, soit au travers d'un syndicat. Pour établir le montant de la compensation, on fait la moyenne des ressources sur trois ans.

Or, les syndicats n'ont qu'une seule ressource, le versement mobilité. Si leurs ressources ont baissé en 2020 en comparaison de la moyenne des trois dernières années, elles sont compensées. *A contrario*, les intercommunalités qui exercent la compétence transport bénéficient d'autres recettes fiscales. Il arrive donc parfois que la recette globale soit supérieure à la baisse du versement mobilité, ce qui explique la non-compensation.

Monsieur Sueur, j'ai bien annoncé le chiffre de 3 milliards pour le programme « Petites villes de demain ». Le budget est composé de crédits de la Caisse des dépôts et

consignations (CDC), qui est un partenaire très important. Parmi ceux-ci se trouvent des crédits d'ingénierie, en particulier de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH). Chaque ville labellisée est pourvue d'un chef de projet, payé à 75 % par l'État, les 25 % restants étant à la charge de la commune ou de l'intercommunalité. Des enveloppes dédiées à l'ingénierie sont également prévues pour l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT), ainsi que des mobilisations de crédits d'investissement. Je rappelle à ce propos que trois DSIL, si je puis dire, sont prévues cette année : la DSIL traditionnelle à hauteur de 570 millions d'euros ; la DSIL « exceptionnelle », abondée de 1 milliard d'euros en juillet dernier ; et des crédits supplémentaires, au titre de la rénovation thermique des bâtiments, dans le cadre du plan de relance, dont l'enveloppe globale d'un montant de 100 milliards doit être dépensée dans les deux ans à venir.

À cet égard, je répondrai à M. Alain Marc, que les 100 milliards du plan de relance sont divisés en trois parties : écologie, compétitivité et cohésion territoriale et sociale. Les collectivités territoriales peuvent bénéficier de l'ensemble de ces crédits. Nous avons évalué à 16 milliards d'euros les crédits susceptibles de leur être transférés. Je rappelle que le pilotage sera réalisé par un comité régional, composé du président de région et du préfet de région, et par un comité départemental, en lien avec le préfet de département et le président du conseil départemental.

Concernant la DGF de la ville de l'Aveyron que vous avez citée, je vous invite à me transmettre le dossier afin que je puisse vous répondre précisément.

Le pouvoir fiscal des collectivités territoriales est en effet une question de philosophie, monsieur Sueur. Pour moi, la question du bloc communal ne se pose pas dans les mêmes termes que pour le niveau départemental et régional.

Dans le cadre du filet de sécurité, l'État s'engage à abonder le budget d'une collectivité si ses recettes constatées en 2020 tombent en deçà d'un seuil fixé par la loi. En l'espèce, celui-ci correspond à la moyenne des recettes perçues en 2017, 2018 et 2019. L'État compense la collectivité à due proportion. Si les recettes sont supérieures, il n'intervient évidemment pas. Il est intéressant de constater que, pour ce qui concerne les recettes communales, l'État devrait décaisser 230 millions d'euros, alors que l'évaluation de départ s'élevait à 750 millions d'euros pour 12 000 communes annoncées. Or, seules 2 500 communes sont finalement concernées.

J'entends déjà dire que l'État ne tient pas sa parole. Mais les comptes des collectivités démontrent que la crise est moins grave que l'on ne l'avait imaginé, ce dont nous pouvons nous réjouir. Il en est de même pour les avances remboursables de DMTO aux départements : 2,7 milliards avaient été annoncés, mais le décaissement devrait finalement s'élever à environ 400 millions. En effet, la baisse des DMTO est beaucoup moins importante que prévu, et c'est tant mieux. À l'inverse, si c'est nécessaire, on financera plus que prévu, comme je l'ai annoncé pour l'enveloppe de péréquation horizontale à destination des départements.

Je l'ai dit en introduction, l'histoire n'est pas finie : si des difficultés persistent l'année prochaine pour les collectivités territoriales, nous serons là. Il est donc dangereux, pour reprendre la formule de Mme Gatel, de dire : « qui décide, paie. »

M. Alain Marc. – En ce moment, il semble que la formule de rigueur soit plutôt « qui paie décide »...

Mme Jacqueline Gourault, ministre. – Concernant le FCTVA, 10 % des collectivités bénéficient aujourd’hui du remboursement en année n ; 65 % en n+1 et 25 % en n+2. Accélérer le calendrier de versement serait coûteux pour les finances publiques de l’État, même si ce processus est intéressant pour les collectivités.

M. François-Noël Buffet, président. – Il me semble pourtant qu’en 2008, lors de la crise, le Gouvernement avait anticipé le remboursement de la TVA, justement pour permettre aux collectivités locales d’investir le plus possible et de soutenir l’activité.

Mme Françoise Gatel. – Absolument.

Mme Jacqueline Gourault, ministre. – Mais nous avons pris d’autres mesures.

M. François-Noël Buffet, président. – Je ne dis pas le contraire, je rappelle un fait.

Mme Jacqueline Gourault, ministre. – L’automatisation de la procédure de remboursement permettra, à terme, des remboursements plus rapides. Quoi qu’il en soit, 75 % des collectivités n’attendent pas plus d’un an pour être remboursées.

Pour les communes nouvelles, le pacte de stabilité sur la DGF s’étend sur trois ans – tel est l’engagement du Gouvernement.

Mme Françoise Gatel. – Pendant trois ans, un pacte financier consolide le cumul des dotations que les communes percevaient individuellement, donnant parfois lieu à un bonus. À l’issue de ces trois ans, la commune nouvelle se retrouve dans le régime de droit commun. Ainsi, une commune nouvelle qui rassemble 7 000 habitants, mais qui émane de l’addition de communes plus rurales, peut parfois perdre entre 30 et 40 % de ses dotations.

Lors de la création des métropoles, on n’a eu aucun état d’âme à assurer la consolidation et la pérennisation des dotations. De plus, les élus qui créent des communes nouvelles ont l’audace et le courage de projeter leur territoire dans l’avenir, de consolider la ruralité et de maintenir des services. Or ils se retrouvent pénalisés au bout de trois ans. Il y a là une véritable interrogation de fond, et ma proposition de lissage de la perte de dotations est sage et raisonnable.

Mme Jacqueline Gourault, ministre. – Mais les règles sont connues dès la création de la commune.

Mme Françoise Gatel. – Non, nul ne précise qu’il y aura une chute de 40 % des dotations au bout de trois ans !

Mme Jacqueline Gourault, ministre. – Une étude sur le sujet pourrait s’avérer utile.

Enfin, la question de la communauté de communes Yonne-Nord fera l’objet d’une note, que je vous transmettrai.

Mme Cécile Cukierman. – Personne ne reproche ici le fait que cette crise ait engendré des dépenses supplémentaires importantes et nécessaires, y compris pour le soutien à l’activité économique. En revanche, des choix politiques ont été faits quant à la capacité à trouver des recettes nouvelles – et c’est là où nos positions divergent. Par exemple, on se

satisfait qu'une grande entreprise du numérique contribue aux recettes de l'État à hauteur de 350 ou 400 millions d'euros, mais on pourrait récupérer bien plus si l'on tenait compte des recettes qu'elle a engrangées durant la crise. La recette libérale tient la corde au sein du Gouvernement... Cela pose la question de savoir comment les choses sont redéployées ensuite, notamment au niveau des collectivités territoriales.

Il faut régler le problème d'urgence que vont connaître les intercommunalités, les départements et les régions, avec la suppression des impôts de production. Si les régions ont accepté, c'est parce qu'elles y étaient contraintes. Les élus avaient exprimé de fortes inquiétudes quant à la construction des budgets 2021, et c'est donc finalement une proposition du « moins pire » qui a été retenue face à la non-perception attendue de la CVAE.

Il faut le dire, on observe un mouvement général tendant à nationaliser un certain nombre d'impôts locaux, ce qui remet en cause le lien direct entre une contribution financière et le développement des politiques qui en découlent. Je ne me fais pas à l'idée que les groupements de communes ou les régions, qui ont aujourd'hui la compétence du développement économique, ne vont plus percevoir une partie des impôts de production. À terme, l'enjeu est le libre choix sur les politiques mises en œuvre. *In fine*, il persiste une forte inquiétude sur ce qui sera réellement compensé.

Les communes sont fortement fragilisées dès cette année, puisqu'elles ont été fortement mises à contribution, au travers de différentes dépenses. Concernant les masques, on aurait pu prévoir un remboursement dès le début de la crise, et non pas à partir du 13 avril. D'autres dépenses, comme les produits de nettoyage ou les heures supplémentaires passées à appliquer le protocole sanitaire, représentent un coût pour les communes. Sans parler du manque de recettes d'un certain nombre de petites communes, qui n'ont pas pu louer les salles des fêtes, ou qui ont consenti des exonérations de loyer... Tout cela peut paraître anecdotique au niveau d'une commune, car cela ne représente que 15 000 ou 20 000 euros en moyenne pour le premier confinement. Mais, cumulées, ces pertes représentent plusieurs centaines de millions d'euros à l'échelle d'un département comme la Loire. Les communes vont devoir équilibrer le budget de 2020, dans un contexte où leurs capacités d'autofinancement se réduisent, et, à court terme, des investissements seront reportés. Au-delà des mesures d'urgence, il convient de réfléchir à sécuriser les budgets de nos communes.

Oui, la DETR reste stable ; oui, on a abondé une part exceptionnelle de DSIL ; oui, on a des plans de relance... Mais les communes doivent avoir les moyens d'investir. Si elles peuvent obtenir jusqu'à 80 % de subventions, dans la réalité, les communes participent de plus en plus aux investissements à hauteur de 30 ou 40 %. Je veux envoyer un signal d'alerte : il faut porter une attention toute particulière aux communes dans les mois qui viennent.

Mme Maryse Carrère. – Je rejoins les derniers propos de ma collègue Cécile Cukierman quant aux budgets 2020 et 2021.

Lors de l'examen du projet de quatrième loi de finances rectificative, le Sénat a voté à la quasi-unanimité un amendement permettant de compenser les pertes de recettes des régies communales. Celui-ci n'a malheureusement pas survécu à la commission mixte paritaire (CMP).

Toutefois, certaines collectivités vont accuser des pertes de recettes conséquentes, notamment dans les zones de montagne. Par exemple, le département des Hautes-Pyrénées

compte sept stations thermales, dont beaucoup sont gérées en régie municipale. Ce sont donc les petites communes qui vont devoir compenser ces pertes de recettes, alors que leurs moyens sont limités. Le dispositif de compensation sera-t-il revu ? Tout au moins, au-delà d'une compensation brute, serait-il possible de prévoir des mécanismes budgétaires permettant de soulager les communes ? Celles-ci essaient de négocier des reports d'échéance de leurs emprunts, sans succès. Ne pourrions-nous pas travailler sur ces pistes ? Ou encore, prévoir des exonérations temporaires de charges, à l'image des contributions au fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC), ou renforcer la DGF ?

M. Alain Richard. – J'ai entendu que les principes qui encadreraient le financement par l'État des actions destinées à favoriser l'efficacité énergétique des collectivités donneraient lieu à une circulaire du Gouvernement. En savons-nous plus que le chiffre global de 1 milliard d'euros annoncé ? Prévoyez-vous des critères d'attribution ou vérifiera-t-on l'efficacité des dispositifs ?

M. Philippe Bas. – Madame la ministre, vous avez raison de consulter les associations d'élus locaux, mais les sénateurs, représentants des collectivités territoriales de la République, n'ont pas perdu contact avec la réalité du territoire : ils sont membres de leurs conseils municipaux, de leurs conseils communautaires, et parfois de leurs assemblées départementales ou régionales. Mais surtout, ils sont au contact de leurs grands électeurs chaque semaine – vous le savez bien, vous qui étiez vous-même sénatrice.

Même si je ne suis pas aussi philosophe que Jean-Pierre Sueur, je m'interroge sur la cohérence de certaines politiques. Vous vantez la stabilité des dotations, mais cela signifie aussi une perte du pouvoir d'achat chaque année, en fonction de l'évolution de l'inflation. Pendant ce quinquennat, on peut évaluer cette perte entre 7 et 9 %.

Vous avez indiqué que, pendant la crise, les dotations spécifiques comme la DETR et la DSIL avaient augmenté. Mais le problème est que l'on passe de dotations forfaitaires « libres d'emploi » à des dotations conditionnées par les priorités de l'État, et qui contraignent les collectivités à inscrire leurs projets dans ces choix étatiques. Philosophiquement, si je puis dire, cela pose un vrai problème de sincérité d'une politique au regard du respect des libertés locales. Ne vaudrait-il pas mieux augmenter régulièrement les dotations à due proportion des crédits aujourd'hui consacrés au soutien des investissements des collectivités ?

Le Gouvernement n'est pas le seul responsable de la politique de démantèlement de la fiscalité locale, menée en continu depuis le gouvernement Jospin. Le rapport entre ce qui est financé par la dotation et par la fiscalité fait la part belle aux dotations. Les recettes de substitution relèvent du débat politique, mais je ne suis pas convaincu que le dispositif que vous avez mis en œuvre pour tirer les conséquences de la disparition progressive de la taxe d'habitation soit pérenne. Je souhaiterais avoir votre sentiment sur ce point.

D'abord, les communes reçoivent le produit d'un impôt qui devrait normalement faire l'objet des mêmes critiques que celles que la taxe d'habitation a subies ! En effet, l'assiette de la taxe foncière sur les propriétés bâties n'est pas meilleure, et, qui plus est, seuls les propriétaires sont redevables. On resserre donc le fondement de la fiscalité communale, ce qui pose problème. Ensuite, si affecter une part de la TVA au financement des départements paraissait astucieux lorsque son produit augmentait d'année en année, peut-on aujourd'hui se baser sur une ressource aussi dépendante de la conjoncture ? Surtout lorsque le contexte de crise nécessite des dépenses sociales de la part des départements...

M. Loïc Hervé, rapporteur pour avis. – L'impact de la diminution des impôts de production est certes marginal, avec 3,2 milliards d'euros sur un total de 43 milliards, mais il y a tout de même un risque de double effet, si on le place en parallèle avec la réforme de la taxe d'habitation. Réforme après réforme, on est face à un long processus d'amoindrissement de l'autonomie financière des collectivités territoriales.

Permettez-moi de m'exprimer maintenant à titre personnel et non plus en tant que rapporteur pour la commission des lois. Le FPIC est monté en charge, passant de 150 millions d'euros en 2012 à 1 milliard en 2017, stabilisé à ce niveau depuis. C'est une culture dont il faut sortir rapidement. En effet, l'épidémie et, subséquemment, la crise économique nous entraînent vers une exigence de remise en cause fondamentale de la péréquation horizontale telle qu'elle existe aujourd'hui. D'abord, parce que les collectivités concernées en premier par la crise sont celles qui paient le FPIC, et celles qui sont épargnées en bénéficient. On se trouve face à une solidarité inversée ! Les collectivités qui ont besoin de soutenir l'économie, d'investir ou d'assurer la solidarité sociale n'auront plus les ressources nécessaires, car elles les consacreront à un mécanisme de solidarité qui apparaît aujourd'hui anachronique. Il faut sortir de cette logique. Aujourd'hui, des communes pauvres dans des intercommunalités riches contribuent au FPIC. L'Est de la France, productif et dynamique économiquement, contribue fortement au FPIC, au profit de l'arc atlantique qui l'est moins eu égard aux ratios retenus pour le calcul. Or, lorsqu'on y superpose la carte des admissions en réanimation depuis le mois de mars, on constate que les besoins sont inversés, l'Est étant le plus touché. Je déposerai donc un amendement sur cette question. Il y a urgence à s'interroger sur la pérennité de ce fonds.

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – Si je comprends l'idée de réformer le FPIC, il serait réducteur de vouloir le supprimer. La péréquation est nécessaire dans notre pays, et c'est bien parce que l'on n'a pas voulu la mettre en place que l'État a voulu agir lui-même, au travers de la fiscalité nationale. La territorialisation de l'impôt est aujourd'hui peu concevable compte tenu de la variété de nos territoires.

Je suis favorable à une révision du FPIC afin qu'il soit basé sur des charges standard réelles, tout en tenant compte des recettes par ailleurs. Il ne faut pas opposer territoires ruraux et urbains : certains territoires ruraux ont besoin d'assumer leurs charges de base, mais certains territoires urbains ont aussi besoin d'assumer leur dynamisme. Réévaluons les critères. Mais si on le supprimait complètement, la péréquation serait uniquement faite verticalement. Il serait dommageable de faire assumer la péréquation à toutes les communes, sans distinction.

Mme Jacqueline Gourault, ministre. – Les 3,2 milliards de baisses des impôts de production seront compensés par 3,2 milliards de prélèvements sur recettes, ce qui est beaucoup plus sécurisant que des crédits budgétaires, car ils sont évolutifs en fonction des bases. Pour votre information, madame Cukierman, le remboursement des masques aux collectivités s'élève à 215 millions d'euros, contre les 60 millions initialement prévus. L'État a donc financé près de 500 millions de masques.

Le filet de sécurité existe pour les collectivités territoriales, et je le répète, l'histoire n'est pas finie : nous verrons l'année prochaine s'il est nécessaire de le poursuivre.

La loi de finances rectificative instaure un mécanisme de protection sur les recettes fiscales et domaniales, mais Mme Carrère a soulevé le problème des recettes tarifaires.

Premièrement, ces pertes tarifaires sont très difficiles à identifier, car les nomenclatures comptables ne permettent pas de les retracer de manière fiable. Par exemple, les recettes des régies sont perçues sur un certain compte, tandis que l'affermage est perçu sur un autre. Ainsi, une compensation exigerait un travail ligne par ligne, impossible à réaliser en quelques mois. Deuxièmement, et même si cet argument est difficilement accepté par les élus locaux, la perte des recettes tarifaires due à la fermeture des services publics locaux s'est souvent accompagnée d'économies en termes de dépenses. Qui plus est, les recettes tarifaires relèvent de choix politiques, comme, par exemple, la gratuité d'une piscine municipale pour les moins de dix-huit ans. L'État n'a pas vocation à tout rembourser.

Cela étant, nous avons donné la possibilité aux communes d'étaler les charges relatives à la covid-19 sur cinq exercices budgétaires, selon une circulaire datant d'août 2020.

Enfin, nous sommes toujours ouverts à la discussion : nous avons accueilli les associations du bloc communal, et le Premier ministre a reçu hier les élus de la montagne au sujet des sports d'hiver. Nous sommes tout à fait conscients que la crise a des répercussions importantes sur les collectivités territoriales, et nous serons présents pour y répondre. Toutefois, il faut garder en tête que les dépenses de l'État se creusent. Les deux préoccupations principales du Gouvernement sont les suivantes : éviter les décès et l'effondrement de l'économie française.

Concernant les difficultés de financement bancaire, Bercy a indiqué que l'accès au crédit était globalement satisfaisant pour le moment.

Pour répondre à M. Richard, la circulaire sur la rénovation thermique a été diffusée vendredi dernier aux préfets, et elle vous sera transmise sans problème si vous le souhaitez.

Je comprends l'idée de M. Bas d'indexer les dotations sur l'inflation. Mais le budget de l'État est construit en fonction de la stabilité en euros sans indexation sur l'inflation. Ensuite, les dotations sont certes orientées selon les choix de l'État, mais soulignons que les commissions DETR les orientent aussi un peu.

Par ailleurs, je suis particulièrement soucieuse depuis mon entrée en fonctions d'accompagner les projets des élus. Il s'agit là d'une discussion qui va au-delà des enjeux financiers. Certains seraient peut-être tentés de dire que c'était mieux du temps de la Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR). Mais nous sommes aujourd'hui dans une situation très différente. Nous devons aider les collectivités à réaliser leurs propres projets, car elles seules connaissent les besoins de leurs habitants, j'en suis intimement convaincue. C'est pourquoi, même dans le cadre des contrats de plan État-région (CPER), nous avons admis que la maquette n'était pas forcément la même partout. Les priorités des présidents de région ne sont pas les mêmes selon les territoires, et il faut donc laisser les projets des collectivités territoriales se développer et se croiser avec la volonté de l'État d'assumer certaines politiques publiques. Tout cela peut se faire en toute complémentarité.

Si je vous ai bien compris, monsieur Hervé, vous voulez déposer un amendement au sujet du FPIC pour engager la discussion. Mais, aujourd'hui, ce sont 24 000 communes françaises qui en bénéficient, ce qui constitue un fort mécanisme de solidarité. Je comprends que le débat soit posé, néanmoins je pense que le moment n'est pas approprié pour changer les règles.

M. François-Noël Buffet, président. – Madame la ministre, je vous remercie pour les précisions que vous nous avez apportées. Vous aurez noté la préoccupation de la commission de veiller au bon financement des collectivités territoriales, qui restent, en ces temps de crise, les lieux où s'exerce concrètement la solidarité nationale.

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

La réunion est close à 16 h 10.

Mercredi 25 novembre 2020

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

La réunion est ouverte à 8 h 30.

Mission « Sécurités » - Programmes « Police nationale », « Gendarmerie nationale » et « Sécurité et éducation routières » - Examen du rapport pour avis

M. François-Noël Buffet, président. – Je vous informe d'ores et déjà que nous réservons le vote sur les missions « Sécurités » et « Immigration, asile et intégration » jusqu'à l'issue des auditions de M. Darmanin et de Mme Schiappa, qui auront lieu cet après-midi. Je laisse maintenant la parole au rapporteur pour avis.

M. Henri Leroy, rapporteur pour avis. – Il m'appartient de vous présenter les crédits de trois des quatre programmes de la mission « Sécurités » inscrits au projet de loi de finances pour 2021, dont notre commission s'est saisie pour avis. Il s'agit des programmes 152 « Gendarmerie nationale », 176 « Police nationale », et 207 « Sécurité et éducation routières ». Le programme 161 « Sécurité civile », également rattaché à la mission « Sécurités », fera, quant à lui, l'objet d'un avis distinct, présenté par notre collègue Françoise Dumont.

Dans le contexte sécuritaire que nous connaissons, l'examen du budget alloué aux forces de sécurité intérieure nécessite de notre part une attention renforcée, car il conditionne directement la capacité de notre pays à répondre aux menaces auxquelles il est confronté. Je pense, bien sûr, à la lutte contre le terrorisme, mais également à toutes les formes de délinquance du quotidien. Les orientations budgétaires des dernières années n'ont, malheureusement, pas été à la hauteur de ces enjeux. Depuis plusieurs exercices, nous dénonçons, au Sénat, la stratégie du Gouvernement, qui consiste à mettre l'accent sur le renforcement des effectifs, au détriment de l'amélioration des conditions de travail de nos policiers et de nos gendarmes.

Le projet de loi de finances (PLF) pour 2021 fait, à cet égard, figure d'exception et apporte, pour la première fois depuis plusieurs années, une réponse concrète aux revendications des policiers et gendarmes.

Cette évolution positive, nous ne la devons pas à la mission « Sécurités » en elle-même, qui est une nouvelle fois assez décevante. Hors programme « Sécurité civile », les crédits de paiement (CP) de la mission augmentent de 240 millions d'euros, soit une hausse

de seulement 1,2 % par rapport à 2020. Cette hausse est bien plus faible que les années précédentes, les crédits ayant augmenté de 1,9 % entre 2019 et 2020.

Toutefois, le budget des forces de sécurité devrait également bénéficier d'un abondement conséquent au titre du plan de relance. Ce plan fait l'objet d'une mission distincte, mais pouvons-nous prononcer sur les crédits de la mission « Sécurités » sans en examiner le contenu ? L'exercice est difficile, car le Gouvernement n'a pas fait preuve d'une très grande transparence sur le contenu de ce plan. Les informations sont partielles et mouvantes. C'est regrettable, et l'information budgétaire du Parlement en pâtit fortement. Cependant, selon les dernières informations qui m'ont été communiquées, les crédits complémentaires attendus s'élèveront à 118 millions d'euros pour la police nationale, et à 161 millions pour la gendarmerie nationale. Ces crédits seront exclusivement fléchés sur les dépenses de fonctionnement et d'investissement, qui progresseront, avec cet apport, de 11 % dans la police et de 12 % dans la gendarmerie par rapport à l'exercice 2020.

Ces augmentations importantes étaient fortement attendues par les policiers et gendarmes. Elles permettront de combler les retards pris, au cours des dernières années, dans l'équipement des forces de sécurité intérieure, et peut-être de gagner un peu d'avance pour les années à venir. Trois principaux postes de dépenses devraient en bénéficier.

Premièrement, un effort important sera conduit pour renouveler les parcs automobiles de la police et de la gendarmerie, qui, faute d'investissements suffisants pendant de nombreuses années, sont aujourd'hui vieillissants. Dans la gendarmerie, il est prévu l'acquisition de 4 500 véhicules sur l'année. Des crédits seront également affectés au remplacement des véhicules lourds de maintien de l'ordre, en particulier les véhicules blindés à roues de la gendarmerie (VBRG), avec 45 achats et 35 remises en état. À ces investissements s'ajoute l'acquisition de nouveaux hélicoptères, qui a pu être lancée dans le cadre de la loi troisième loi de finances rectificative.

Deuxièmement, il est prévu de moderniser les équipements et l'armement des forces de sécurité intérieure. Il s'agira, par exemple, de renouveler les gilets de protection et d'acquérir de nouveaux pistolets à impulsion électrique. Des enveloppes spécifiques sont également prévues pour l'acquisition de caméras mobiles, dans la perspective de la généralisation de cet outil d'ici le 1^{er} juillet 2021.

Troisièmement, ce budget devrait permettre d'engager d'importants travaux de rénovation des parcs immobiliers de la police et de la gendarmerie. Une incertitude demeure toutefois sur le montant exact des crédits dont la police et la gendarmerie pourront bénéficier. Nous savons, avec certitude, que la police obtiendra 149 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) pour l'année 2021, et la gendarmerie 125 millions d'euros. Ces enveloppes ne sont pas exceptionnelles, si nous les comparons aux besoins estimés de rénovation : 1 milliard d'euros dans la police et 1,2 milliard pour la gendarmerie.

En complément, la direction générale de la police nationale (DGPN) et la direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN) m'ont indiqué avoir candidaté à l'appel à projets immobiliers lancé par « France relance », à hauteur de 760 millions d'euros pour la police et de 444 millions d'euros dans la gendarmerie. À ce stade, le ministère de l'intérieur n'a pas de visibilité sur ce qu'il pourra effectivement obtenir, car la sélection ne se fera qu'au mois de décembre. Je ne manquerai pas, par la voix de notre président, d'interroger le ministre de l'intérieur cet après-midi sur les perspectives en la matière.

Au-delà des enjeux matériels, le projet de loi de finances pour 2021 permettra également de poursuivre le plan quinquennal de 10 000 créations de postes au sein des forces de l'ordre : 1 145 emplois supplémentaires seront ainsi créés dans la police, et 335 dans la gendarmerie, suivant une répartition précédemment actée de 75 et 25 %. Ces créations de postes permettront de poursuivre la montée en puissance des services de renseignement. Elles permettront également de renforcer les effectifs de sécurité publique, dans le cadre de la police de sécurité du quotidien.

Je réitère toutefois les craintes que j'avais exprimées les années précédentes sur les conséquences de cette politique de recrutements massifs. Celle-ci a en effet placé les dispositifs de formation sous forte tension depuis 2017. La police nationale a ainsi dû procéder à un aménagement durable de la formation initiale des gardiens de la paix, dont le passage en école de police est réduit à 8 mois, au lieu de 12 auparavant, depuis juin 2020. Nous devons aussi nous inquiéter de l'épuisement des viviers de recrutement et de l'abaissement du niveau de sélection dans le cadre des concours.

Les chiffres nous montrent, d'ailleurs, que les bénéfices de cette politique de recrutement sont encore minces. Ainsi, le plan quinquennal n'a toujours pas permis d'enrayer la dégradation du taux d'engagement des effectifs sur le terrain, qui, en 2019, ne s'élevait qu'à 36,4 % dans la police et à 59,3 % dans la gendarmerie. Ces éléments démontrent que la voie du recrutement est insuffisante pour renforcer durablement la capacité opérationnelle de nos forces et améliorer le service de sécurité rendu à nos concitoyens. Nous ne pourrons atteindre ces objectifs qu'en libérant du temps pour nos policiers et gendarmes. Cela nécessite de la volonté politique, pour conduire enfin à leur terme les réformes structurelles engagées depuis de nombreuses années. Je pense, par exemple, à l'allégement des fameuses « missions périphériques », qui polluent le quotidien de nos policiers et gendarmes. Beaucoup a été annoncé par le Gouvernement, mais peu a été fait dans la pratique. Il en est de même pour la simplification des tâches de procédure. Cela fait par exemple des années que nous attendons la mise en production du nouveau logiciel de rédaction des procédures, Scribe, qui ne cesse d'être retardée, de la même manière que l'oralisation de certaines procédures.

Le Livre blanc pour la sécurité intérieure, publié il y a dix jours, formule des propositions intéressantes dans ces domaines. Il reprend d'ailleurs un grand nombre des trente-deux propositions faites par le Sénat, dans un rapport de commission d'enquête sur l'état des forces de sécurité, remis en juin 2018 au Premier ministre et au ministre de l'intérieur. Je m'en félicite, et je souhaite que celles-ci puissent rapidement se concrétiser.

En dépit des quelques réserves que je viens de formuler, le projet de loi de finances pour 2021 constitue, à mon sens, un bon budget pour les forces de sécurité intérieure, car il permettra de donner un coût d'arrêt à la dégradation de leurs conditions de travail. C'est pourquoi je vous proposerai de donner un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Sécurité ». Nous devons toutefois rester attentifs à ce que cet effort s'inscrive dans la durée. Nos forces de sécurité ont en effet besoin de perspectives pour remettre à niveau leurs équipements et se moderniser. Le Livre blanc de la sécurité intérieure annonce une loi de programmation pour la sécurité intérieure, avec l'objectif de porter les crédits des forces de sécurité à 1 % du PIB en 2030, au lieu de 0,88 % en 2020. J'y suis évidemment favorable, car il s'agit d'une proposition formulée par le Sénat depuis plusieurs années. Reste à savoir à quelle échéance le Gouvernement saisira effectivement le Parlement de ce texte...

Mme Nathalie Goulet. – Il est dommage que le document de politique transversale ne soit pas à jour. En effet, les éléments des différents projets de loi de finances rectificative (PLFR) n'y figurent pas. Nous pourrions solliciter le Gouvernement sur ce point.

Nous avons tous, dans nos départements, des casernes de gendarmerie en mauvais état. Un rapport d'un collègue député fait d'ailleurs état des besoins en la matière. Je souhaiterais donc avoir l'avis du rapporteur sur les budgets qui concernent l'immobilier.

L'externalisation du parc de véhicules constituait l'une des pistes envisagées pour mieux répartir les crédits. Deux expérimentations sont en cours, l'une à Tulle et l'autre à Rochefort. Le rapporteur aurait-il un suivi de ces expérimentations à nous communiquer ?

M. Alain Marc. – Je souhaiterais que soit menée une évaluation de la disponibilité des policiers et des gendarmes, notamment le week-end. Les chiffres donnés pour une petite agglomération de 50 000 habitants sont de trois ou quatre policiers le week-end, contre une dizaine en temps normal, alors même que la délinquance semble plus intense que pendant la semaine. Combien sont sur le terrain ? Combien sont en arrêt maladie ?

M. Jérôme Durain. – Monsieur le président, vous nous avez demandé de réserver nos votes jusqu'à l'issue de l'audition de M. Darmanin et de Mme Schiappa. Notre groupe réservera le sien jusqu'à la séance. En effet, il est difficile d'étudier ces missions budgétaires sans prendre en considération le contexte. Et, s'agissant de la sécurité, celui-ci n'est pas neutre. Nous aurons donc une approche politique sur le sujet.

Par ailleurs, il y a, comme dans d'autres domaines, un défaut de transparence globale du Gouvernement sur les crédits, si bien qu'on a parfois du mal à s'y retrouver dans les annonces. C'est pourquoi notre collègue Philippe Dominati, rapporteur spécial de cette mission à la commission des finances, a préconisé de réserver le vote des commissaires aux finances jusqu'à la séance. Éric Jeansannet a même dénoncé un tour de passe-passe budgétaire. Finalement, ces crédits ne sont pas si ambitieux que ça. Entre le plan de relance, le Livre blanc, ou encore la loi de programmation budgétaire, on ne sait plus ce qui relève des crédits sonnants et trébuchants et d'un effet d'annonce. Il est vrai que, globalement, les policiers et les gendarmes sont satisfaits des améliorations qui sont apportées à leurs conditions matérielles de travail, notamment sur la question des véhicules. Mais des questions restent en suspens, comme le temps de travail ou l'utilisation des effectifs.

Mme Éliane Assassi. – Si ce budget apporte des éléments intéressants, il est encore loin de répondre au malaise vécu par la profession. Lors des auditions, on a pu voir que les policiers et les gendarmes étaient globalement satisfaits du plan de relance, mais inquiets pour les années à venir et sur les réponses apportées à leurs besoins. Nous avons été destinataires du Livre blanc, mais nous ne pouvons pas mesurer la portée de ce budget sans l'étudier de façon complète. Réserver un moment de travail en commission sur ce dernier serait, à cet égard, pertinent. Pour l'heure, je réserve donc le vote de mon groupe jusqu'à l'audition des ministres. Par ailleurs, comme les années précédentes, le budget de la sécurité civile reste le parent pauvre de la mission « Sécurités ».

Mme Marie-Pierre de La Gontrie. – L'an dernier, il y avait 23 millions d'heures supplémentaires non payées. Le problème est important, car le paiement de celles-ci constitue l'une des conditions d'acceptation par les forces de l'ordre du travail qui leur est demandé. Sur ce point, l'ancien ministre de l'intérieur Christophe Castaner avait pris des engagements, en envisageant une résorption. Savons-nous où en est cette initiative ?

Le Livre blanc du ministre de l'intérieur fait apparaître un florilège de tâches indues. Il s'agit de tâches qu'un corps de fonctionnaires estime remplir alors qu'elles ne sont normalement pas de son ressort, à l'image de la garde statique devant les établissements publics. Cette prolifération inquiète – nous avions interrogé le garde des sceaux à cet égard –: cela va de la prise en charge des extractions judiciaires, qui avait déjà été transférée en quasi-totalité du ministère de l'intérieur au ministère de la justice, à la garde des détenus dans les hôpitaux, en passant par les escortes qui pourraient potentiellement être confiées à des prestataires privés. On pourrait donc considérer qu'il faut les réduire. Cependant, nous ne raisonnons pas de cette façon : il s'agit plutôt de trouver le corps de fonctionnaires adapté pour les réaliser, puisque ces tâches devront être financées quoi qu'il arrive.

Mme Marie Mercier. – Je souhaiterais insister sur le ressenti des gendarmes. En dehors des moyens, la question qui les préoccupe est celle de savoir comment ils sont perçus dans la population. J'ai assisté à la présentation – très longue – du Livre blanc par M. le ministre. J'ai l'impression que les douanes n'ont pas été incluses à la réflexion. Je rejoins donc la proposition de notre collègue de faire un point sur ce Livre blanc. J'insiste aussi sur l'importance du rôle des gendarmes en cette période de confinement, dans le cadre des violences intrafamiliales.

Mme Jacqueline Eustache-Brinio. – Si ce budget peut effectivement donner quelques espoirs aux forces de l'ordre en termes de moyens, la réalité de terrain n'est pas toujours celle que l'on veut nous faire croire. Certes, des postes sont créés, mais, en tant qu'élue de la région parisienne, je vis une réalité bien différente, avec, par exemple, trois policiers le week-end pour un bassin de 300 000 habitants. Je me pose la question de la réalité des effectifs dans nos villes et nos départements. Il y a un énorme décalage, qui suscite l'inquiétude de nombreux élus.

Par ailleurs, le ministre dit souhaiter s'appuyer sur les polices municipales. Mais la sécurité des citoyens est une mission régaliennne de l'État ! Même si des liens entre les polices municipales et nationales sont nécessaires au quotidien, je suis inquiète sur les perspectives donnant aux policiers municipaux des missions qui ne sont pas les leurs.

M. François-Noël Buffet, président. – C'est le problème classique de la différence entre les effectifs théoriques et les effectifs présents.

M. Henri Leroy, rapporteur pour avis. – Lors de l'audition du directeur général de la gendarmerie nationale et du directeur général de la police nationale, nous avons appris que 500 projets immobiliers avaient été présentés pour la police nationale, et 450 pour la gendarmerie. Les arbitrages n'ont pas encore été rendus. Il est vrai que des zones d'ombre subsistent quant aux chiffres, notamment en ce qui concerne les rénovations immobilières.

Concernant le parc des véhicules, les forces de l'ordre réclament des VBRG depuis 1990, qui seront mutualisés et complètement rénovés. Les gendarmes semblent particulièrement satisfaits de cette évolution. Ce plan de relance n'est certes que pour 2021, mais le Livre blanc est publié en même temps, de manière tout à fait opportune. On peut espérer que les annonces budgétaires qui y figurent répondront aux besoins des forces de sécurité, à moins que ce livre ne vise que la campagne électorale de 2022.

Comme je l'ai expliqué l'année dernière, un policier sur trois est disponible sur le terrain, ainsi qu'un gendarme sur deux. Le week-end, eu égard aux règles sociales, les gendarmes du département sont au repos, à l'exception du centre opérationnel, ce qui n'est

pas satisfaisant. La possibilité de multiplier les effectifs par compagnie pour la gendarmerie, et par commissariat pour la police, est actuellement étudiée. Mais cela reste insuffisant en zone rurale. Ce n'est pas en augmentant les effectifs que nous réussirons à satisfaire les attentes de tous les élus. Le problème de la disponibilité n'est donc pas réglé.

Je souligne que la commission des finances a voté les crédits de la mission le 18 novembre dernier. En tout état de cause, je ne vois pas comment nous pourrions présenter un avis négatif sur ce budget, compte tenu du plan de relance. En effet, les dépenses de fonctionnement et d'investissement vont augmenter, à minima, de 11 à 12 %, ce qui est satisfaisant pour 2021. Toutefois, ces crédits ne résorberont pas toutes les carences, ni les besoins pour l'avenir, d'où la nécessité d'un plan triennal. Toutefois, le Livre blanc vient y répondre, en annonçant une augmentation de crédits pour les années à venir.

Concernant le parc automobile, le budget prévoyait chaque année peu ou prou l'achat de 3 000 véhicules, ce qui n'était jamais réalisé. Ce chiffre était juste suffisant pour rénover le parc par rapport à sa vétusté. Cette année, 4 500 véhicules sont prévus pour la seule gendarmerie nationale, et il en sera probablement de même les années suivantes pour donner une opérationnalité à ce processus. Le vrai problème, c'est qu'il s'agira de véhicules verts, et qu'il conviendra de s'assurer que les bornes de recharge seront également prévues. Les forces de l'ordre n'ont donc pas les moyens techniques d'assumer les préoccupations environnementales qu'on leur assigne. Le Livre blanc répondra-t-il à cette question ?

Pour répondre à Mme Assassi, le budget des forces de sécurité pour 2021 est effectivement décevant : il augmente de 1,3 %, contre 1,9 % les années précédentes. Il n'y a même pas de quoi remplacer l'indispensable. Pire, on a désaffecté des postes des budgets traditionnels pour les réaffecter et gonfler le plan de relance. Pourtant, ce plan donne entière satisfaction aux forces de sécurité. Elles s'y accrochent, après plusieurs années de privation. Le 1^{er} décembre, nous auditionnerons le DGGN et le DGPN, qui pourront nous donner plus de détails sur les perspectives.

Madame de La Gontrie, en 2020, le ministère de l'intérieur avait consacré 32 millions d'euros à l'indemnisation du flux des heures supplémentaires réalisées dans l'année, afin d'éviter la reconstruction du stock. Dans le PLF 2021, 26,5 millions d'euros seront fléchés pour répondre à cet objectif. Mais le problème reste entier, car ils ne pourront pas résorber le stock de plus de 20 millions d'heures supplémentaires. Des propositions sont évoquées, comme les départs en retraite, par exemple. Sur cette question, rien n'a été vraiment réglé.

Il faut évidemment payer les tâches indues, qui relèvent du service public, mais il y a une répartition à trouver entre les ministères. Concernant les gardes, par exemple, le Livre blanc envisage une orientation vers les polices municipales et, surtout, les sociétés privées. Mais cela se fera comme pour les pompiers : ils seront payés par le maire, tout en restant sous le contrôle du ministère de l'intérieur. Il devrait également être procédé à un renforcement des compétences judiciaires des agents de police municipale, avec une formation adaptée. Madame Mercier, les représentants des services publics les plus appréciés par la population sont d'abord les pompiers, suivis par les gendarmes. Ces derniers bénéficient d'un ressenti positif par rapport à leurs collègues policiers, notamment dans le monde rural, puisque la gendarmerie conserverait la surveillance de 95 % du territoire et de 50 % de la population.

À moins que le Livre blanc n'ait été bâti pour l'objectif électoral de 2022, madame Jacqueline Eustache-Brinio, il est porteur d'optimisme pour la remise en état des

forces de sécurité. Si les propositions formulées sont mises en œuvre, bien des problèmes, notamment en termes d'équipements, seront réglés.

La commission décide de réserver son avis sur la mission « Sécurité ».

Projet de loi de finances pour 2021 - Mission « Immigration, asile et intégration » - Examen du rapport pour avis

Mme Muriel Jourda, rapporteur pour avis. – J'interviendrai spécifiquement sur les volets de l'immigration régulière et l'intégration, d'une part, puis de la lutte contre l'immigration irrégulière, d'autre part.

Précisons d'abord que la mission « Immigration, asile et intégration » ne recouvre pas l'intégralité des sommes affectées dans le budget de l'État en la matière. En réalité, le financement des politiques migratoires relève de 13 missions, pour un montant de 6,9 milliards d'euros en crédits de paiement (CP), si l'on en croit le document de politique transversale relatif à cette thématique. La mission qui nous intéresse rassemble, quant à elle, 1,84 milliard d'euros en CP, et 1,76 en autorisations d'engagement (AE). Ces crédits sont pilotés par la direction générale des étrangers en France, qui dépend du ministère de l'intérieur. Il s'agit donc d'apprécier ce budget et l'action au Gouvernement, en prenant en compte l'intervention de la pandémie dans les flux d'immigration et d'éloignement.

Concentrons-nous d'abord sur l'immigration régulière, en rappelant quelques faits. Celle-ci est en hausse, de 4,6 % en 2018, et de 6,1 % en 2019. Les chiffres pour 2020 ne sont pas encore disponibles, notamment en raison de la pandémie. Environ 275 000 titres de séjours ont été délivrés en 2019. Le stock en cours, c'est-à-dire les titres de séjour en cours de validité, était de 3,4 millions au 31 décembre 2019. On peut observer une évolution des motifs de délivrance de ces titres : les titres de séjour étudiants ont augmenté de 7,5 %, atteignant ainsi pour la première fois le niveau des demandes au titre du regroupement familial, et l'immigration économique a augmenté de 14,8 %. Environ 224 000 immigrés au total ont été régularisés sur le fondement de la circulaire Valls depuis 2012, dont nous déplorons tous les ans le manque de fermeté à l'égard des personnes entrées irrégulièrement sur le territoire. Les trois premières nationalités des personnes qui immigrent régulièrement sur notre territoire sont les nationalités marocaine, algérienne et tunisienne.

Le sujet de l'intégration est essentiel lorsqu'on parle d'immigration légale. Or, nonobstant l'activité de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) et indépendamment de la crise de la covid-19, les résultats sont relativement décevants. À compter de mars 2019, un contrat d'intégration républicaine (CIR) renforcé avait pourtant été mis en place. Celui-ci prévoyait une formation linguistique et civique, ainsi que des possibilités d'insertion professionnelle. Il n'a pas donné les résultats attendus : sur près de 52 000 primo-arrivants qui bénéficiaient de la formation linguistique, un quart n'atteint pas le niveau de langue requis, pourtant rudimentaire. De plus, seules 173 personnes se sont présentées pour obtenir la certification de niveau de langue qui était proposée. S'agissant de la formation professionnelle, un nouvel accord-cadre doit être conclu depuis plus de deux ans, notamment avec Pôle emploi, il se fait attendre. Surtout, les moyens accordés à l'OFII n'évoluent pas, et en décalage avec la pression migratoire qui augmente d'année en année.

Il est beaucoup plus difficile de donner des chiffres sur l'immigration irrégulière. Le Sénat a déjà alerté à plusieurs reprises le Gouvernement sur le fait qu'aucune donnée ne

semble à même de pouvoir chiffrer précisément ce type d'immigration. Nous en sommes donc réduits à évoquer le chiffre de l'aide médicale de l'État (AME), qui correspond à la sécurité sociale des immigrés en situation irrégulière sur le territoire, dans la mesure où ils s'y trouvent depuis au moins trois mois sans bénéficier d'aucun revenu. Cet indicateur a été multiplié par deux en quinze ans, et a augmenté de 5 % en 2019. Ce sont ainsi 334 546 personnes qui en bénéficient, mais ces chiffres sous-estiment sans doute de beaucoup la réalité de l'immigration irrégulière.

L'immigration irrégulière a vocation à engendrer des départs de France, ce devrait être une priorité de notre politique. Nous en sommes loin.

Premièrement, concernant les centres de rétention administratifs (CRA) – lieux où sont maintenus les étrangers qui font l'objet d'une décision d'éloignement, dans l'attente d'un renvoi forcé, et qui sont 25 en France – des places supplémentaires sont certes en cours de création : le plan 2018-2020 se poursuit, avec 480 nouvelles places. Mais il faut rappeler que ces centres font l'objet d'un taux d'occupation extrêmement important, à hauteur de 87 % en 2019. L'année 2020 est, à cet égard, une exception, du fait des mesures sanitaires. La question du personnel qui sera affecté pour « armer » ces nouvelles places revêt une grande importance. Le taux d'encadrement requis est conséquent, de l'ordre d'1,5 à 1,7 agent nécessaire par personne en situation de rétention. Des incertitudes demeurent sur l'affectation de personnel en temps et en heure pour l'ouverture des places.

Deuxièmement, concernant l'éloignement des étrangers en situation irrégulière, se pose d'abord la question des laissez-passer consulaires. Ce document doit être délivré par le pays d'origine pour qu'il reprenne son ressortissant. Sur ce point, on constate une amélioration du taux de délivrance, passé de 54 à 67 %, ainsi que du délai de réponse. Malgré tout, le taux d'exécution des décisions d'éloignement reste extrêmement faible : il est de l'ordre de 13,6 % en 2017, de 12,6 % en 2018 et de 12,2 % en 2019. Ce résultat se dégrade d'année en année, et dans les faits, un étranger sur deux se trouvant en CRA ne quitte pas le territoire. La situation est donc meilleure du point de vue de la délivrance des laissez-passer consulaires, mais mauvaise du point de vue de l'exécution des mesures d'éloignement, avec un budget qui reste, là encore, constant.

M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur pour avis. – Je poursuis sur le droit d'asile, qui représente 1,18 milliard d'euros en AE et 1,28 milliard en CP. On constate une baisse des AE, qui apparaît logique dans le contexte de la fin d'un cycle important de création de places d'hébergement. Les CP augmentent, quant à eux, de 2,37 %. Depuis plusieurs années, notre pays engage deux types de démarches : d'une part, la réduction du délai de traitement des demandes d'asile, et d'autre part, l'amélioration des conditions matérielles d'accueil des demandeurs.

Le nombre de demandes d'asile accuse une hausse continue depuis une dizaine d'années. En 2019, les demandes enregistrées par l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (Ofpra) ont atteint le nombre record de 132 826, soit une augmentation de 7,4 %. La masse des demandes effectuées dans le cadre des procédures dites « Dublin », – un tiers du total des demandes déposées – démontre à nouveau l'échec de ce mécanisme. En 2020, la limitation des déplacements à la suite de la crise sanitaire a abouti à une baisse des demandes d'environ 30 %, chiffre en conformité avec ce que l'on peut observer ailleurs en Europe. Il ne s'agit toutefois pas d'un phénomène durable, car, dès la fin du premier confinement, on a pu constater une remontée du nombre des demandes d'asile, et cela nous conduit à penser que la

progression a vocation à continuer. Le PLF 2021 est bâti sur l'hypothèse d'une stabilisation du nombre de demandeurs autour du niveau constaté en 2019, qui nous paraît crédible.

L'analyse de l'origine des demandeurs d'asile met en lumière une prédominance des pays du Maghreb et des pays d'Afrique francophones, sous l'effet des différents conflits. On constate une diminution du nombre de demandeurs venant de pays d'origine considérés comme sûrs, notamment l'Albanie et la Géorgie. Les efforts menés d'abord par M. Collomb, et aujourd'hui par M. Darmanin, peuvent donc être considérés comme des réussites. Depuis trois ans, le premier pays d'origine des demandes est l'Afghanistan. La Cour nationale du droit d'asile (CNDA) vient d'ailleurs d'infléchir sa jurisprudence dans ce domaine, en précisant les critères d'attribution de la protection subsidiaire. Ce sujet n'est pas négligeable, car les Afghans représentent une grande partie des personnes effectuant leur demande en France après un passage ou l'échec d'une première demande dans un autre État européen. À titre d'exemple, le taux de rejet des demandes afghanes en Allemagne représente un peu plus du double du nôtre.

Sur les deux objectifs du Gouvernement en matière d'asile – réduction du délai de traitement, amélioration des conditions d'accueil –, nous ne pouvons faire qu'un constat d'échec.

Concernant la réduction des délais de traitement, l'exercice est un peu désespérant. Pourtant, les moyens alloués à l'Ofpra avaient été fortement augmentés, notamment avec la création de 200 équivalents temps plein (ETP) l'an dernier. La plupart des recrutements ont été réalisés, mais l'épidémie de la covid a abouti à la fermeture de l'Ofpra pendant le premier confinement, et, malgré les efforts, à une semi-fermeture dans la période actuelle. Ainsi, l'examen des dossiers et les auditions ont été ralents, aboutissant pour 2020 à un délai moyen de traitement de l'Ofpra de 275 jours. L'objectif fixé par notre pays, à savoir la réduction du délai de traitement à 60 jours, est donc repoussé à 2023. Pour 2021, l'objectif dit « intermédiaire » serait de 112 jours, ce qui reste élevé. La situation est similaire pour la CNDA : malgré un effort budgétaire de recrutement important en 2020, avec des juges vacataires, de nouveaux rapporteurs, ou encore la création de chambres spécialisées, on peut conclure au même échec. Celui-ci a une double origine : d'une part, la grève des avocats début janvier, et d'autre part, l'effet de la covid-19, puisque la totalité des audiences a été annulée pendant la période de confinement. Les délais sont de nouveau importants et nous n'arrivons pas à mettre en place l'utilisation de la vidéo en audience, qui était une solution envisagée. L'expérimentation dans ce domaine existe, mais se heurte au fait qu'elle ne peut avoir lieu sans l'accord des parties. L'accord conclu avec les avocats fait ainsi fi de la volonté du législateur...

Concernant les conditions matérielles d'accueil, notre pays présente des niveaux élevés de dépenses sur l'allocation pour demandeur d'asile (ADA), correspondant à 459 millions d'euros. Dans le cadre du « quoi qu'il en coûte » présidentiel, notre pays a par ailleurs prorogé automatiquement l'ADA jusqu'à la fin de la crise sanitaire, même pour les personnes déboutées de l'asile. En outre, l'effort considérable mené sur les conditions d'hébergement se poursuit. En 2021, 6 000 places d'hébergement supplémentaires seront créées, ce qui correspond à une augmentation de 6 %. Ces chiffres sont particulièrement importants, et sont le résultat de cet exercice budgétaire particulièrement marquant. Mais malgré ces moyens budgétaires, la situation ne donne pas satisfaction, puisque la moitié seulement des demandeurs d'asile sont hébergés.

Le droit d'asile est un échec en France, et il ne s'agit pas d'un sujet de nature budgétaire. Aujourd'hui se pose la question de sauver le droit d'asile de lui-même. Ce droit est né après-guerre, il est aujourd'hui devenu un élément beaucoup plus mondialisé que ce qui avait été envisagé. Peut-il être sauvé ? Oui, mais sous réserve que les délais de traitement soient raisonnables, d'une part, et que soient éloignées les personnes qui ne bénéficient pas de la protection, d'autre part. À l'origine, le droit d'asile s'adresse aux combattants de la liberté, mais nous avons quitté ce registre depuis bien longtemps. La question des délais ne relève pas de mauvaise volonté ou d'insuffisance de moyens budgétaires. Concernant l'éloignement, c'est une catastrophe totale : nous n'éloignons en réalité quasiment pas. Certaines situations sont même totalement imparables. Sur les 25 CRA, la moitié est fermée pour des raisons liées à la covid-19, et la moitié restante fonctionne à demi-effectif. De plus, l'éloignement est soumis à l'accord des pays concernés, qui demandent l'assurance que l'intéressé ne soit pas atteint de la covid-19, et le refus d'être testé est un droit protégé. Ainsi, il faut faire preuve de beaucoup de bonne volonté pour se trouver en situation d'éloignement...

Il y a toutefois des points positifs, le premier étant porté par l'Union européenne, avec des projets de réforme importants. Ensuite, un travail intéressant de croisement des informations administratives est aujourd'hui effectué, afin de permettre à l'autorité judiciaire de communiquer à l'Ofpra les situations qui posent problème en termes d'ordre public. En outre, l'attribution du statut du réfugié ne vaut pas carte blanche, car le bénéficiaire du droit d'asile ou de la protection subsidiaire présentant un risque pour l'ordre public peut se voir retirer ce statut, ce qui se produit assez régulièrement. La modification de jurisprudence de la CNDA vis-à-vis de l'Afghanistan est également un élément positif. De la même manière, le ministre de l'intérieur est très engagé sur l'obtention des laissez-passer consulaires, et il faut également saluer le travail de l'Union européenne sur ce sujet. Lors de l'audition de Mme Johansson par la commission des affaires européennes, celle-ci nous a assuré que la Commission européenne disposait d'une palette d'arguments pour négocier une augmentation de nombre de ces laissez-passer. Enfin, je souhaite que nous trouvions des solutions pour éviter que des personnes en situation de migration ne s'opposent à la prise en compte de leurs empreintes.

Mme Muriel Jourda, rapporteur pour avis. – Vous l'avez compris, ce budget a été abondé tous les ans par à-coup, plutôt au bénéfice de l'immigration régulière et de l'intégration en 2018, de l'asile en 2019, et de l'hébergement en 2020. Les efforts financiers sont indéniables. Mais ce budget est surtout un tonneau des Danaïdes : on passe son temps à courir après la réalité qui s'impose à nous, à savoir celle d'une immigration toujours en hausse, et d'un nombre toujours plus important de personnes en situation irrégulière. Il nous faut désormais vraisemblablement adopter une législation différente : cela passe à la fois par l'Europe, mais aussi par le niveau national. On ne peut pas à la fois constater que cette immigration ne cesse d'augmenter, et voter parallèlement un regroupement familial toujours plus facile, comme cela a été fait – contre l'avis du Sénat – dans la loi de 2018 pour une immigration maîtrisée. Il faut tirer des conséquences de la réalité : nous n'appliquons pas nos lois sur l'immigration irrégulière correctement, et ce n'est pas de bonne politique.

Malgré les efforts financiers, la politique migratoire n'est pas efficace, et par conséquent, nous vous proposons d'émettre un avis défavorable sur ce budget.

Mme Nathalie Goulet. – Ce sujet est un irritant, qui fait le jeu les extrêmes et du Rassemblement national. Il est de la responsabilité de la représentation nationale de trouver des solutions. Je partage le constat des rapporteurs sur l'échec de la politique migratoire. Il faudrait accueillir moins, mais accueillir mieux.

A-t-il été fait état de la situation des outre-mer au regard de la situation migratoire, ces territoires étant particulièrement poreux ?

Qu'en est-il des interprètes afghans de l'armée française ? Ces personnes mériteraient l'asile, et ont été traitées de façon inacceptable. Ils ont besoin d'un hébergement et sont aujourd'hui complètement à la charge des bénévoles. Cette situation est un vrai scandale pour la France.

La situation en milieu carcéral a-t-elle été étudiée ? Que deviennent les détenus en situation irrégulière à l'issue de leur incarcération ?

M. Jean-Yves Leconte. – Je ne pense pas qu'il y aura un jour une solution parfaite sur ce sujet, qui est complexe. Il faut donc s'exprimer avec nuance.

Premièrement, l'année 2020 sera particulière. Le premier motif de délivrance d'un titre de séjour est d'être conjoint ou futur conjoint de Français. Compte tenu de la situation aux frontières, beaucoup de personnes ne pourront pas se marier cette année. Deuxièmement, nous délivrons à peu près trois fois moins de titres de séjour que la Pologne. Il faut donc relativiser l'idée que nous les délivrons à tout-va. Troisièmement, la circulaire Valls se contente d'établir des critères objectifs en matière d'intégration, de travail et de scolarisation des enfants qui conditionnent l'obtention du titre de séjour. Enfin, notre pays a été plusieurs fois condamné cette année par la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH), à propos de la manière dont les personnes sont traitées. C'est le cas pour la situation des enfants à Mayotte, ou encore sur les traitements inhumains et dégradants que la France a fait subir à certains demandeurs d'asile. Je rappelle aussi la lettre très argumentée du Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL) sur la situation des CRA dans le contexte sanitaire. Et *quid* des contrôles aux frontières ?

Concernant l'asile, nous sommes chanceux par rapport à la plupart des pays européens. Les demandes d'asile ont suivi une courbe progressive, qui n'a jamais présenté les à-coups de celle nos voisins. On peut constater deux échecs : le premier est l'hébergement, en particulier de ceux qui obtiennent la protection ; le second, la difficulté d'accès au guichet en préfecture. Les seuls points positifs viennent de l'Europe. Il s'agit notamment de la réforme du pacte migratoire, notamment *via* le renforcement de la base de données Eurodac et le développement du système européen d'information et d'autorisation concernant les voyages (Etias) pour les ressortissants non soumis à l'obligation de visa. Pour le reste, la politique actuelle ne préserve pas la dignité des personnes. Nous ne voterons donc pas ce budget.

M. Thani Mohamed Soilihi. – Les rapporteurs pourraient-ils évoquer la situation des outre-mer ? Ces territoires concentrent en effet à eux seuls plus de la moitié de la problématique de l'immigration illégale, et plus de la moitié des reconduites à la frontière de notre pays. Ils sont également fortement concernés par la problématique du droit d'asile. Lors d'une visite en Guyane l'année dernière sous la conduite de Philippe Bas, nous avons pu nous apercevoir de cette réalité.

M. Jean-Pierre Sueur. – On considère toujours qu'il y a une sorte de « trop-plein » d'immigration, qui serait préjudiciable. Or, je crois que l'état économique du monde et d'un certain nombre de pays fait qu'il y aura toujours une pression migratoire. Je salue le fait qu'il y ait deux rapporteurs, puisque l'immigration est une politique, alors que l'asile est un droit, par lequel nous sommes liés au travers de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés.

Je ne partage pas la conception de Philippe Bonnecarrère, selon laquelle le droit d'asile serait né à partir de l'après-guerre. Les conditions de violence et de souffrance existantes dans certains pays font que l'asile sera toujours là. Il n'y a donc d'autre solution que de faire en sorte que les choses se passent le mieux possible. S'agissant de l'asile, il est intéressant de voir qu'en dépit des moyens importants affectés à l'Ofpra et à la CNDA, il n'y a pas eu d'effet. Si l'examen d'une demande d'asile dure un an et demi, les personnes finissent par rester. Réduire ces délais est donc un véritable enjeu, y compris dans la perspective de raccompagner les personnes en situation irrégulière. C'est la seule chose que nous pouvons faire. Il faut être réaliste, et ce sujet suscite des questionnements idéologiques, même si je reconnaissais la présence de problèmes concrets.

Mme Éliane Assassi. – Le droit d'asile est un droit fondamental en France, profondément ancré dans notre tradition républicaine. Il est inscrit dans le préambule de la Constitution de 1946, et c'est une obligation internationale qui repose sur la convention de Genève de 1951. C'est pourquoi il ne peut pas être soumis aux vicissitudes de la politique de la migration. Si je partage l'avis défavorable des rapporteurs, ce n'est pas pour les mêmes raisons. Il s'agit d'une mission compliquée, dont on ne peut pas avoir qu'une lecture chiffrée. La place de l'humain est importante. Or, votre analyse porte exclusivement sur les conséquences : les causes de l'immigration et de l'accroissement des demandes d'asile ne sont évoquées à aucun moment. Tant que l'on ne s'affranchira pas de cette réflexion, on restera dans une discussion binaire. La question n'est donc pas d'être pour ou contre, mais de faire des propositions. Une fois que nous parviendrons à cette analyse sincère, nous pourrons être plus sereins sur ces questions.

Mme Jacqueline Eustache-Brinio. – Il s'agit d'un débat très clivant. Personne ne remet en cause le droit d'asile, mais aujourd'hui, celui-ci est complètement détourné à la faveur de la migration économique. Effectivement, il faut un vrai débat sur le sujet. Il n'y a rien de glorieux pour un pays comme la France à créer des ghettos sur les trottoirs parisiens. Il faut donc être réaliste ; d'ailleurs, les régions ne sont pas toutes concernées de la même manière. L'aide au développement est, en outre, un élément majeur, et il faudrait poser la question de l'immigration en ces termes. Moins on en parle, plus on favorise les partis populistes.

Mme Muriel Jourda, rapporteur pour avis. – Il y a un clivage, mais celui-ci ne porte pas sur les constats. Chacun est d'accord pour dire que l'immigration n'est pas bien intégrée, que le droit d'asile n'est pas bien exercé, et qu'il ne faut toutefois pas le remettre en cause. Mais deux politiques différentes se font face. D'une part, celle du Gouvernement, partagée par certains de nos collègues, selon laquelle il faudrait mettre les moyens à la hauteur de la demande. D'autre part, celle que vos rapporteurs soutiennent, qui consiste plutôt à vouloir juguler la demande pour pouvoir exercer correctement le droit d'asile, et ainsi avoir une politique d'immigration véritablement intégratrice, contraire à une simple juxtaposition de communautés sur le territoire.

Selon Mme Assassi, nous ne nous interrogerions pas assez sur les causes de l'immigration et les motifs de ceux qui émigrent. Mais on peut aussi s'interroger sur la volonté des peuples qui accueillent à intégrer. La position de ceux qui accueillent doit être prise en compte. On voit donc bien la ligne de partage qu'il y a ici.

Sur l'outre-mer, le format du rapport ne nous permet malheureusement pas de développements spécifiques, même si nous avons interrogé le ministère de l'intérieur et obtenu plusieurs réponses écrites. Je peux toutefois vous indiquer un chiffre : en 2019, plus de

24 000 personnes ont été placées dans les CRA en métropole, contre plus de 26 000 en outre-mer. On se rend compte que l'outre-mer, notamment Mayotte, concentre une forte immigration dans une situation déjà extrêmement difficile. Effectivement, un plan a été mis en place, mais la difficulté perdure.

Sur la situation en milieu carcéral, du fait de la pandémie, il a été difficile de remplir les CRA, mais les personnes sortant de prison faisant l'objet d'une mesure de départ du territoire ont, par principe, été retenues dans ces CRA.

M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur pour avis. – Nous comprenons très bien que ces sujets soient traités de manière nuancée.

Madame Goulet, concernant le sujet des interprètes afghans de l'armée française, le ministre des affaires étrangères vous a répondu en séance, et nous n'avons pas eu d'alerte particulière sur ce sujet. Lorsque nous revenons au droit classique de l'asile, toute personne persécutée en raison de son appartenance à un groupe social ou de ses opinions politiques bénéficie de la protection. Si l'Ofpra est saisi d'une demande d'un interprète de l'armée française pouvant justifier de sa coopération, nous comprendrons que cette personne puisse être en danger en restant en Afghanistan dans les conditions d'une prise de pouvoir des talibans. Nos procédures classiques doivent permettre de traiter ces cas.

Monsieur Mohamed Soilihi, s'agissant de l'outre-mer, j'espère que nous aurons l'occasion d'échanger pour avoir votre lecture de ce qui reste encore à faire en la matière. La moitié des quelques éloignements réalisés le sont en outre-mer. Est-ce une réponse satisfaisante aux préoccupations de l'outre-mer ?

Monsieur Leconte, je partage surtout votre conclusion : la réforme de la politique migratoire se fera forcément à l'échelle européenne.

Monsieur Sueur, s'agissant de la différence entre l'immigration et l'asile, vous nousappelez à considérer les choses dans la durée, et je retrouve, dans l'intervention d'Éliane Assassi, une même logique d'analyse générale.

Tout droit doit être socialement accepté. Notre pays a pris des engagements et il n'est dans l'esprit de personne de renoncer au droit d'asile, mais il n'est pas scandaleux d'examiner dans quelles conditions ce droit peut être socialement acceptable. Je constate une montée en puissance des interventions sur le thème : ne faut-il pas changer la Constitution ? Avant de se poser ce type de question douloureuse, il faudrait déjà faire fonctionner le système. Ce n'est pas la bonne volonté du Gouvernement qui est en cause, ni les moyens déployés dans notre pays ; on songe au rocher de Sisyphe.

Madame Eustache-Brinio a évoqué l'idée d'un détournement avec l'immigration économique ; cela fait effectivement partie du sujet.

Mme Françoise Gatel. – Un pays souverain définit sa politique d'accueil et nous devons pouvoir en parler de manière rationnelle et démocratique. Je suis frappée par l'augmentation de nos budgets et par notre incapacité à appliquer la loi, d'une part, et à apporter une réponse humaine aux personnes accueillies, d'autre part. Je partage l'avis d'Éliane Assassi quant à la nécessité de s'interroger sur les causes. Comment, par exemple, pouvons-nous laisser à penser que nous pourrions accueillir l'ensemble des personnes souhaitant émigrer, alors que les pays d'origine ont besoin de cette richesse humaine pour

assureur leur développement ? Le rapport présenté aujourd’hui, à mon sens, est à corréler avec l’aide au développement que nous apportons.

Un pays doit s’assurer de l’application de la loi. En période de crise sanitaire, l’obligation du consentement aux tests avant tout éloignement me laisse interrogative.

Mme Valérie Boyer. – Le sujet est douloureux pour tout le monde, et en premier lieu pour les personnes jetées sur les routes de l’immigration. Ces personnes sont, le plus souvent, victimes du trafic d’êtres humains. Voilà une des causes dont on ne parle pas assez et que l’on ne sanctionne pas suffisamment : le trafic d’êtres humains. En tant que députée, j’ai voulu que ce trafic soit pénalisé de manière plus forte, mais cela a été refusé dans la dernière loi Asile et immigration. Nous savons aujourd’hui que ce trafic rapporte davantage que le trafic de drogues ou que tout autre trafic, et notre législation ne nous permet pas de lutter contre cela.

Je pense à la souffrance de ces personnes sur les routes ou entassées dans des bidonvilles ou des campements – on emploie même le mot atroce de « camp » –, souvent « utilisées » à des fins partisanes par des associations, et je pense également à la souffrance des Français qui n’ont jamais été directement interrogés sur le sujet. Le chaos migratoire dans lequel nous nous trouvons aujourd’hui doit nous conduire à nous interroger sur la possibilité de consulter les personnes qui accueillent.

Dans la région Provence-Alpes-Côte d’Azur, des personnes venant majoritairement de Tunisie – un pays qui n’est pas en guerre – se font passer pour des mineurs et s’entassent à la frontière entre l’Italie et la France, avec l’idée d’enfreindre notre législation. Parmi elles, beaucoup, en outre, sont infectées par le virus de la covid-19.

Dans cette situation de chaos migratoire, il n’y a que des perdants : les pays qui se cotisent pour envoyer des personnes attirées par notre législation et par le regroupement familial très élargi, malheureusement, en 2018 ; et aussi, les Français qui souffrent et ne comprennent pas pourquoi nous n’arrivons pas à appliquer nos propres règles. Parmi les endroits les plus difficiles, je pense évidemment aux départements d’outre-mer, notamment à la situation dramatique à Mayotte.

M. François-Noël Buffet, président. – Nous arrivons aujourd’hui à partager le constat. Il s’agit d’une première étape.

Nous connaissons un problème structurel – et non budgétaire. Les choix de politique migratoire doivent être formulés par le Gouvernement, quel qu’il soit. Cela touche l’immigration régulière – sur laquelle il faut être parfaitement clair – et l’immigration irrégulière – dans la manière de procéder aux éloignements. Et nous avons également affaire à un problème de droit, conjoncturel. L’asile, c’est un droit ; personne ne le remettra en cause, même si la situation peut varier selon les conjonctures internationales, ce qui oblige à s’adapter.

En revanche, nous devons être vigilants sur le détournement des procédures. Le problème de fond n’est pas d’accueillir, ni de protéger, mais d’éviter qu’un certain nombre de personnes ou de réseaux profitent du système et le détournent au détriment de ceux qui mériteraient un traitement plus rapide de leur dossier.

Le sujet, très complexe, dépend aussi beaucoup des relations internationales, de la capacité à obtenir des laissez-passer consulaires... Tout cela n'obéit pas simplement à la règle de droit elle-même, mais à d'autres critères.

Je voudrais saluer le travail précis et clair effectué par les rapporteurs. Nous aurons sans doute d'autres débats. Sur des sujets comme celui-ci, je vous ferai peut-être des propositions à l'avenir.

La commission décide de réserver son avis sur la mission « Immigration, asile et intégration ».

Projet de loi de finances pour 2021 - Mission « Justice » - Programmes « Justice judiciaire » et « Accès au droit et à la justice » - Examen du rapport pour avis

Mme Agnès Canayer, rapporteur pour avis. – La mission « Justice » regroupe quatre programmes : le programme 166 « Justice judiciaire » ; le programme 101 « Accès au droit et à la justice » ; le programme 310 « Conduite et pilotage de la politique judiciaire » ; et enfin, le programme 355 « Conseil supérieur de la magistrature ».

À première vue, le budget paraît intéressant ; mais très vite, on se rend compte que son application concrète suscite de vives interrogations. On nous annonce un budget historique, avec une augmentation notable des crédits à hauteur de 8 %, soit 600 millions d'euros supplémentaires par rapport à 2020, pour atteindre le total de 8,2 milliards d'euros, hors pensions. Il s'agit, surtout, de 200 millions supplémentaires par rapport à l'enveloppe prévue par la loi de programmation du 23 mars 2019 ; le montant est même conforme aux demandes formulées par le Sénat au cours de l'examen de ce texte.

En vérité, nous sommes assez loin du budget historique dont se targue le garde des sceaux. Cet écart de 200 millions d'euros s'explique, tout d'abord, par une évolution de son périmètre, en raison notamment de l'absorption du contentieux de la sécurité sociale par les tribunaux judiciaires, et ensuite, par un effort de rattrapage du retard accumulé en 2020 sur l'exécution de la loi de programmation, d'environ 150 millions d'euros.

L'application concrète de ce budget soulève de nombreuses questions ; j'aborderai celles qui concernent les frais de justice, les emplois et l'aide juridictionnelle.

Le budget consacré à la justice judiciaire prévoit une augmentation de 208 millions d'euros, soit une hausse de 6 % par rapport à 2020. Cette augmentation résulte pour une large part des 127 millions d'euros supplémentaires alloués aux frais de justice. Deux bémols à l'analyse positive de cette augmentation : l'enveloppe, régulièrement sous-dotée, bénéficie donc cette année d'un rattrapage ; et il reste encore 175 millions d'euros de charges restant à payer au titre de 2019.

Concernant les emplois, 1 082 recrutements, au total, sont annoncés. Pour autant, cette hausse est en trompe-l'œil : sur ces 1 082 recrutements, on compte 168 emplois pérennes – dont 50 magistrats et 100 greffiers – et 914 postes de contractuels, dont une grande partie sont prévus par la quatrième loi de finances rectificative pour 2020. Ces recrutements temporaires – juristes assistants, assistants-greffiers –, que le garde des sceaux qualifie de « sucres rapides », sont destinés à la justice pénale de proximité.

Le nombre des emplois pérennes est donc inférieur à celui de 2020, qui proposait la création de 513 postes : 100 magistrats et 413 greffiers. Si le taux de vacance des magistrats est aujourd’hui résorbé – moins de 1 % –, celui des greffiers avoisine les 7 % – il manque 670 emplois de greffiers.

Par ailleurs, tout le monde peut s'accorder sur l'objectif louable de favoriser la justice pénale de proximité. Mais la vraie justice de proximité, c'est avant tout la justice civile, celle du quotidien. Or ces emplois temporaires sont fléchés sur la justice pénale alors qu'elle rend trois fois moins de décisions chaque année que la justice civile et commerciale.

Le stock d'affaires en attente d'être jugées est en inflation constante. Il s'est accru au 1^{er} janvier 2019 de 200 000 affaires avec l'intégration du contentieux des anciennes juridictions sociales et s'est, en outre, alourdi de 18 000 affaires en raison du ralentissement de l'activité juridictionnelle lors de la crise de la covid-19 et la grève des avocats en 2020 ; il n'est donc pas certain que ces « sucres rapides » permettent d'éviter la crise.

Enfin, la revalorisation de l'aide juridictionnelle, très attendue par les avocats, se fera de deux manières : par une augmentation de l'unité de valeur de 32 à 34 euros ; et par une revalorisation ciblée du barème de certaines missions, comme les auditions libres et la médiation. Le financement de cette revalorisation est prévu à hauteur de 27,5 millions d'euros dans le budget 2021. Déjà estimée à 50 millions d'euros en année pleine, cette augmentation est largement inférieure aux 100 millions d'euros recommandés par la mission Perben.

Mme Dominique Vérien, rapporteure pour avis. – Pour ma part, j'aborderai trois points : l'immobilier, l'informatique et l'aide aux victimes.

Concernant l'immobilier, le budget prévoit une augmentation de 6 %, à périmètre constant, des dépenses d'investissement des juridictions. Ce budget atteindrait 227 millions d'euros en 2021, dont 23 %, soit 52,9 millions d'euros, affectés aux contrats de partenariat public-privé des palais de justice de Paris et de Caen, et plus particulièrement, 47,3 millions d'euros pour le loyer parisien qui court jusqu'en 2044.

450 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) avaient été ouverts en 2019. L'état immobilier de nos différents palais de justice méritait cet effort d'investissement. Ces AE ont été complétées par 95 millions d'euros consacrés à des projets en outre-mer en 2019-2020 et 120 millions d'euros pour le tribunal judiciaire de Bobigny en 2021.

Nous ne nions évidemment pas le besoin de travaux. Toutefois, nous avons pu noter quelques dérapages financiers qui témoignaient d'un manque de préparation, tant en matière de programmation, qui parfois n'est pas suffisamment en adéquation avec les besoins des juridictions, que de maîtrise des problèmes techniques. Je voudrais, par exemple, évoquer la cité judiciaire de Nancy qui a vu son enveloppe de travaux passer de 58,5 à 83,25 millions d'euros, en raison de la réévaluation financière du marché et, surtout, de la dépollution des sols sur un ancien terrain d'Alstom – dépollution que l'on aurait pu prévoir et qui aurait peut-être pu être prise en charge par Alstom.

Si la préparation et la bonne exécution du programme immobilier peuvent donc être améliorées, c'est probablement en matière d'informatique que les dysfonctionnements sont les plus criants. Le garde des sceaux nous a confié que la chancellerie n'était pas la meilleure sur ce point ; très franchement, nous pouvons le confirmer. Tout en avouant cela, le garde des sceaux a largement minimisé l'état parfois indigent de l'informatique des juridictions.

Sur le plan matériel, si les magistrats semblent avoir été majoritairement dotés d'ordinateurs portables, la majorité des greffiers, eux, attendent toujours. L'objectif du ministère est de doter 90 % des magistrats et 50 % des greffiers d'ici fin 2020 ; au tribunal de Paris, à peine 10 % des greffiers sont équipés à ce jour, et cela semble être le cas dans l'ensemble des juridictions.

Le sous-équipement matériel se conjugue d'ailleurs aux nombreux écueils que présentent les logiciels. Certaines applications métiers fonctionnent encore sous Windows 3 ou avec WordPerfect – les moins de quarante ans ne savent même pas de quoi je parle ! Ces applications ne sont pas mises à jour suffisamment rapidement après la modification de la loi, retardant l'application de celle-ci – comme la réforme du divorce – ou imposant aux greffiers de « bidouiller » – ce terme a été employé par tous ceux que nous avons entendus –, les retardant un peu plus dans leur travail.

Pour clore ce tableau, j'évoquerai les connexions à distance aux applicatifs métiers. Le ministre nous annonce que désormais 94 % des tribunaux judiciaires ont accès à distance à WinCi – l'applicatif de la justice civile –, alors que, dans la pratique, au tribunal de Paris, cette possibilité n'est offerte qu'à deux greffiers sur plusieurs centaines ; cela montre l'étendue des difficultés.

En résumé donc : 530 millions d'euros d'autorisations d'engagements en 2018, déjà 353 millions dépensés et, mis à part les portables des magistrats, nous attendons encore de voir davantage de résultats concrets. La fin de la course est pour 2022, alors espérons que la situation puisse encore s'améliorer.

En dernier lieu, j'aborderai l'aide aux victimes. Ce budget s'élèverait en 2021 à 32 millions d'euros, soit une augmentation de 11,38 % en un an, bien plus conséquente qu'en 2020. Plus particulièrement, le garde des sceaux, lors de son audition, a indiqué que les crédits dédiés à l'aide aux victimes de violences conjugales s'élèveraient à 8,1 millions d'euros, soit une augmentation de près de 7 millions en dix ans.

Ces crédits ont notamment permis de financer la plateforme « Mémo de Vie » mise en service par France Victimes, qui permet aux victimes de violences de tenir un journal et de prendre conscience de l'engrenage dans lequel elles se trouvent. Il a également permis de financer un espace internet dédié, où l'on peut enregistrer les documents administratifs nécessaires en cas de départ précipité du domicile conjugal, afin de pouvoir s'installer rapidement dans un autre lieu.

Voilà qui est concret mais cela a été simplement financé et non pas créé par le ministère ; là est peut-être le secret.

En conclusion, au vu des différentes observations que ma collègue et moi-même avons formulées, comportant tout de même plus de points positifs que négatifs, nous proposons à la commission d'émettre un avis favorable à l'adoption des crédits des programmes « Justice judiciaire », « Accès au droit et à la justice », « Conduite et pilotage de la politique de la justice » et « Conseil supérieur de la magistrature » de la mission « Justice », inscrits au projet de loi de finances pour 2021.

Mme Marie-Pierre de La Gontrie. – Je remercie les rapporteurs pour avoir présenté de manière objective une situation paradoxale, avec une augmentation significative

du budget et, pour autant, au-delà de la masse budgétaire, des faiblesses et des difficultés remarquées.

Nous parlons, dans le cadre de cette mission, de justice judiciaire. L'augmentation est évidemment moins spectaculaire, de l'ordre de 6 %, l'administration pénitentiaire étant la mieux lotie. Nous restons l'un des pays les plus mal dotés, aussi bien au niveau du volume, du pourcentage du PIB que du nombre de magistrats par habitant. Il s'agit d'un problème de conception globale : les crédits alloués à ces actions doivent traduire une vision de notre modèle de régulation de la société ; or nous en manquons.

Concernant les emplois, j'observe la sous-évaluation chronique des besoins en matière de juridictions. On ressent, notamment chez les greffiers, une forme de souffrance au travail, avec les mêmes discours récemment entendus dans le milieu de l'hôpital. Nous l'avons constaté lors de notre déplacement au tribunal de Paris la semaine dernière.

Quant à la justice de proximité, l'utilisation de cette expression est un leurre, car il ne s'agit que de justice pénale. Or, comme l'a rappelé Agnès Canayer, la justice du quotidien, c'est d'abord la justice sociale, la justice civile, et non la justice pénale.

Concernant la déjudiciarisation, la dématérialisation, lorsque les équipements ne sont pas là, n'est pas réalisable.

Enfin, au sujet de l'aide juridictionnelle, l'augmentation du budget est un progrès. Mais il s'agit là encore d'un problème de conception globale. Le champ des personnes ayant droit à cette aide n'est pas élargi. Aujourd'hui, seuls des revenus très bas permettent à une personne d'être éligible. Lorsque les avocats ne sont pas payés correctement, vous ne pouvez pas être défendu ; le rapport Perben recommande à cet égard un investissement d'au moins 100 millions d'euros.

De notre côté, nous défendrons des amendements. Nous réservons pour l'heure notre vote. Nous relevons avec satisfaction l'augmentation globale du budget de la mission, mais restons inquiets sur son contenu.

Mme Muriel Jourda. – Ma question concerne les 15 000 places de prison, fil rouge de ce quinquennat. Quel est, à ce jour, le nombre de places construites ?

M. François-Noël Buffet, président. – Le budget de l'administration pénitentiaire a été examiné la semaine dernière. De mémoire, on recense 2 000 places construites. Et pour obtenir les 7 000 places promises par le Gouvernement, il faudra attendre 2023, ce qui fait que le chiffre des 15 000 places supplémentaires promises en 2017 ne sera pas atteint.

Mme Valérie Boyer. – Le nombre de places de prison était une promesse présidentielle. En dehors du catalogue des promesses non tenues, c'est la dignité de l'accueil dans les prisons et la sécurité globale des Français qui me préoccupent aujourd'hui. En effet, comment lutter contre la récidive et le radicalisme si l'on ne construit pas de places de prison et si les agents pénitentiaires ne travaillent pas dans des conditions correctes ?

Ces agents travaillent dans des conditions dégradées, et sont l'objet de menaces, aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur de la prison. La construction de places de prison est essentielle dans notre dispositif de sécurité ; sur cette question, il serait souhaitable d'avoir un calendrier précis.

M. Philippe Bas. – Récemment, des avocats m'ont expliqué que la hausse du budget pour les juridictions ne leur paraissait pas à la hauteur des enjeux. À leurs yeux, il s'agit d'un simple ratrapage de l'écart entre la loi de programmation – que le Sénat a jugé insuffisante – et son exécution. Pouvez-vous me confirmer cette analyse ?

Mme Agnès Canayer, rapporteur pour avis. – Le nombre de places de prison ne relève pas de notre rapport.

Je partage le constat de Marie-Pierre de La Gontrie : la souffrance des greffiers est réelle. L'an dernier, j'avais présenté un rapport sur la justice prud'homale, dans lequel j'évoquais des conditions de travail particulièrement dégradées. Le Gouvernement a, en outre, imposé une fusion des greffes des prud'hommes avec ceux des tribunaux judiciaires au 1^{er} janvier 2020, qui a été très mal vécue et s'ajoute aux difficultés préexistantes. Nous observons avec ce budget un début de réponse, avec des réserves sur l'application concrète des embauches.

Concernant l'aide juridictionnelle, les attentes sont fortes. Le rapport Perben donne des orientations. Le ministre n'est pas fermé à la poursuite de la trajectoire de revalorisation, mais semble imposer un certain nombre de conditions.

Pour répondre à Philippe Bas, effectivement, il s'agit d'un ratrapage. Par rapport à la loi de programmation, il manquait 150 millions d'euros en 2020. C'est l'une des raisons pour lesquelles nous relativisons les efforts budgétaires de ce projet de loi de finances pour 2021.

Mme Dominique Vérien, rapporteure pour avis. – Je partage le constat de Marie-Pierre de La Gontrie : notre pays est effectivement mal doté. Au niveau européen, si l'on compte le nombre de procureurs et de juges par habitant, nous sommes très en retard. Les « sucres rapides » ont pour vocation d'apurer les stocks. Pour autant, comme il existe un sous-effectif chronique dans les différents tribunaux judiciaires, il faudrait former davantage de greffiers ; sur ce sujet, le garde des sceaux ne nous a pas donné de réponse claire.

Alors que la vacance des magistrats est résorbée, celle des greffiers s'élève toujours à 7 %. Les nouveaux greffiers, qui sortent de l'école de Dijon, ne vont pas compenser la vacance ni les remplacements nécessaires aux départs en retraite. Il y a aussi un problème d'attractivité dans certaines juridictions.

M. François-Noël Buffet, président. – Il nous faudra aussi surveiller l'exécution budgétaire, cela fait partie de notre travail.

Je souhaiterais conclure cette présentation par deux chiffres. En 2018, la justice pénale a rendu 799 000 décisions ; la justice civile et commerciale, quant à elle, en a rendu 2,3 millions. Comme nous l'avons vu au tribunal de Paris, la problématique première concerne la numérisation, la capacité de doter l'ensemble des greffiers et des magistrats d'un outil informatique opérationnel. L'effort est urgent, singulièrement en matière civile.

La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits des programmes « Justice judiciaire », « Accès au droit et à la justice », « Conduite et pilotage de la politique de la justice » et « Conseil supérieur de la magistrature » de la mission « Justice », inscrits au projet de loi de finances pour 2021.

Projet de loi de finances pour 2021 - Mission « Sécurités » - Programme « Sécurité civile » - Examen du rapport pour avis

Mme Françoise Dumont, rapporteure pour avis. – Je suis heureuse de présenter mon premier rapport devant notre commission. Il porte sur le programme 161 « Sécurité civile » inscrit dans la mission « Sécurités » du projet de loi de finances (PLF) pour 2021.

Piloté par la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC), ce programme finance les moyens nationaux de la sécurité civile. Il s'agit des outils d'intervention opérationnels mis en œuvre au quotidien pour le secours aux personnes, les opérations de déminage et les outils déclenchés en cas de catastrophes majeures. Ces catastrophes peuvent être naturelles, comme les feux de forêt, les inondations, les tempêtes ou les séismes, ou technologiques avec les risques nucléaire, radiologique, biologique, chimique et explosif (NRBCE).

Cette année, les moyens alloués à ce programme, malheureusement, stagnent.

Les crédits demandés restent stables, puisque les crédits de paiement (CP) augmentent de 0,5 %, passant de 518 à 520 millions d'euros, et que les autorisations d'engagement (AE) baissent facialement de 15,5 %, passant de 491 à 415 millions d'euros. Cette baisse s'explique principalement par l'imputation de coûts de maintenance des aéronefs de la sécurité civile dans la mission « Plan de relance ». *In fine*, 37,5 millions d'euros prévus dans le cadre de ce plan seront spécialement dédiés à la sécurité civile.

Les moyens humains de la DGSCGC connaissent une légère hausse, le plafond d'emplois augmentant de 11 équivalents temps plein travaillé (ETP), de 2 479 à 2 490.

Enfin, les moyens aériens de la sécurité civile poursuivent leur évolution salutaire à travers plusieurs chantiers ; le principal concerne le remplacement des avions Tracker par des avions multirôles de type Dash 8, *via* un marché notifié, en 2018. Ce marché portait sur 6 appareils dont la livraison est échelonnée jusqu'en 2023 pour pallier le retrait progressif des Tracker. Or, comme le craignait Catherine Troendlé l'année dernière, un creux est apparu dans le cycle de renouvellement. En effet, la perte d'un appareil et le décès de son pilote pendant la saison des feux de 2019, puis la détection d'un problème technique sur les trains d'atterrissement, ont conduit, cette année, la DGSCGC à retirer prématurément du service l'ensemble des Tracker.

Pour faire face à ce retrait, deux hélicoptères bombardiers d'eau ont été loués cette année pour être basés en Corse, pendant la saison des feux. En outre, deux autres hélicoptères sont en cours d'acquisition, avec une option pour un troisième appareil. Cette acquisition s'inscrit dans le cadre du plan de soutien à l'aéronautique de juin dernier, dont les crédits ont été inscrits dans la troisième loi de finances rectificative pour 2020. Enfin, deux nouveaux avions bombardiers d'eau amphibiens sont en cours d'acquisition sur la base de financements européens.

Je souhaite maintenant remettre ces crédits en perspective à travers trois remarques.

Ma première remarque concerne le budget du programme « Sécurité civile », qui représente seulement 43,5 % des moyens consacrés par l'État à la sécurité civile. Pas moins

de 8 autres programmes sont partiellement consacrés à la politique transversale de sécurité civile de l'État. En outre, le programme « Plan de relance » concourt à renouveler les moyens de la sécurité civile, mais n'est pas pris en compte dans cette politique transversale. Au final, bien que la lecture en soit difficile, ces crédits augmentent, avec une hausse de 14 % en AE et de 18 % en CP ; c'est la raison pour laquelle je vous propose un avis favorable.

Deuxième remarque : le budget consacré par l'État à la sécurité civile doit être rapproché du budget global de nos services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) qui s'élevait, en 2019, à plus de 5 milliards d'euros, presque exclusivement à la charge des collectivités.

La qualité de la politique nationale de sécurité civile est donc largement tributaire des moyens dont disposent les SDIS et, *in fine*, de ceux des collectivités territoriales, les départements en tête. Or, la santé financière de ces derniers va nécessairement pâtir de l'actuelle crise sanitaire.

Face à ces difficultés à venir, il est primordial de rationaliser les dépenses des SDIS. À ce titre, la DGSCGC indique réfléchir à un « pacte capacitaire » qui permettrait de mutualiser certaines dépenses entre SDIS. Je salue, certes, cette initiative, mais constate que de nombreux efforts de mutualisation ont déjà été mis en œuvre entre les SDIS. Je crains donc que les économies qui pourraient être réalisées soient décevantes.

En revanche, j'appelle la DGSCGC à une grande vigilance dans l'élaboration des référentiels techniques qu'elle pourrait être amenée à mettre en œuvre dans les mois à venir. Je souhaite, en effet, que les changements de normes induisant le remplacement du matériel des SDIS soient réduits au strict nécessaire, afin d'éviter les coûts de réacquisition.

Enfin, ma troisième remarque porte sur la manière d'analyser le coût de la sécurité civile. Devant la raréfaction à venir des deniers publics du fait de la crise sanitaire, tant pour l'État que pour les collectivités territoriales, la tentation de réduire les moyens alloués à la sécurité civile pourrait intervenir. Il est donc primordial de rapprocher enfin le coût de la sécurité civile et les économies qu'elle permet de générer, à tout niveau, afin de le considérer pour ce qu'il est : un investissement et non une perte sèche.

L'exercice a été réalisé par le SDIS du département des Bouches-du-Rhône, dans le cadre de l'élaboration du schéma départemental d'analyse et de couverture des risques (SDACR), *via* une méthode de calcul réalisée sur la base des travaux de plusieurs universitaires. Son résultat est édifiant, puisque les 200 millions d'euros de budget 2019 du SDIS des Bouches-du-Rhône ont permis d'obtenir près de 5,5 milliards d'euros de valeur sauvée ; peu d'investissements publics peuvent se prévaloir d'un rendement aussi significatif !

Une prise de conscience de ce gain avéré est donc nécessaire pour les arbitrages budgétaires futurs, afin que la sécurité civile bénéficie effectivement des moyens adéquats pour assurer ses missions d'intérêt général.

M. Jérôme Durain. – Ce programme 161 « Sécurité civile » ne contient pas l'intégralité du budget de la sécurité civile, puisque 90 % de ce dernier est financé par les collectivités locales. Cette année, un élément supplémentaire est venu s'ajouter : le financement de l'État en faveur de la sécurité civile devient de moins en moins lisible, sachant qu'il repose désormais sur 10 programmes, pilotés par 6 ministères différents ; le

programme 161 ne représentera plus que 43 % de l'effort financier de l'État pour la sécurité civile en 2021, contre 50 % ces dernières années.

Notre attention doit aussi se porter sur la situation financière des associations agréées, pendant une crise sanitaire qui met à mal leur trésorerie. Le soutien de l'État s'avère nécessaire, faute de quoi elles risquent de ne plus pouvoir poursuivre leurs actions unanimement reconnues aux côtés des sapeurs-pompiers. Acteurs essentiels de la sécurité civile, ces derniers ont, entre le mois de mars et le mois de mai 2020, effectué plus de 122 000 interventions de secours d'urgence, afin de porter assistance à des personnes présentant des symptômes de la covid-19, le plus souvent pour les transporter vers un centre hospitalier. La question des carences ambulancières est rapidement abordée quand on a l'occasion d'échanger avec un officier des SDIS ; ce sujet appelle, sur le terrain, une meilleure collaboration entre les SDIS et les services d'aide médicale urgente (SAMU).

En effet, au-delà d'être les soldats du feu, les sapeurs-pompiers contribuent à jouer un rôle de plus en plus important en matière de santé, dans la prise en charge d'urgence et du secours aux personnes.

Pour conclure, j'évoquerai la reconnaissance professionnelle. Une bataille a été emportée au Sénat avec la suppression de la part salariale de la surcotisation perçue par la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales (CNRACL) dans le cadre des discussions sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) en 2021, alors que l'Assemblée nationale avait décidé de son arrêt. Parmi la dizaine d'amendements déposés poursuivant le même objet, le groupe Socialiste, Écologiste et Républicain (SER) avait présenté un amendement en ce sens. L'amendement d'Hervé Maurey a finalement été adopté, ce qui constitue une bonne nouvelle.

Mme Agnès Canayer. – Ce budget de la sécurité civile concerne tous les citoyens au quotidien et balaie un nombre de risques très divers – contre le feu évidemment, mais aussi les risques industriels, les risques sur les plages.

Je souhaite évoquer le sujet – épidermique pour les collectivités territoriales – de la défense extérieure contre l'incendie (DECI). Les maires sont pris entre deux feux, si je puis dire : la cotisation aux SDIS et l'obligation de se mettre en conformité avec les normes. N'existe-t-il pas une possibilité de mieux mutualiser et développer les moyens accordés aux SDIS, de manière à assouplir les normes qui pèsent sur les collectivités territoriales en matière de DECI ?

La sécurité civile intervient également beaucoup dans le domaine du bénévolat et de la citoyenneté, notamment auprès des jeunes. Avez-vous un peu de visibilité sur ce rôle et sur les actions menées notamment par les SDIS ?

Mme Françoise Gatel. – Le sujet de la DECI, évoqué par Agnès Canayer, est en train d'émerger dans notre pays. En 2015, un nouveau décret a modifié les règles de protection contre les incendies, en lien avec les feux qui ont dévasté le sud de la France. Ce nouveau décret pose de gros problèmes aux communes. La délégation aux collectivités territoriales a été saisie de ce sujet par le président du Sénat. Nous avons diligenté une mission, de manière à faire des préconisations ; le rapport devrait être rendu au début de l'année prochaine.

En écho, encore une fois, aux propos d'Agnès Canayer, je souhaite évoquer les difficultés rencontrées par certains territoires pour recruter ou fidéliser des pompiers volontaires. Il existe une grande mobilité professionnelle, et les entreprises peuvent également être réticentes à l'idée de libérer leurs salariés qui, par ailleurs, sont pompiers volontaires. En matière de prévention sur ce sujet, existe-t-il des discussions ?

Enfin, les SDIS mènent souvent des actions pour faire découvrir aux jeunes la fonction de pompier volontaire, qui les séduit très souvent. Sachant leur coût, ces actions sont-elles développées partout sur le territoire ?

Mme Françoise Dumont, rapporteure pour avis. – Je partage les propos de Jérôme Durain. En effet, le programme et le budget alloué par l'État manquent de lisibilité. Le budget repose grandement sur les collectivités, au premier rang desquelles nos départements.

Concernant le sujet récurrent des carences ambulancières, les sapeurs-pompiers sont remboursés à hauteur de 123 euros, un transport coûtant entre 400 et 450 euros. Sachant que le secours à personnes augmente chaque année entre 6 et 10 %, plus les secours sont nombreux, plus le déficit se creuse. Sur ce sujet, les SDIS doivent pouvoir bénéficier d'un remboursement plus décent que les 123 euros et un coût moyen doit être établi après une évaluation sur l'ensemble des départements.

Pour répondre à Agnès Canayer et Françoise Gatel, les SDIS se partagent la mission de la défense contre l'incendie avec les maires, les EPCI et le département. Je lirai avec attention le rapport qui sera présenté par la délégation aux collectivités territoriales sur le sujet.

Enfin, s'agissant du volontariat, un plan vise à faciliter la disponibilité des salariés en cas de besoin pour une intervention. Les écoles de jeunes sapeurs-pompiers sont également essentielles, à mon sens, pour faire découvrir aux jeunes la mission de sapeur-pompier. Dans mon département du Var, il y en avait huit à mon arrivée ; désormais, on en compte quinze. Reposant uniquement sur le volontariat de nos sapeurs-pompiers, elles constituent un vivier de recrutement pour les professionnels et s'avèrent, avant tout, une excellente école de vie. Même si les jeunes arrêtent au bout d'une année, ils leur restent toujours quelque chose de cet apprentissage des valeurs de respect, de partage et de courage. Mais il est compliqué aujourd'hui de pouvoir développer ces écoles, car elles reposent sur le volontariat, la bonne volonté et la facilité des SDIS à libérer de l'argent afin de pouvoir acheter du matériel ou des tenues pour les jeunes.

La commission décide de réserver son avis sur le programme « Sécurité civile » de la mission « Sécurités ».

Projet de loi de finances pour 2021 - Mission « Relations avec les collectivités territoriales » - Examen du rapport pour avis

M. Loïc Hervé, rapporteur pour avis. – Pour la quatrième année consécutive, j'ai l'honneur de vous présenter un rapport pour avis sur la mission « Relations avec les collectivités territoriales ». L'exercice prend néanmoins aujourd'hui une tournure différente, dans le contexte d'une année marquée par une crise sanitaire et économique d'ampleur. Celle-ci n'est évidemment pas sans conséquence sur la loi de finances et sur les relations entre les collectivités territoriales et l'État.

D'une part, l'effort de relance conduit par le pays se traduit notamment par la diminution du montant des impositions économiques dont bénéficient les collectivités territoriales et sa compensation par une part de TVA, modifiant à nouveau le panier de ressources des collectivités territoriales. Je sais votre vigilance concernant la composition de ce panier de ressources, dont disposent les collectivités pour exercer leurs compétences : l'examen et l'adoption récents des propositions de lois constitutionnelle et organique pour le plein exercice des libertés locales nous ont donné l'occasion de dire notre inquiétude quant à l'autonomie financière « en trompe-l'œil » de collectivités territoriales toujours plus dépendantes, en réalité, d'impôts nationaux.

D'autre part, afin d'accompagner les collectivités territoriales dans la crise, l'État a prévu des dispositifs de compensation des pertes de recettes, mais également de soutien à l'investissement local. Ils suscitent néanmoins, par leur niveau ou les modalités de leur attribution, des appréciations plus ou moins positives sur lesquelles je vais revenir.

Dans ce contexte financier incertain, les transferts financiers de l'État vers les collectivités locales augmentent, à périmètre constant, de 1,4 milliard d'euros, pour atteindre 117,5 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE). Parmi ces transferts, l'enveloppe des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales représente 53,9 milliards d'euros en crédits de paiement (CP), à périmètre constant, soit une hausse de l'ordre de 4,79 milliards d'euros par rapport à 2020. Cette hausse significative est due, pour partie, au dynamisme du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA), en hausse de 546 millions d'euros, mais surtout aux mesures de compensation des diverses réformes de la fiscalité locale.

La mission « Relations avec les collectivités territoriales », représentant 7,6 % de ces concours, connaît également une hausse des crédits. Mais celle-ci ne doit pas pour autant abolir notre vigilance : comme vous le savez, en matière budgétaire, le diable se cache dans les détails.

Pour 2021, les crédits de la mission s'élèvent ainsi à 4,09 milliards d'euros en AE, soit une augmentation de 261 millions d'euros, et de 3,9 milliards d'euros en CP, soit une augmentation de 446 millions d'euros. Pour rappel, ces crédits sont répartis en deux programmes d'inégale importance sur le plan budgétaire : d'une part, le programme 119 « Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements », doté de 3,9 milliards d'euros en AE et de 3,72 milliards d'euros en CP ; d'autre part, le programme 122 « Concours spécifiques et administration », doté de 194,1 millions d'euros en AE et de 195,8 millions d'euros en CP.

Le programme 119 vise, en premier lieu, à financer diverses dotations de fonctionnement ou d'investissement à destination des collectivités territoriales. Il a fait l'objet d'un abondement à hauteur d'un milliard d'euros en AE en troisième loi de finances rectificative, dans le cadre du plan de relance ; nous y reviendrons. Au sein du programme, deux principaux agrégats se dégagent : les dotations de compensation et les dotations de soutien à l'investissement.

Les dotations générales de décentralisation (DGD) ont pour objet de compenser financièrement les transferts, extensions ou créations de compétences de l'État vers les collectivités territoriales concernées. Elles représentent un total de 1,85 milliard d'euros, en hausse de 20 % par rapport à 2020. Cette hausse est, pour l'essentiel, due à la majoration de l'ordre de 292,7 millions d'euros de la DGD, dont bénéficient les conseils régionaux au titre de la formation professionnelle. Ne pouvant plus bénéficier du versement des frais de gestion de la

taxe d'habitation, les régions se sont vues attribuer par l'article 16 de la loi de finances pour 2020, à compter du 1^{er} janvier 2021, une dotation d'un montant égal aux frais de gestion qui leur étaient versés en 2020. Prenant acte d'une compensation prévue en loi de finances pour 2020, cette hausse ne modifie donc en rien l'équilibre des DGD, qui restent gelées depuis 2012 à leur niveau de 2009, à l'exception de nouveaux transferts amenant de nouvelles compensations.

En second lieu, le programme 119 regroupe plusieurs dotations de soutien à l'investissement des collectivités territoriales ; agrégées, elles représentent un total d'un peu plus de 2 milliards d'euros en AE, un montant stable en valeur par rapport à 2020, inégalement réparti entre les différents niveaux de collectivités. Les régions ne bénéficient ainsi d'aucun soutien, tandis que la dotation de soutien à l'investissement des départements (DSID) ne représente que 212 millions d'euros, un montant lui aussi stable en valeur. Le bloc communal est donc affectataire de près de 90 % de ce soutien à travers quatre principales dotations : la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), la dotation politique de la ville (DPV), la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL), ainsi que sa sœur jumelle, la DSIL « exceptionnelle ». C'est cette dernière dotation qui a fait l'objet d'une ouverture de crédits à hauteur d'un milliard d'euros en troisième loi de finances rectificative.

L'on s'étonnera ici de la clé de décaissement : seuls 100 millions d'euros de CP sont budgétés pour 2021 ; or, si la survenance d'un PLFR au printemps est probable – on l'annonce même pour janvier –, la programmation budgétaire au titre du PLF est censée refléter avec sincérité la consommation des crédits sur l'ensemble de l'année.

Le programme 122, quant à lui, connaît des évolutions contrastées. L'action n° 1, regroupant diverses aides exceptionnelles aux collectivités territoriales, connaît une forte baisse, quasi exclusivement due à l'extinction du protocole de soutien signé entre l'État et la collectivité de Saint-Martin, à la suite de l'ouragan Irma.

L'action n° 4, regroupant diverses dotations attribuées aux outre-mer, connaît à l'inverse une légère hausse de ses crédits en raison de l'augmentation mécanique de dotations de compensation attribuées respectivement à la Nouvelle-Calédonie et à la Polynésie française.

Enfin, l'action n° 2, regroupant essentiellement les crédits finançant les dépenses de fonctionnement de la direction générale des collectivités locales (DGCL) et des divers organismes dont elle assure le secrétariat, reste stable.

J'en viens aux articles rattachés à la mission. Pour 2021, plusieurs points me semblent devoir retenir notre attention.

En ce qui concerne l'automatisation du FCTVA : un consensus prédomine depuis plusieurs années sur la nécessité de mener à bien cette réforme, tant du côté de l'État que des collectivités concernées. En raison de sa technicité et pour en assurer la neutralité budgétaire, elle a néanmoins fait l'objet d'une mise en œuvre heurtée, marquée par plusieurs reports. L'article 57 du PLF prévoit de procéder enfin à l'entrée en vigueur du dispositif, mais seulement de manière progressive. Je me permets donc de renouveler au sujet de cette réforme l'appel à la vigilance déjà émis l'année dernière : entre reports successifs et entrée en vigueur progressive, son acceptabilité par les collectivités territoriales s'en trouvera diminuée, d'autant que leur information sur les travaux d'automatisation semble pour le moins perfectible.

Concernant ensuite l'article 58, qui prévoit les modalités de répartition de la dotation globale de fonctionnement (DGF), je me permets d'attirer votre attention sur deux points distincts. Le renforcement du fonds de péréquation des régions, qui a fait l'objet de modifications lors de son examen à l'Assemblée nationale, ne saurait s'opérer sans une consultation attentive des régions et avec leur assentiment – ce que l'article 58, dans sa rédaction actuelle, ne semble pas nécessairement permettre. Par ailleurs, la neutralisation des effets des réformes de la fiscalité sur les indicateurs financiers est positive, mais laisse entière la question à terme de la pertinence du mode actuel de calcul des indicateurs financiers.

J'appelle votre attention sur deux articles ajoutés à l'Assemblée nationale. L'article 60, issu d'un amendement du Gouvernement, prévoit de prolonger le fonds d'aide pour le relogement d'urgence (FARU) pour cinq ans. Ce dispositif, représentant environ 1 million d'euros de crédits annuels, est très utilisé dans les situations de catastrophe naturelle et a déjà été prolongé deux fois en 2010 et 2015. Si un nouveau prolongement ne peut recueillir qu'un avis favorable de ma part, au regard des besoins des collectivités qui bénéficient du FARU, la question de sa pérennisation mériterait d'être posée.

Par ailleurs, l'article 59, ajouté par un amendement de notre collègue députée Christine Pirès Beaune, procède à un premier recentrage de la DETR sur les départements dont les territoires sont les plus ruraux. Bienvenu, ce premier pas doit se poursuivre par la prolongation de la réflexion sur les modalités de répartition de cette dotation.

Cela m'amène aux difficultés posées par les modalités de répartition des dotations d'investissement. Comme chaque année, je déplore l'insuffisante association des élus aux décisions de subvention.

C'est le cas pour la DETR, dont les modalités d'attribution par le préfet de département ont fait l'objet d'une proposition de loi déposée par notre collègue Hervé Maurey et dont le rapporteur était Bernard Delcros, récemment adoptée par le Sénat. Certaines des évolutions proposées tendent à renforcer le rôle des commissions DETR ; se fondant sur des constats que j'avais formulés, elles me semblent aller dans le bon sens.

Les modalités d'attribution de la DSIL pourraient également être révisées pour améliorer l'association et l'information des élus. Je vous présenterai à cette fin un amendement, déjà adopté par notre commission l'année dernière, qui entend « redescendre » au niveau des préfets de département l'attribution de 80 % du montant de la DSIL, les préfets de région gardant la main sur 20 % de l'enveloppe pour financer des projets structurants au niveau régional.

Enfin, en ce qui concerne la DSID, il est toujours difficilement compréhensible que son attribution ne fasse pas l'objet d'une consultation préalable des présidents de conseils départementaux ; ce serait pourtant une marque de considération élémentaire. Je vous proposerai donc à nouveau cette année un amendement rendant obligatoire cette consultation, mais également la publication des projets ayant bénéficié d'une dotation : cette information existe déjà pour la DETR et la DSIL et me semble d'intérêt public.

Sous réserve de ces quelques points de vigilance et pistes d'amélioration, je proposerai toutefois à la commission d'émettre un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission.

M. Didier Marie. – Je remercie Loïc Hervé pour la qualité du rapport et la convergence de nos vues, puisque nous avons partagé les auditions et entendu le scepticisme des associations d’élus concernant ce PLF.

Le montant de cette mission ne reflète pas – loin s’en faut – l’ensemble des relations entre l’État et les collectivités territoriales. Ces dernières ont été le premier rempart face à la crise sanitaire, et elles éprouvent aujourd’hui des regrets quant aux dispositions présentées dans le PLF, compte tenu de la faiblesse du dispositif de compensation des pertes de recettes, de la non-prise en compte des pertes tarifaires et, évidemment, du bouleversement de la fiscalité locale avec les effets persistants de la suppression de la taxe d’habitation – elle va quand même coûter 10 milliards d’euros sur trois ans et l’on pourrait s’interroger, *a minima*, sur la pertinence de son maintien cette année – et de la fiscalité sur les entreprises, qui représente un montant de 20 milliards d’euros pour les deux prochaines années.

Ce bouleversement de la fiscalité locale marque une véritable révolution dans les relations entre l’État et les collectivités territoriales. Il s’agit, pour les collectivités, d’une perte d’autonomie financière. Nous sommes tous avertis de l’évolution des modalités de compensation, quand les impôts sont remplacés par des dotations. Souvenez-vous de la taxe professionnelle : les collectivités sont loin d’avoir retrouvé les montants supprimés. Cette perte du lien entre le citoyen, l’entreprise et les collectivités, *via* l’impôt, rompt avec un impératif démocratique.

Concernant les crédits régissant les relations entre l’État et les collectivités territoriales qui ne sont pas alloués à la mission, on assiste de nouveau au gel de la dotation globale de fonctionnement (DGF). Sur les trois années du quinquennat, les collectivités ont connu une baisse de près de 10 % de leur pouvoir d’achat. Or, la péréquation n’est aujourd’hui supportée que par les collectivités. On peut se réjouir que la dotation de solidarité urbaine (DSU) et la dotation de solidarité rurale (DSR) augmentent chacune de 90 millions d’euros, que la dotation d’aménagement des communes d’outre-mer (DACOM) augmente de 17 millions d’euros et que la dotation d’intercommunalité augmente de 30 millions d’euros ; en revanche, que tout cela soit financé par les collectivités témoigne d’une véritable difficulté.

On arrive parfois à des situations ubuesques, lorsque les collectivités sont contraintes de réduire leur autofinancement pour financer leur péréquation. Cela pose un vrai problème et m’amène à considérer que le système de la DGF est arrivé au bout de ses possibilités ; il conviendrait, au regard de son illisibilité, de sa complexité et de son caractère injuste, de lancer enfin la réforme attendue.

Enfin, s’agissant des autres crédits, la DETR reste stable. Son recentrage sur les communes rurales est une bonne chose. On peut toutefois s’interroger sur le niveau de consommation des crédits ; quelques millions d’euros semblent parfois traîner dans les préfectures, sans que nous connaissions exactement les modalités de leur exécution.

Concernant la DSIL, je partage l’interrogation du rapporteur : 1 milliard d’euros supplémentaire, c’est très bien ; mais les 100 millions d’euros en CP sont insuffisants au regard des prochaines opérations. Le fait de déléguer la gestion de la DSIL aux préfets de département permettrait aux élus d’émettre des avis et de veiller à la possibilité de cumuler DSIL et DETR.

La dotation « politique de la ville » (DPV), quant à elle, est constante depuis 2017 et atteint 150 millions d’euros. Pour rappel, en 2017, le nombre de communes éligibles avait

été accru et a augmenté depuis ; elles sont donc aujourd’hui plus nombreuses à se partager le même montant.

Pour certains départements, les compensations des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) et le système de péréquation seront problématiques, eu égard à la baisse du montant des DMTO. Et puis, le Gouvernement a retiré plus de 1 milliard d'euros de TVA aux départements, ce qui paraît inacceptable au regard de l'augmentation des dépenses de solidarité, en particulier du revenu de solidarité active (RSA).

Enfin, un dernier élément de vigilance : l'automatisation du FCTVA doit s'établir à périmètre budgétaire constant. Cela signifie que certaines communes ne déclareront pas leurs travaux et ne feront pas appel aux remboursements. Il s'agit donc d'être vigilant, afin que l'assiette ne soit pas remise en cause. Sur la DGF, je relève également une inquiétude concernant le fonds de péréquation des régions, avec la nécessité pour Régions de France d'être associée à son renforcement.

Mme Françoise Gatel. – Si l'on comparait la relation entre l'État et les collectivités à un gâteau, la mission « Relations avec les collectivités territoriales » en serait la cerise ! En effet, nous n'avons évoqué que les choses les plus plaisantes pour le Gouvernement. Certes, la DGF ne baisse pas, alors que sous le quinquennat précédent, cela fut régulièrement le cas. Les crédits alloués à la DSIL et la DETR sont également stables, mais les appels à projets proposés par le Gouvernement ont également augmenté, ce qui, au final, signifie du point de vue des collectivités une baisse relative de l'enveloppe. Je suis très favorable, pour ces subventions sur des thématiques imposées par l'État, à l'idée que les collectivités administrent librement leurs projets.

Je souhaiterais que s'impose rapidement l'exigence d'un débat annuel sur la relation entre l'État et les collectivités. Aujourd'hui, une vision d'ensemble fait défaut.

Concernant le FCTVA, ce n'est pas une dotation. L'État récupère auprès des collectivités de l'argent qu'il doit leur rembourser. Je milite pour revoir le calendrier de récupération de la TVA. L'État étoffe sa trésorerie, alors que, en période de crise sanitaire, nos collectivités devront participer à la réparation sociale et au rebond par la relance économique.

Il faut revoir le principe des appels à projets financés au travers de la DETR et de la DSIL : ils sont trop nombreux, et peu de dossiers sont retenus. Par ailleurs, les collectivités n'ont pas toujours les moyens en ingénierie pour y prétendre.

Concernant le fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC), l'État est d'une générosité remarquable avec l'argent des autres. Il prône à juste titre la solidarité et donc la péréquation. Au nom de la péréquation à laquelle participent les collectivités, le FPIC est devenu – je pèse mes mots – une sorte d'hérésie historique, pour ne pas dire une monstruosité : il a été créé dans le cadre d'un écosystème particulier. Or la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) a contraint toute commune à faire partie d'une intercommunalité. L'État a décidé de maintenir les crédits prélevés sur les collectivités à hauteur de 1 milliard d'euros, mais le nombre de contributeurs a régulièrement diminué. Je peux prendre l'exemple d'une intercommunalité « standard », dont le prélèvement est passé de 35 000 euros la première année à 800 000 euros. Pour filer la métaphore, en l'espèce, il n'y a même plus de cerise. Il faut en finir à un moment donné avec ces situations ubuesques.

M. Mathieu Darnaud. – Je fais miens les propos de Françoise Gatel sur le FCTVA. Quant au FPIC, il devient dangereux pour les collectivités : c'est un bateau ivre. C'est tout le problème avec les fonds qui sont créés à l'instant T, avec une carte communale et intercommunale figée. Dès lors que l'on veut modifier le curseur, plus rien ne fonctionne. Il y a là un véritable sujet de fond. La péréquation est fondamentale pour l'avenir de nos territoires. Si l'on n'y prend pas garde, nous allons nous retrouver avec des outils obsolètes, voire dangereux eu égard à l'instabilité financière qu'ils créent pour nos collectivités.

Je veux remercier Loïc Hervé pour son rapport exhaustif particulièrement intéressant, qui a pointé le rôle primordial que vont jouer les collectivités en cette période de crise. Elles doivent jouir du maximum d'agilité. Comme mes collègues l'ont dit, toutes les petites dotations sont noyées alors qu'elles pourraient produire des effets plus productifs si elles venaient s'additionner aux dotations essentielles que sont notamment la DETR et la DSIL. Les élus doivent être au maximum associés, car ils ont une bonne lecture des projets sur leur territoire. Il y a encore trop d'inertie, s'agissant de la DSIL.

Je ne suis pas un défenseur des dotations de fonctionnement. Mais cette période est particulièrement douloureuse pour nos collectivités, qui sont à l'os. Je crains qu'elles ne soient dans l'incapacité à continuer à faire fonctionner certains équipements. Il aurait été bienvenu que les préfets puissent bénéficier sur cet exercice, de façon encadrée, de la possibilité d'attribuer des dotations de fonctionnement. Les piscines, par exemple, sont, structurellement, des établissements déficitaires. Avec la perte de recettes liée à la crise sanitaire, inutile de vous faire un dessin : les collectivités n'auront pas la capacité d'augmenter leur participation, qu'elle soit communale ou intercommunale.

Mme Cécile Cukierman. – Je rejoins les propos de Mathieu Darnaud sur la situation de plus en plus difficile à laquelle vont être confrontées certaines communes. Cette nuit, j'ai reçu le courriel d'un maire d'une commune de 400 habitants qui fait état d'un manque de 37 500 euros pour équilibrer le budget de l'année 2020, alors même qu'il gère de manière rigoureuse depuis dix-neuf ans les finances de sa collectivité. Ce manque à gagner est principalement dû aux non-recettes – les communes peuvent d'ordinaire s'en sortir grâce à ces recettes face à la baisse des dotations – et aux dépenses supplémentaires – même si la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, Jacqueline Gourault, a évoqué hier le report sur cinq ans des dépenses liées à la covid-19. À l'heure de la transparence – certains pourront lire le compte rendu de notre réunion –, je veux préciser que l'équipe municipale de cette commune avait fait le choix, à l'instar de nombreux maires, de ne pas percevoir la totalité de ses indemnités. Quand on dit que les communes sont à l'os, elles y sont totalement. Les élus ont toujours retroussé leurs manches pour répondre aux besoins de la population. J'entends ce qui peut être fait dans le cadre du plan de relance, par le biais de l'abondement de la DETR et de la DSIL pour ce qui concerne l'État, ou par le département ou la région, en appui aux collectivités pour soutenir l'investissement. Cependant, un nombre non négligeable de communes échappe aujourd'hui à toutes ces aides parce qu'elles n'ont pas la capacité de financer la part restante de 20 %.

La décision sur les masques est révélatrice : une prise en charge en deux temps. Comme l'a dit la ministre hier, la somme envisagée a explosé tellement les collectivités ont répondu présent pour assurer la sécurité de leur population. À l'heure où l'on veut renforcer le lien entre l'État et les collectivités territoriales, y compris, si j'ai bien compris, dans le projet de loi contre le séparatisme que nous examinerons dans quelques mois, il convient que le Gouvernement ne fasse pas preuve de mesquinerie envers les collectivités les plus en difficulté actuellement.

M. Jean-Pierre Sueur. – Tout a déjà été excellement dit, en particulier par Didier Marie, mais je voudrais intervenir sur deux points. Tout d'abord sur le coût de la covid-19 pour les collectivités territoriales : l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité (AMF) l'a chiffré à 6 milliards pour les communes ; pour l'ensemble des collectivités territoriales, on peut estimer qu'il s'établit à 8 milliards. Ces surcoûts ne sont pas couverts par la petite dotation prévue par le troisième projet de loi de finances rectificative.

Ensuite, il faut noter que nous assistons à une révolution copernicienne en matière de fiscalité locale. La Révolution française avait fondé notre système d'impôt local sur l'accord des élus locaux, libres de décider des dépenses et des recettes de leur commune. Ce système a fonctionné pendant plusieurs Républiques. Or, aujourd'hui, la taxe professionnelle a été supprimée et remplacée par une dotation. Il en va de même pour la taxe d'habitation et les impôts économiques. Les dotations se multiplient. Elles sont calculées sur une base qui perd peu à peu de sa pertinence et, finalement, elles deviennent des variables d'ajustement. Les représentants de l'AMF, dans leur diversité, disent que l'on assiste à une nationalisation des ressources des collectivités. On se rapproche du système allemand où l'État attribue aux collectivités des ressources sous la forme de dotations. C'est une question importante pour la démocratie.

Sera-t-il possible de revenir en arrière ? Je suis très sceptique. J'imagine mal un gouvernement rendre aux collectivités territoriales le pouvoir de prélever des impôts et réduire d'autant les impôts prélevés par l'État. Nos dirigeants successifs ont créé une sorte de ticket sans retour.

Mme Cécile Cukierman. – Ces mesures ont bien été votées par les majorités successives. Ce n'est pas la faute seulement des différents gouvernements !

M. Jean-Pierre Sueur. – J'ai dit que c'était un processus assez général. Toutefois, dans les trois exemples que j'ai cités, le gouvernement avait une certaine couleur...

M. Loïc Hervé, rapporteur pour avis. – Un consensus se dégage sur le diagnostic, qui est aussi partagé, d'ailleurs, par la ministre. Mais, en réalité, notre manière de réformer « en silos » nous empêche d'avoir une vision globale. Nous devons insister pour qu'un débat sur les finances locales et les concours de l'État aux collectivités territoriales ait lieu lors de l'examen des projets de loi de finances. C'est l'une des propositions majeures du rapport pour le plein exercice des libertés locales, rédigé par MM. Bas et Bockel, dans le cadre du groupe de travail présidé par Gérard Larcher.

En ce qui concerne le FCTVA, la réforme de l'automatisation ne modifie en rien ni le mode de calcul, ni les montants perçus par les collectivités. Il s'agit uniquement d'une modification des modalités de versement, même si on peut craindre quelques effets de bord auxquels nous devrons rester attentifs.

La question de la cohérence entre la DSIL et la DETR est importante. On constate que les pratiques varient en fonction des usages locaux et des préfectures. Certains préfets considèrent que les deux sont compatibles, d'autres non, alors qu'elles sont en principe cumulables. Il est donc judicieux de prévoir que la même commission d'élus sera consultée sur la DETR et une part départementale de DSIL. Cela aura l'avantage de forcer l'État à un effort de cohérence.

Le témoignage du maire que vous évoquez, madame Cukierman, est révélateur. Nous recevons tous des témoignages similaires. Les inquiétudes sont fortes pour cette année et les suivantes. Même dans des collectivités considérées comme bien gérées, voire riches, les prévisions sont préoccupantes.

Articles additionnels après l'article 59

M. Loïc Hervé, rapporteur pour avis. – L'amendement n° II-609 tend à associer les présidents de conseils départementaux aux attributions de la dotation de soutien à l'investissement des départements.

L'amendement n° II-611 est adopté.

M. Loïc Hervé, rapporteur pour avis. – L'amendement n° II-610 prévoit une scission de la DSIL en deux parts, l'une attribuée par le préfet de région, l'autre – à hauteur de 80 % – attribuée par le préfet de département ; l'attribution de cette seconde part aurait lieu dans les mêmes conditions que la DETR, la même commission étant compétente.

L'amendement n° II-610 est adopté.

M. Loïc Hervé, rapporteur pour avis. – L'amendement n° II-611 est un amendement de repli qui vise à favoriser l'association et l'information des élus locaux pour l'attribution des dotations.

L'amendement II-609 est adopté.

La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales », sous réserve de l'adoption de ses amendements.

M. Loïc Hervé, rapporteur pour avis. – Avant de conclure, je voudrais répondre à une question qui a été posée hier à Mme Di Folco : le coût de la prise en charge des mineurs non accompagnés par les départements est estimé à 2 milliards d'euros.

La réunion, suspendue à 12 heures, est reprise à 16 h 30.

Projet de loi de finances pour 2021 - Audition de M. Gérald Darmanin, ministre de l'intérieur

M. François-Noël Buffet, président. – Nous auditionnons aujourd'hui, dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2021, M. Gérald Darmanin, ministre de l'intérieur, et Mme Marlène Schiappa, ministre déléguée auprès du ministre de l'intérieur, chargée de la citoyenneté.

M. Gérald Darmanin, ministre de l'intérieur. – Le budget du ministère de l'intérieur augmentera de 1,14 milliard d'euros l'an prochain avec les crédits des programmes 363 et 362 du plan de relance. Ce chiffre est supérieur à celui que j'ai communiqué à vos collègues de l'Assemblée nationale car, entre-temps, l'achat d'hélicoptères au profit du ministère de l'intérieur a été accepté au titre du plan de relance aéronautique. Hors compte d'affectation spéciale « Pensions », la hausse des crédits du ministère s'établit à 2,7 % depuis le début du quinquennat, ce qui montre que ce ministère constitue une priorité.

Lorsque j'ai pris mes fonctions en juillet dernier, je me suis fixé trois axes majeurs. D'abord, la lutte contre les stupéfiants. J'entends y consacrer les moyens humains et matériels nécessaires. Les postes nouveaux que vous nous accorderez, je l'espère, seront destinés à renforcer la sécurité publique. Ils participeront aussi à la lutte contre les stupéfiants et renforceront l'Office anti-stupéfiants (Ofast), sorte de *Drug Enforcement Administration* (DEA) française. Les derniers chiffres montrent l'efficacité de notre travail contre le narco-banditisme. Celui-ci a partie liée avec le financement du terrorisme, la traite d'êtres humains, de nombreux actes de délinquance au quotidien, des cambriolages, des occupations illicites de halls d'immeubles, des agressions physiques ou des atteintes aux biens, etc. La lutte contre les stupéfiants est bien la mère de toutes les batailles.

Une autre priorité est la lutte contre les violences faites aux femmes et aux enfants, qui a été érigée en grande cause du quinquennat par le Président de la République. Marlène Schiappa a beaucoup porté ce sujet. Des moyens très importants sont consacrés aux victimes, mais aussi aux gendarmes et aux policiers dans leurs interventions.

La dernière priorité est d'affirmer les valeurs de la République sur tout le territoire et de lutter contre les dérives que le Président de la République a qualifiées de séparatisme, contre l'islamisme radical. Je me réjouis à cet égard des dernières décisions du Conseil d'État, qui a confirmé la fermeture de la mosquée de Pantin comme la dissolution de l'association BarakaCity. J'aurai, d'ailleurs, l'occasion de proposer d'autres dissolutions, dès la semaine prochaine, au conseil des ministres. Il est important, à cet égard, de renforcer les moyens des préfets et de la direction générale de la sécurité intérieure (DGSI) si l'on veut prévenir les attentats et les dérives, mais aussi favoriser l'intégration. Ces priorités s'ajoutent à la préoccupation constante des gouvernements successifs, depuis la présidence de Nicolas Sarkozy, que constitue la lutte contre le terrorisme : les effectifs de la DGSI auront ainsi doublé l'an prochain par rapport à 2017, avec un soutien politique, je crois, quasi unanime.

Mme Marlène Schiappa, ministre déléguée auprès du ministre de l'intérieur, chargée de la citoyenneté. – Avant de vous présenter les crédits de la mission « Immigration, asile et intégration », permettez-moi en ce 25 novembre, journée internationale pour l'élimination de la violence à l'égard des femmes, de rappeler que le Gouvernement a déposé trois projets de loi en trois ans, qui ont tous été adoptés, pour renforcer les droits des femmes. Le Sénat a joué un rôle très important en les enrichissant considérablement lors de leur examen. Nous sommes en train de mettre en œuvre les dispositions qui ont été adoptées, qu'il s'agisse de la généralisation de la grille d'évaluation du danger ou des dispositifs de formation des policiers et des gendarmes, qui ont désormais 120 heures de cours dans leur formation initiale, sans compter la formation continue, pour apprendre à traiter la prise de plainte des femmes victimes de violences.

Nous avons aussi souhaité renforcer les moyens de la plateforme arretonslesviolences.gouv.fr, qui a été créée il y a près de deux ans et qui permet aux femmes de saisir les policiers et les gendarmes 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7. Nous avons recruté douze policiers supplémentaires afin de faire face à la hausse de 15 % des signalements sur cette plateforme depuis le début du second confinement.

J'ai aussi réuni ce matin les directeurs généraux de la police nationale et de la gendarmerie nationale, ainsi que les présidents des groupes de travail du Grenelle des violences conjugales, afin de réaffirmer notre objectif : faire en sorte que toutes les plaintes soient bien prises, qualifiées et transmises au parquet. Je voudrais d'ailleurs saluer l'engagement des forces de l'ordre qui, tous les jours, sauvent la vie de femmes et d'enfants

en intervenant dans les foyers lorsqu'elles sont appelées à l'aide par des femmes victimes de violences.

J'en viens aux crédits de la mission « Immigration, asile, intégration », qui participe à la mise en œuvre d'une politique migratoire maîtrisée et équilibrée, conformément aux orientations du Président de la République et du Premier ministre. Elle repose sur deux volets : l'accueil et l'intégration, d'une part ; la fermeté, de l'autre, vis-à-vis de ceux qui rentrent irrégulièrement sur le territoire national et qui n'ont donc pas vocation à y rester, ou à l'égard de ceux qui se maintiennent sur le territoire bien que déboutés de leur demande d'asile. Je suis très attachée au fait que la France constitue une terre d'asile : si les gens sont persécutés dans des territoires en guerre, ils doivent pouvoir venir en France et demander le statut de réfugié. Mais je suis aussi très attachée, comme le ministre de l'intérieur, au respect des lois de la République. C'est pourquoi je crois que l'obtention du statut de réfugié ne doit pas se faire sans contrepartie, de manière éternelle et inconditionnelle. Nous prenons donc régulièrement, avec le ministre de l'intérieur, des décisions très claires afin de faire respecter les lois de la République.

Les questions d'immigration, d'asile et d'intégration figurent parmi les priorités du ministère. Le projet de loi de finances prévoit une augmentation des crédits à hauteur de 36,8 millions d'euros, soit une hausse de 2 % par rapport à 2020. Aux crédits de la mission « Immigration, asile et intégration » s'ajoutent des crédits du programme 363 « Compétitivité » de la mission « Plan de relance », à hauteur de 26,6 millions d'euros.

La mission comporte deux programmes : le programme 303 « Immigration et asile » et le programme 104 « Intégration et accès à la nationalité française ». Le programme 303 illustre la volonté résolue du Gouvernement de mieux accueillir, mais aussi de mieux lutter contre l'immigration irrégulière et contre les filières de passeurs qui mettent en danger la vie des personnes en leur promettant une vie meilleure dans un autre pays. Les principales dépenses en matière d'asile concernent l'accueil et l'hébergement des demandeurs d'asile. Le budget de l'allocation pour demandeur d'asile (ADA) augmente significativement de 11,5 millions d'euros par rapport à 2020, pour un budget de 459,4 millions d'euros. Cela illustre l'effort de la Nation pour l'accueil des demandeurs d'asile. On ne peut chiffrer à l'avance le nombre de demandes d'asile. Pour faire les calculs, nous avons donc pris le parti de retenir les chiffres de l'année 2019, année où les demandes étaient particulièrement nombreuses, et nous avons anticipé une réduction progressive des délais de traitement des demandes, en raison de la mise en œuvre de mécanismes sur lesquels nous reviendrons, qui entraîneront mécaniquement une baisse de la dépense. Les actions que nous menons en matière d'hébergement ont, elles aussi, un effet mécanique à la baisse sur la dépense. Il s'agit de renforcer la fluidité du parc d'hébergements en faisant sortir les déboutés du droit d'asile qui s'y maintiennent indûment, en incitant aux départs volontaires avec un accompagnement dédié – 1 500 places de départ seront créées à cette fin –, en mettant en œuvre une gestion régionale des places et en réduisant la vacance frictionnelle.

À ces actions, s'ajoutent des moyens financiers conséquents. Nous créons 6 000 places d'hébergement supplémentaires : 4 000 places au titre de cette mission ; 2 000 au titre de la mission « Plan de relance » ; 3 000 places en centres d'accueil de demandeurs d'asile (CADA) ; 1 500 places en centres d'accueil et d'examen des situations (CAES) et 1 500 places dans le dispositif de préparation au retour. Pour le financement du parc d'hébergement, la dotation prévue est de 726,5 millions d'euros, auxquels s'ajoutent 18,5 millions d'euros au titre de la mission « Plan de relance ».

L'amélioration des délais de traitement des demandes d'asile constitue une priorité, dans le prolongement de la loi Asile et immigration et conformément à l'engagement du Président de la République. Il s'agit d'accueillir dignement ceux qui ont vraiment le droit à la protection de la France. Je pense notamment aux personnes qui vivent dans des zones de guerre ou aux personnes que nous accueillons au titre d'un engagement international, comme, par exemple, les veuves yézidies avec leurs enfants, qui ont été victimes des génocides commis par Daech en Irak et que le Président de la République s'était engagé à accueillir en France.

Inversement, nous voulons répondre rapidement à ceux qui n'ont pas vocation à rester sur le territoire, afin que l'on sorte de situations qui ne sont positives pour personne : des personnes viennent en France, formulent une demande et attendent tellement longtemps une réponse, que, entre le moment de leur demande et le moment où on leur refuse un titre, elles restent dans une zone grise et s'installent en France. Il devient dès lors de plus en plus difficile pour les pouvoirs publics de faire respecter les décisions quand elles sont négatives. Réduire les délais de réponse n'aura que des effets favorables. Cela aura aussi un impact sur le montant de l'ADA comme sur la fluidité de l'hébergement. Pour y parvenir, nous augmentons les moyens de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (Ofpra), dont la subvention pour 2021 s'établit à 92,8 millions d'euros, en hausse de 1,3 % par rapport à 2020. Cela représente 200 équivalents temps plein (ETP) en plus. Ces personnes ont déjà été recrutées et sont déjà, pour certaines d'entre elles, en fonction.

Nous voulons aussi mieux lutter contre l'immigration irrégulière. Le Président de la République a annoncé récemment un doublement des forces de sécurité qui sont déployées aux frontières. L'investissement immobilier dans les centres de rétention administrative (CRA) témoigne également de notre volonté résolue. On entend trop que le manque de places en CRA ferait obstacle à l'éloignement : 29,4 millions d'euros seront donc consacrés au financement de la tranche 2021 du plan d'extension des CRA : je pense notamment à Bordeaux ainsi qu'au nouveau CRA de Lyon, qui devra être livré fin 2021. En outre, 6 millions d'euros sont prévus pour la création du CRA de Nice. À ces sommes, s'ajoute 1,4 million d'euros de crédits de paiement (CP), au titre du plan de relance, pour la rénovation des CRA existants. Par ailleurs, les préfets ont été invités à créer des locaux de rétention administrative (LRA). Cela illustre notre volonté d'expulser les étrangers radicalisés ou ceux qui représentent une menace manifeste pour l'ordre public.

Les crédits pour l'éloignement des étrangers en situation irrégulière que nous avons budgétés attestent de la volonté du Gouvernement de retrouver les niveaux d'éloignement qui existaient avant la crise sanitaire. Ce poste de dépense couvre, notamment, les frais de billetterie centrale, mais aussi le coût des aéronefs et des affrètements dédiés. Les crédits sont maintenus au niveau de 2020, à savoir 24,5 millions d'euros.

J'en viens au programme 104 relatif à l'intégration et à l'accès à la nationalité. Depuis plus de deux ans, le Gouvernement a engagé, à la demande du Président de la République, une refonte de la politique d'intégration. L'État se donne les moyens de mener une politique ambitieuse en appliquant les mesures décidées lors du comité interministériel de l'intégration du 5 juin 2018. Le budget augmentera de 2 millions d'euros en 2021. Nous avons souhaité accélérer la naturalisation des travailleurs étrangers qui ont été en première ligne pendant le confinement : aides-soignants, agents de sécurité, personnels de ménage, etc. Nous avons adressé une circulaire aux préfets pour leur demander de nous faire remonter les dossiers de toutes ces personnes qui avaient déjà entamé une démarche de naturalisation pour l'accélérer, considérant qu'elles ont fait la preuve de leur attachement à la Nation et qu'elles

ont contribué à l'effort national. Les préfets nous ont fait remonter 1 419 dossiers. Nos services sont en train de les étudier pour vérifier qu'ils correspondent bien aux critères que nous avons définis.

Parmi les autres actions prioritaires, je voudrais citer celles qui visent à améliorer la maîtrise de la langue française, qui nous semble fondamentale, ou à assurer une formation civique afin de faire partager les valeurs de la République et faciliter la participation à la vie à la société ; de même que les actions en faveur de l'accès à l'emploi ou pour prendre en charge certaines situations particulières, comme celles des réfugiés de guerre ou des femmes ayant subi des violences graves. Ces actions sont menées par l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII), par des porteurs de projets ou des opérateurs. Les crédits d'intervention de l'OFII pour 2021 restent identiques à ceux de 2020, c'est-à-dire 11 millions d'euros ; les crédits consacrés à des actions d'intégration des primo-arrivants augmentent de 9 %.

Les crédits pour l'accompagnement des réfugiés restent prioritairement mobilisés pour le financement des centres provisoires d'hébergement (CPH) de réfugiés dotés de 8 710 places ; ils accueillent ainsi les femmes yézidies que j'évoquais précédemment. Ces crédits sont complétés par des actions d'accompagnement spécifiques dont les crédits progressent de 1,1 million d'euros. L'une des illustrations les plus importantes de cet accompagnement est le dispositif Hope – hébergement, orientation, parcours vers l'emploi –, mais il y a aussi beaucoup d'autres initiatives sur le territoire qui méritent d'être soutenues.

Le ministère accompagne aussi la rénovation et la modernisation des foyers de travailleurs migrants, conformément à un engagement constant depuis 1997, dans le cadre de plans pluriannuels qui se renouvellent. Cette année, 690 foyers sont visés, pour un budget de 8,14 millions d'euros. En conclusion, ce budget illustre la volonté du Gouvernement d'être juste à l'égard de celles et ceux qui rejoignent notre pays, et de faire en sorte que nos actions soient comprises, intelligibles et soutenues par le plus grand nombre.

Mme Muriel Jourda, rapporteur pour avis des crédits de la mission « Immigration, asile et intégration ». – Les lois de la République doivent être respectées et les mesures d'éloignement doivent être effectives. Certes, le nombre des décisions d'éloignement exécutées augmente, mais, comme le nombre de décisions prononcées augmente encore plus vite, le taux d'exécution finalement baisse ; il s'établit désormais à 12 %. Comment améliorer ce taux ? Comment comptez-vous aussi rendre plus difficile l'accès au territoire français ? Je rappelle que, à l'inverse de vos propos, la loi de 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie a facilité le regroupement familial, et donc l'arrivée sur le territoire.

Vous souhaitez que la France n'accorde plus sa protection de manière quasi systématique aux ressortissants de certains pays. Mais comment faire, dans la mesure où c'est l'Ofpra, établissement indépendant, qui est compétent ?

M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur pour avis des crédits de la mission « Immigration, asile et intégration ». – La bonne volonté n'est pas toujours récompensée ! Vous avez augmenté les crédits de l'Ofpra pour accélérer les procédures, mais à cause du confinement, de nombreuses audiences n'ont pu avoir lieu et l'objectif de traitement en 60 jours a été repoussé à 2023. Il en va de même à la Cour nationale du droit d'asile (CND), dont les moyens humains ont été accrus, avec des concours de magistrats vacataires notamment, mais dont le fonctionnement a été perturbé par la grève des avocats et le

confinement. Vous augmentez le nombre de places d'hébergement, mais la demande s'accroît plus vite. Vous créez deux nouveaux CRA, mais à cause de la crise sanitaire, la moitié des centres sont fermés. Pour pouvoir expulser une personne, il faut des accords consulaires, mais aussi des attestations prouvant qu'elle n'est pas atteinte de la covid-19 ; or les tests ne sont pas réalisés en cas de refus de s'y soumettre, et certaines personnes deviennent donc, de fait, inexpulsables. Votre tâche est délicate. Le problème n'est donc pas seulement budgétaire, mais d'ordre structurel.

Quel regard portez-vous sur le projet de réforme du « paquet asile » européen ? Quelles sont aussi vos priorités en ce qui concerne la France : est-ce la réforme du contentieux des étrangers et de la nationalité ? Reprenez-vous, à cet égard, les propositions du Conseil d'État ? Préférez-vous des mesures plus ciblées, comme celles que vous a proposées Mme Jourda ? Allez-vous revenir sur ces aspects négatifs de la loi Collomb de 2018 ?

M. Sébastien Meurant, rapporteur spécial de la commission des finances des crédits de la mission « Immigration, asile et intégration ». – Comme cela a été dit, la question n'est pas d'ordre budgétaire, mais plutôt géopolitique. Vous faites ce que vous pouvez sur le plan budgétaire, mais en restant dans le cadre existant. Il faudrait changer de paradigme. Le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (Ceseda) est plus épais que le code civil et sa complexité ne cesse d'augmenter. Vous évoquez une politique migratoire maîtrisée et équilibrée, mais c'est un souhait un petit peu vain, comme le montre le parcours de l'auteur de l'attentat de Nice, passé sans problèmes de Tunisie en France via l'Italie ! Seuls 12 % des obligations de quitter le territoire français (OQTF) sont exécutés. C'est un problème récurrent. Les moyens consacrés à l'éloignement restent faibles. Il est aussi étonnant de voir des crédits du plan de relance mobilisés pour financer la rénovation des CRA ! Des progrès ont été réalisés sur les centres d'accueil, mais là encore, avec la hausse des flux, l'effort est sans fin et on a l'impression de remplir le tonneau des Danaïdes. Certains parlent d'hospitalité pour tous, mais finalement ce n'est l'hospitalité pour personne, car la pression migratoire continue vu les écarts de niveau de vie entre les pays. Comment comptez-vous lutter contre les filières de passeurs ? Il n'y a aucune générosité à fermer les yeux sur ces phénomènes qui constituent un véritable trafic d'êtres humains.

Le nombre de mineurs non accompagnés (MNA), si je puis dire, car chacun sait que la minorité est un vrai sujet, explose. Ils seraient 16 000 selon le ministère de la justice, mais 40 000 selon les départements. Rien que dans le Val-d'Oise, leur prise en charge représente un coût de 44 millions d'euros, contre 4 millions il y a dix ans ! Or, on le sait, plus de la moitié des cambriolages sont le fait de MNA.

Vous avez évoqué les femmes yézidies : combien en avons-nous accueilli ?

Comment s'assurer que les personnes naturalisées partagent nos valeurs, notamment en ce qui concerne le respect des droits des femmes ?

Enfin, plus de la moitié du contentieux en appel devant la juridiction administrative concerne le droit des étrangers. Allez-vous vous attaquer enfin au droit des étrangers, seule manière de parvenir à une politique ferme et équilibrée ?

Mme Marlène Schiappa, ministre déléguée. – Je partage votre volonté de renforcer l'adhésion aux valeurs de la République dans le parcours qui mène à la citoyenneté. Comme l'a dit le Président de la République, devenir Français doit relever d'une volonté, y compris d'adhésion aux valeurs de la République. C'est pour cette raison que nous avons

demandé à l'administration de rédiger un vade-mecum pour prévoir de nouvelles formes de cérémonies d'accueil dans la citoyenneté qui clôturent le parcours d'intégration, dans lequel nous avons déjà renforcé le nombre d'heures de cours de français et d'apprentissage des valeurs de la République, incluant l'égalité entre les femmes et les hommes. Une personne qui souhaite devenir française doit reconnaître l'égalité entre les femmes et les hommes. L'intégration relève de l'OFII. Ce travail de refonte des cérémonies de naturalisation est en cours. Il faut leur donner un caractère plus solennel, afin d'engager davantage, autour des élus, les proches des personnes qui acquièrent la citoyenneté, de rappeler les valeurs de la République, de lire des textes et de chanter la Marseillaise.

Le Président de la République s'était engagé auprès de Nadia Murad, prix Nobel de la paix, à accueillir 100 veuves de la communauté yézidie. Finalement, 120 ont été accueillies : avec leurs enfants, cela représente environ 500 personnes. J'ai été frappée de voir leur reconnaissance et leur gratitude lors d'une visite dans un centre d'accueil.

La réduction des délais des procédures est l'une de nos priorités. Ce sujet constitue un nœud depuis des années. La hausse des moyens ne suffit pas toujours. Nous avons créé une *task force* sur le sujet, mais le délai, effectivement, est toujours long, notamment à la CNDI, où le traitement d'un dossier prend sept mois, contre cinq avant la crise.

S'agissant de l'Ofpra, je l'ai mentionné, le budget est de 92,8 millions d'euros et 200 ETP supplémentaires sont déjà en poste. Cet office fonctionne malgré le confinement, les interprètes et les agents sont toujours au travail ; le directeur général me l'a confirmé il y a deux jours.

S'agissant de la mission dont j'ai la responsabilité, elle s'ajoute à la question de l'intégration, qui ne se résume pas à des chiffres ou à des numéros de dossier, mais aussi à la manière dont nous manifestons cette volonté de devenir Français, d'adhérer à la République française. Il convient aussi de renforcer les parcours.

M. Gérald Darmanin, ministre. – Je partage l'idée selon laquelle il ne s'agit pas uniquement d'une question budgétaire. L'argent ne fait pas le bonheur, mais contribue à l'efficacité, notamment au regard de la masse de difficultés à laquelle nous avons à faire face.

Vous dites que les efforts ne sont pas toujours récompensés. Mais cela est vrai aussi dans la vie, et non pas uniquement dans le cadre d'une politique migratoire. Cependant, il n'est pas nécessaire d'espérer pour entreprendre, ni même de réussir pour persévérer.

Vous me demandez aussi si une nouvelle loi ne serait pas nécessaire. Je n'en suis pas du tout certain. L'un des problèmes de notre législation, et sans doute même du ministère de l'intérieur, est de rechercher au travers de nouvelles lois ce que nous sommes incapables de résoudre, soit au niveau international, soit avec l'arsenal juridique que le Parlement a mis à notre disposition.

Je prendrai un exemple très concret. L'obligation de quitter le territoire français, la principale mesure d'éloignement concernant les étrangers, est valable un an. Or, elle n'est pas toujours prise à bon escient par l'autorité préfectorale, puisqu'une personne peut être condamnée pour être en situation irrégulière à une peine supérieure à un an, de sorte que, à sa sortie de prison, l'OQTF ne peut s'appliquer. Pour ce faire, elle aurait dû être prononcée quelques semaines avant sa sortie de prison. Une coordination est donc nécessaire.

Par ailleurs, l'autorité préfectorale ne prononce pas toujours l'interdiction de retour sur le territoire national, qui est une autre décision administrative. Il m'est arrivé de constater que des étrangers expulsés dans des pays proches de la France revenaient rapidement, parce que cette interdiction n'avait pas été prononcée. Là aussi, une bonne coordination est nécessaire, soit avec la justice, si c'est elle qui prononce cette interdiction, soit avec l'autorité préfectorale.

J'ai demandé au directeur général des étrangers en France (DGEF) de pouvoir établir un seul document administratif : si l'autorité préfectorale prononce une OQTF, une interdiction de retour est également inscrite dans le même document. Les deux mesures sont attaquables devant la juridiction administrative, mais les recours sont différents.

Pour contrer les difficultés rencontrées, j'évoquerai d'abord la meilleure tenue de nos frontières. Pour éviter d'expulser, commençons par limiter les entrées.

Pour la quatorzième fois, depuis la présidence de François Hollande, nous avons renouvelé notre demande d'application d'une exception Schengen, devant la Commission européenne, dans le cadre notamment des attentats terroristes – mais pas uniquement. Nous avons – enfin ! – obtenu l'autorisation de doubler le contrôle aux frontières ; il n'y a jamais eu autant de policiers et de gendarmes aux frontières métropolitaines. Nous avons disposé l'essentiel des moyens qui manquaient notamment à la frontière avec l'Espagne, qui est une route de migration désormais de plus en plus importante, notamment en provenance d'Algérie, avec des embarcations qui arrivent sur les côtes espagnoles.

Ensuite, nous faisons de la coopération avec nos pays voisins. Jusqu'à présent, nous nous regardions un peu trop en chiens de faïence, ne sachant quoi faire des migrants dits « dublinés » – soumis au règlement de Dublin.

J'ai trouvé un accord avec ma collègue italienne, que je remercie : dès le 10 décembre prochain, des forces de l'ordre franco-italiennes patrouilleront entre Vintimille et Menton, permettant ainsi d'éviter le marché de dupes que peut être parfois le règlement de Dublin, avec des migrants faisant des allers et retours entre nos pays, épuisant ainsi les forces de l'ordre.

Je rencontrerai également mon homologue belge qui vient d'être nommé, puisque 60 % des personnes qui se retrouvent à Calais viennent de Belgique. Nous savons tous, depuis Bonaparte, que la route la plus rapide passe par les Pays-Bas et la Belgique.

Enfin, j'évoquerai les visas. Le Président de la République a pris une décision très forte, l'année dernière, sur la réduction du nombre de visas à l'encontre de l'Algérie. J'ai effectué une tournée des pays du Maghreb à la demande du Président de la République, au cours de laquelle j'ai expliqué que, outre la lutte antiterroriste, nous devions appliquer notre politique migratoire. Bien entendu, si nous ne souhaitons pas limiter la coopération économique ni la venue des étudiants, nous devons coupler notre politique des visas avec la politique des laissez-passer consulaires. Le président Macron avait très clairement exposé notre position aux dirigeants, avant ma visite.

Cette politique s'applique, bien entendu, ce n'est pas négociable, aux personnes inscrites au fichier des signalements pour la prévention de la radicalisation à caractère terroriste (FSPRT), mais également aux migrants en général. Le Président de la République

aura l'occasion de s'exprimer sur cette question, notamment en prévision du débat parlementaire sur l'immigration que nous avons chaque année.

Concernant le « paquet asile », la Commission européenne a présenté une proposition qui nous paraît satisfaisante, sur l'immigration et l'asile. Nous en avons discuté lors de plusieurs conseils européens, j'espère que celui du mois de décembre permettra de l'adopter. Cependant, la France n'adoptera pas n'importe quoi. Nous sommes, sur cette question, très alignés avec les Allemands, qui président en ce moment le Conseil de l'Union européenne. Nous souhaitons que ce « paquet asile » repose sur deux jambes.

Premièrement, l'examen de toutes les demandes d'asile doit être fait dans un cadre européen. Je rappelle que si l'Italie connaît l'essentiel de l'immigration d'asile, c'est bien en France qu'il y a le plus de demandes. La majorité des migrants viennent en France, soit parce qu'ils veulent se rendre en Grande-Bretagne, soit parce qu'ils ont une communion de travail, d'esprit, de famille et de langue avec notre pays – je pense aux pays du Maghreb et à ceux de l'Afrique subsaharienne.

Nous demandons donc que les demandes d'asile soient étudiées dans les pays d'arrivée. Que ces pays – l'Italie, Malte, la Grèce, l'Espagne – disposent d'endroits pour accueillir les migrants et que leur demande – ils ne pourront en faire qu'une dans l'Union européenne – soit étudiée en quelques semaines. Nous proposons, bien sûr, de participer au financement des centres d'asile, nous pouvons même imaginer détacher des agents publics pour aller étudier les demandes d'asile. Mais nous devons, à tout prix, retenir les migrants dans le pays d'arrivée. Il s'agit d'une idée révolutionnaire, qui gêne bien évidemment les pays d'entrée.

Deuxièmement, nous devons être solidaires avec ces pays. La France est très bien placée pour en parler, car nous avons toujours joué cette solidarité, contrairement à d'autres pays, qui donnent des leçons ici et là. Une solidarité notamment dans la répartition du nombre de personnes qui arriveraient sur le territoire européen, un nombre qui pourrait augmenter, une fois la crise sanitaire terminée.

Cette contrepartie est importante, car si les pays européens ne sont pas solidaires des pays d'entrée des migrants, ce sont les Turcs qui protégeront les frontières, comme ils le font déjà à Malte.

Enfin, vous avez demandé quelle était la priorité de notre politique migratoire. La priorité des priorités, notamment pendant la pandémie, est de pouvoir expulser du territoire national tous les étrangers en situation irrégulière fichés islamistes radicaux. Avant les derniers attentats, 231 étrangers en situation irrégulière fichés au FSPRT ont été expulsés. De plus, 51 d'entre eux sont actuellement en centre de rétention administrative (CRA), 57 ont été expulsés depuis ma conférence de presse, 29 sont assignés à résidence. Plus de la moitié sont donc hors d'état de nuire ou expulsés du territoire national.

Nous devons continuer à ficher les islamistes radicaux, mais, parmi les difficultés que nous rencontrons, figure évidemment la possibilité d'avoir une discussion avec les pays avec lesquels nous n'avons pas de relations diplomatiques, tels que la Syrie ou la Libye. Nous parlons cependant là d'une part infime de personnes que nous ne pouvons pas expulser. Nous avons toutefois réussi à expulser, il y a deux jours, trois Afghans fichés au FSPRT, ce qui n'avait jamais été fait. Nous avons également réussi, malgré la pandémie et la complexité du pays, à négocier un laissez-passer consulaire avec le Gouvernement afghan.

Seconde priorité : j'ai donné une instruction très claire aux préfets, pour appliquer les lois de la République. Tout étranger qui trouble gravement l'ordre public doit se voir retirer sa carte de résident et être expulsé du territoire national.

Depuis cette instruction du 29 septembre, que je tiens à votre disposition, sur 1 200 renouvellements de cartes de résident en Seine-Saint-Denis, 130 ont été retirées ou non renouvelées. Je ferai un point avec la ministre, l'application de cette circulaire devant être précise.

Bien sûr, être étranger en situation irrégulière en France, ce n'est pas bien. Mais entre deux personnes que nous devons expulser, dans des conditions parfois compliquées, je préfère que nous nous concentrions sur celles qui ne respectent pas les lois de la République et qui commettent des actes troublant l'ordre public.

S'agissant des demandes d'asile, 20 % sont déposées par des personnes en provenance de pays sûrs. Mais, dans certains de ces pays, par exemple, l'orientation sexuelle est condamnable, et leurs demandes méritent d'être examinées. Nous estimons d'ailleurs qu'elles devraient être étudiées plus rapidement.

Lors des demandes d'asile, des rendez-vous individuels sont fixés à chaque personne, pour notamment lui expliquer ses droits. Or, les interprètes ne sont pas toujours disponibles. Nous sommes donc convenus, avec la ministre, que la présentation de ces droits se fera de manière collective, afin d'assurer la présence d'un interprète.

S'agissant de la CNDA, j'ai évoqué la question avec le vice-président du Conseil d'État : le problème, ce sont les trois juges. Vous le savez, c'est parfois plus compliqué que lorsqu'il n'y en a qu'un seul. Vous avez raison, 50 % du contentieux du droit public devant les tribunaux administratifs concerne les droits des étrangers. Les juges eux-mêmes sont très frustrés de ne devoir pratiquer que du droit des étrangers, mais aussi de ne pas voir leurs décisions appliquées, notamment les OQTF. Nous avons proposé au Conseil d'État de travailler avec la CNDA sur la possibilité d'un juge unique et sur l'amélioration des procédures, notamment pour qu'elles soient plus rapides.

Il est vrai que les chiffres ne sont pas satisfaisants, mais, sur 135 000 demandes d'asile, plus de 100 000 sont refusées chaque année, et nous naturalisons 25 000 demandeurs de moins que sous le quinquennat de Nicolas Sarkozy, qui n'est pas réputé pour son laxisme. Nous devons donc améliorer le processus administratif pour mieux le coordonner avec l'autorité judiciaire et être plus concrets dans nos décisions, même si la solution est évidemment européenne.

M. François-Noël Buffet, président. – Je vous remercie de ces précisions.

Nous aurions besoin que vous fassiez un point sur la lutte contre les filières clandestines et leur démembrément.

Par ailleurs, quelles sont les relations actuelles, dans l'accord de la Turquie et de la Grèce pour le contrôle de la frontière au large de Lesbos ?

Enfin, je suis ravi que vous puissiez conditionner l'obtention du laissez-passer consulaire à la délivrance de visas. Nous l'avions proposé au Sénat, mais cette proposition n'avait pas été retenue par le Gouvernement.

M. Jean-Yves Leconte. – Pouvez-vous nous faire un point sur la mise en place du système européen d'information et d'autorisation concernant les voyages (Etias – *European travel information and authorization System*) au niveau européen et des moyens demandés à chaque pays membre ; ces moyens sont-ils prévus dans le budget ?

Lorsqu'une personne est déclarée en situation irrégulière, elle n'entre pas dans la base de données Eurodac, car nous ne disposons pas suffisamment de bornes en France. Un plan d'équipement de bornes Eurodac est-il prévu et quelles mesures pourraient être adoptées pour que les étrangers en situation irrégulière soient enregistrés dans cette borne ?

Par ailleurs, nous avons connu des difficultés en matière d'accès aux demandes de passeport. Avez-vous prévu des mesures pour que les citoyens puissent faire leur demande en ligne, notamment grâce au dispositif Alicem, qui est en voie de finalisation ?

Il est pratiquement impossible de faire une demande d'asile en préfecture dans des délais corrects. Je constate aussi que, pour faire une demande naturalisation, il faut au moins trois ans avant d'obtenir des nouvelles concernant le dépôt de dossier.

Enfin, des personnes qui ne peuvent rentrer chez elles du fait de la pandémie ne parviennent pas à joindre la préfecture pour faire prolonger leur visa de court séjour. Comment faire dans une telle situation ? Si aucune solution n'est trouvée, des personnes se retrouveront en situation irrégulière.

M. Thani Mohamed Soilihi. – Dans les documents annexés au projet de loi de finances, il est fait un lien entre la politique d'hébergement des demandeurs d'asile et la lutte contre l'immigration irrégulière. Sur ce point, 1 500 places sont annoncées pour 2021 au sein du dispositif de préparation au retour (DPAR), afin de favoriser les retours volontaires. Dans le même temps, le nombre de places dans les CRA continue à augmenter afin de renforcer l'effectivité des retours forcés.

Comment les territoires d'outre-mer, notamment Mayotte dont chacun connaît la problématique migratoire spécifique, s'insèrent-ils dans la stratégie de la mission pour l'année 2021, composée pour deux tiers de crédits alloués à la garantie de l'exercice du droit d'asile ?

Comment les nouvelles places de DPAR et de CRA se déclineront-elles dans les territoires ultramarins ?

Mme Brigitte Lherbier. – Vous avez évoqué la question des étrangers en situation irrégulière en prison. Il y a deux ans, une délégation de la commission des lois, dont je faisais partie avec le président Buffet, s'est rendue au CRA de Lesquin.

Nous avons été surpris de constater que nombre d'étrangers retenus avaient auparavant séjourné en prison, parfois pour de longues durées, et que rien n'avait été envisagé pendant ce temps carcéral. Il est vrai qu'il existe des tensions avec les juridictions administratives, et les contentieux peuvent durer très longtemps. Comment réduire ces délais ? Nous avions noté un climat de violence dans ce CRA. Pourtant, il n'y avait aucune raison à cela : cette situation nous a semblé inadmissible.

M. Philippe Bas. – Il faut reconnaître l'attractivité de la France auprès des migrants, pour lesquels notre législation et notre système administratif présentent l'un des

avantages comparatifs les plus grands parmi les pays européens. Il est plus facile d'entrer dans notre pays que d'en être expulsé – vous avez même rappelé les chiffres, monsieur le ministre.

Vous avez exprimé des réticences à l'idée de faire évoluer la législation. À défaut de viser une grande réforme de l'immigration, un certain nombre de points pourraient néanmoins être traités, dont certains ne relèvent pas de la loi.

Aujourd'hui, on n'a pas le droit de faire systématiquement des tests osseux pour vérifier l'âge d'un mineur étranger isolé. Ne pourrait-on pas modifier cela ?

Aujourd'hui, la Cour de cassation dit qu'il faut respecter un état civil, même manifestement faux. Ne pourrait-on pas modifier cela ?

Aujourd'hui, le regroupement familial comporte des conditions de logement qui sont d'une attractivité peu commune : un tout petit logement peut permettre d'accueillir de nombreux enfants. Ne pourrait-on pas modifier cela ?

Aujourd'hui, on continue à appliquer la circulaire Valls sur les régularisations. Entendez-vous montrer fortement à la face du monde que la France va cesser de régulariser de manière libérale ?

Aujourd'hui, on ne peut pas imposer le test de dépistage de la covid à des étrangers en centre de rétention. Certains pays d'origine s'en servent comme prétexte pour ne pas reprendre leurs nationaux. Ne pourrait-on pas modifier cela ?

Aujourd'hui, il n'existe pas de procédure accélérée de rejet des demandes manifestement infondées à l'Ofpra ou à la CNDA. Ne pourrait-on pas créer des procédures plus rapides pour les demandes manifestement frauduleuses ?

Aujourd'hui, on ne peut pas prolonger la rétention d'étrangers radicalisés tant que l'achèvement des formalités n'a pas eu lieu. Or, après un certain délai, il faut les libérer. Ne pourrait pas prévoir une procédure spécifique pour les garder plus longtemps en centre de rétention ?

On constate donc qu'un certain nombre de points méritent réflexion et action rapide. La loi tendant à assurer le respect des valeurs de la République – je ne sais plus comment il faut l'appeler ! –, qui sera discutée rapidement, n'est-elle pas un bon support pour introduire les mesures que j'ai évoquées ? Êtes-vous prêt à soutenir les initiatives parlementaires en ce sens ?

Mme Nathalie Goulet. – Ma première question reprend celle de Philippe Bas. Je porte une attention particulière à la fraude documentaire. Avec la police aux frontières (PAF), nous avons identifié un certain nombre de pistes d'amélioration pour le contrôle des documents. Les dispositifs existants peuvent-ils être améliorés ? Serait-il envisageable de donner davantage de moyens à la PAF ?

Mon autre question porte sur l'application de l'article 729-2 du code de procédure pénale, lequel permet des libérations conditionnelles à condition que les personnes libérées quittent le territoire. Cette mesure permet de libérer des places en détention et de faire partir des personnes indésirables. Cette mesure a-t-elle été évaluée ?

M. François-Noël Buffet, président. – Monsieur le ministre, je vous propose de répondre aux intervenants, puis de présenter la mission « Sécurités ».

M. Gérald Darmanin, ministre. – Je répondrai rapidement mais d'une façon que j'espère exhaustive aux questions posées.

Monsieur le président, vous avez évoqué les relations entre la Turquie et l'Union européenne. Le Conseil européen qui se tiendra le 11 décembre prochain fera un point sur ce sujet. En tant que ministre de l'intérieur, je peux vous dire que, tant sur la lutte antiterroriste – le protocole Cazeneuve – que sur l'immigration, nos relations avec l'État turc sont correctes. Néanmoins, nous devrons adopter une position européenne.

S'agissant des filières, les démantèlements se sont accélérés, même pendant les périodes de confinement. Nous sommes passés de 103 filières démantelées en 2013 à 286 en 2016, puis à 328 en 2019 ; 126 filières ont été démantelées entre le 1^{er} janvier et le 30 juin 2020. Lorsque les chiffres augmentent, on ne sait pas très bien si c'est parce que les services ont été plus efficaces ou parce que le nombre de fraudeurs a augmenté. Le sujet n'est en tout cas pas délaissé.

Nous avons fait inscrire dans le pacte européen sur l'immigration et l'asile un chapitre spécifique sur la lutte contre les passeurs et les filières. Trois semaines après mon arrivée à Beauvau, j'ai mis en place, avec ma collègue Mme Patel, une action franco-anglaise pour lutter contre les passeurs dans la mer du Nord – c'était une demande importante du Président de la République. Ces passeurs, qui sont très nombreux, sont installés à Coquelles, et travaillent avec une grande « efficacité ». Ils viennent parfois de très loin. Des Bangladais arrivent au Maghreb, notamment en Tunisie ou en Algérie, avant de se retrouver en France après un passage par l'Italie : le trajet montre combien les passeurs sont imaginatifs et exploitent la misère humaine. Ces étrangers ont vécu un calvaire : ce sont évidemment les activités de passeurs que nous devons condamner en premier lieu. J'ai par ailleurs demandé à la DGSI de s'intéresser tout particulièrement à ce sujet.

Monsieur Leconte, s'agissant d'Etias, les premiers tests d'interconnexion auront sans doute lieu mi-2021, avant un déploiement généralisé en décembre 2022. Sur Eurodac – je répondrai en même temps à M. Bas –, la loi française n'autorise pas la prise obligatoire d'empreintes. On peut certes multiplier les bornes, mais tant qu'il n'y a pas d'obligation... Voilà peut-être une réforme législative qui mérirerait d'être examinée par le Parlement.

Les départements qui ont le plus de mineurs dits « isolés » et qui sont ceux qui demandent aussi le plus de compensations financières à l'État, comme certains départements franciliens, n'ont pas de fichier d'appui à l'évaluation de la minorité (AEM). La prise d'empreintes n'étant pas obligatoire, celles-ci ne peuvent être intégrées dans le fichier AEM. L'idée du pacte européen sur l'immigration et l'asile, c'est de prendre les empreintes de tous les étrangers à l'entrée de l'Europe, avant de faire les demandes d'asile. Eurodac serait davantage pertinent pour ce genre de situation que les tests.

Monsieur Mohamed Soilihi, 227 places ont été prévues pour les territoires ultramarins – je n'ai pas le nombre précis pour votre département dans lequel je me rendrai bientôt avec M. Lecornu. Nous n'avons cessé depuis trois ans – j'en ai été témoin en tant que ministre des comptes publics – d'augmenter le nombre de places en hébergement d'urgence mais aussi en hébergement tout court, que ce soit pour des personnes en difficulté sociale ou pour des étrangers en attente d'une décision administrative ou judiciaire. Mme Wargon

défendra ce budget devant le Sénat. Ce n'est jamais assez, mais le montant est tout de même extrêmement important. Le préfet d'Île-de-France et les préfets de région essayent de répartir au mieux les personnes. La facilité serait de laisser des camps s'installer, comme le long de l'autoroute A1 – j'ai fait démanteler ce camp dans lequel vivaient des étrangers dans des conditions extrêmement insalubres.

Madame Lherbier, la situation des étrangers en situation irrégulière en prison soulève les mêmes questions que celle des étrangers en situation régulière en prison, dont la carte de résident devrait pouvoir leur être retirée s'ils ont commis des faits graves. Une bonne coopération entre le ministère de la justice, l'administration pénitentiaire et la police est nécessaire. La communication entre les préfets et les directeurs de prison doit être améliorée, afin que les personnes sortant de prison puissent être mieux accompagnées et qu'elles passent le moins de temps en CRA avant d'être expulsées du territoire national. Il faut aussi mener un travail diplomatique pour obtenir les laissez-passer consulaires.

Le problème se pose quand le juge de l'application des peines (JAP) libère une personne avant le terme normal de sa peine, remises de peine comprises. Les préfets m'indiquent qu'il arrive parfois qu'une personne soit libérée quelques jours avant la date prévue. Sans remettre en cause le jugement du JAP, il faudrait prévoir une décision en amont pour que l'autorité administrative puisse mieux s'organiser – cela ne relève pas du législateur.

Monsieur Bas, je peux partager un certain nombre de vos propos : c'est le cas sur l'état civil manifestement défaillant. Sur « l'attractivité relative » de la France, je la partage en partie, mais la réforme de l'AME a permis de modifier quelque peu la donne. La communauté de destin est un facteur d'explication : quand on parle français, on a tendance à aller là où l'on parle français ; si un membre de la famille habite ici, on a tendance à le rejoindre. Par ailleurs, certains patrons embauchent des personnes moins bien payées que celles qui ont des papiers : il existe aussi une responsabilité capitaliste dans notre pays, la faute n'est pas seulement imputable à la législation ou à l'État français.

Je suis moins d'accord avec vous sur les regroupements familiaux. J'ai été maire d'une commune qui connaît une immigration importante. Je signais moi-même les attestations d'accueil demandées par les familles. Le maire délivre ce document sur la base de la superficie du logement, mais aussi sur les ressources de la famille. La superficie ne veut pas dire grand-chose : il est toujours possible de louer un logement pour la personne que l'on accueille. La capacité financière est un meilleur critère. Je refusais souvent de délivrer ces attestations. Les difficultés ne peuvent pas toujours être mises sur le dos de l'État. J'invite les maires de France à s'intéresser aux documents qu'ils signent, même si c'est parfois fastidieux et compliqué. Quand on reçoit les familles, on se rend compte si leur demande est « du chiqué » ou pas. Il faudrait revoir la procédure ou intéresser davantage les agents des communes à ces formalités. En tout cas, cette difficulté ne relève pas du domaine législatif.

Je n'ai pas l'impression que le test covid soit totalement dirimant. J'ai été choqué que le gouvernement tunisien demande un test covid pour les personnes expulsées, mais pas pour les touristes français. J'ai fait remarquer que cette situation me paraissait inégale : je m'en excuse auprès des touristes français, car un test covid est désormais demandé pour entrer dans ce pays !

Pour que le test covid soit obligatoire, il faudrait qu'une loi sanitaire le prévoie. Or je constate qu'il n'y a pas eu même un amendement sénatorial pour le demander. Obliger

une personne à subir de force un acte médical ne peut se faire que dans des conditions extrêmement encadrées par le juge constitutionnel.

En ce qui concerne les personnes radicalisées, le processus peut sembler long. Mais les États souhaitent savoir si ce sont bien leurs citoyens : les inscrits au FSPR n'ont pas toujours un passeport dans la poche. Par ailleurs, ces personnes doivent pouvoir faire un recours : c'est nécessaire, car l'administration, qu'elle soit française ou étrangère, peut se tromper.

Nous exigeons la même chose s'agissant de nos citoyens qui ne sont pas en France et qui sont soupçonnés de radicalisation – par exemple, des personnes qui sont en Syrie ou en Turquie et qui doivent revenir en France. Nous demandons s'il s'agit bien de Français. Ces vérifications peuvent nécessiter un certain temps. Il ne s'agit pas de renvoyer dans un pays des individus qui ne seraient pas des nationaux de cet État.

L'important, c'est que, lorsque la justice s'est prononcée, les personnes puissent effectivement être expulsées, ce qui est de plus en plus le cas.

Madame Goulet, le sujet principal est non pas de donner des moyens supplémentaires à la PAF, mais d'assurer une unité de commandement de la police.

Un commissaire à Calais qui doit faire face à un problème migratoire important ne commande pas les forces supplémentaires mises à sa disposition par le ministre de l'intérieur, puisqu'il dirige la sécurité publique – il s'agit alors d'un problème de frontière et d'immigration. On a donc la PAF d'un côté, le commissaire de la sécurité publique de l'autre, sans unité de commandement. D'autant qu'il y a également la police judiciaire, et des CRS ou des gardes mobiles pour « tenir » la frontière. Au final, il y a quatre autorités de police qui ne sont pas commandées, si ce n'est par le préfet en poste à Arras, lequel ne se rend pas tous les jours à Calais.

Le Livre blanc recommande qu'il y ait une direction unique de la police sur un territoire départemental. J'ai proposé que, dans le Pas-de-Calais, les Pyrénées-Orientales et en Savoie, nous puissions avoir une direction unique. Le directeur départemental de la sécurité publique dans le Pas-de-Calais pourrait commander l'ensemble des effectifs de police. Il est quelquefois difficile pour les services de se communiquer des informations, d'effectuer des patrouilles ou des interventions en commun. Cela peut faire partie des expérimentations du Livre blanc qui nous permettront d'être plus efficaces et de donner davantage de moyens à la police aux frontières.

J'en viens à la mission « Sécurités », qui comprend quatre programmes : « Police nationale », « Gendarmerie nationale », « Sécurité civile » et « Sécurité et éducation routières ». Le budget connaît une augmentation de 645 millions d'euros, dont 190 millions pour le « titre 2 », c'est-à-dire pour la masse salariale, 455 millions pour le « hors titre 2 », c'est-à-dire pour le matériel.

La maladie du ministère de l'intérieur, c'est l'augmentation continue des crédits de masse salariale et la diminution continue des crédits de matériel. Pour la masse salariale, il s'agissait soit d'augmentations d'effectifs – c'était rarement le cas –, soit de mesures catégorielles au fur à mesure des crises – les gendarmes voulant obtenir les mêmes résultats que ceux négociés par la police, ce qui provoquait une sorte « d'échelle de perroquet ».

S’agissant du matériel, vous témoignez régulièrement de l’état des commissariats ou des gendarmeries dans vos territoires ; les armes sont parfois anciennes, les moyens matériels et numériques ne sont pas toujours convenables, les réseaux de radio sont très vieux, les voitures ont 250 000 kilomètres au compteur...

J’ai souhaité à mon arrivée au ministère de l’intérieur rééquilibrer la situation : c’est la première fois que l’effet ciseau est inversé, avec 455 millions d’euros pour le matériel et 190 millions pour le personnel.

Les effectifs sont en augmentation. Le plan du Président de la République de création de 10 000 postes est toujours en vigueur. Ainsi, 1 500 postes seront créés dans la police, dont l’essentiel pour la sécurité publique, ce qui n’était pas le cas l’année dernière ; le nombre de gendarmes augmentera de 500. En parallèle, l’administration centrale se réduit : je propose la suppression de 542 postes, notamment pour ne supprimer aucun poste dans le corps préfectoral l’année prochaine – ce sera la première fois en quinze ans ! Depuis douze ans, les préfectures ont en effet perdu 25 % de leurs effectifs.

Sur la masse salariale, je voudrais souligner les mesures qui permettent de récompenser des agents et de réparer les injustices, sans procéder à une augmentation généralisée des traitements. Un geste important a été fait en direction des « nuitœux », ces policiers payés 90 centimes en plus de l’heure lorsqu’ils travaillaient la nuit. Une mesure saluée par les organisations syndicales et les policiers eux-mêmes.

La carrière des gardiens de la paix a été refondue afin que l’avancement des agents sur le terrain soit accéléré. Des moyens sont affectés à la réforme de l’investigation des officiers de police judiciaire (OPJ). En effet, 3 000 OPJ ne traitent pas de questions judiciaires, alors que nous manquons d’officiers sur le terrain, ce qui limite les enquêtes, singulièrement dans les grandes villes et la plaque parisienne.

Nous souhaitons donner un statut – ce n’est pas le cas aujourd’hui – à la police technique et scientifique. Ce sont des policiers comme les autres, et je leur dois ce statut.

Nous poursuivons le paiement des heures supplémentaires décidé par mon prédécesseur, et nous revalorisons de 6 % ces heures supplémentaires pour les policiers. Nous appliquons les mesures relatives à la rémunération des militaires aux gendarmes, qui sont certes sous l’autorité du ministère de l’intérieur mais avec un statut militaire.

En ce qui concerne le matériel, nous changerons un quart des véhicules en deux ans : alors qu’un véhicule est normalement remplacé tous les neuf ans, ce sera tous les quatre ans. Nous allons donc quasiment doubler les crédits pour les véhicules. Les premières livraisons de voitures, de marque française, dans les brigades de gendarmerie en témoignent.

L’action sociale connaît une hausse sans précédent de 18 %. Le ministère de l’intérieur est un parent pauvre de l’action sociale.

Nous procéderons l’année prochaine à la généralisation des caméras-piétons décidée par le Président de la République.

Les crédits immobiliers sont très importants. Vous avez bien voulu voter 26 millions d’euros de crédits rien que dans le projet de loi de finances rectificative, ce qui a permis l’engagement de 5 000 petites opérations de rénovation que j’appelle « poignées de

porte ». Je vous ai communiqué la liste des travaux qui seront réalisés d'ici au 31 décembre dans les commissariats et brigades de gendarmerie.

Pour la sécurité civile, les crédits augmentent de plus de 8 %, avec notamment des achats d'hélicoptères et un meilleur entretien de la flotte aéroportée de la sécurité civile, ainsi que le financement d'un système d'alerte et d'information des populations, décidé à la suite de l'incendie de Lubrizol.

Enfin, sur la sécurité routière, nous espérons une résorption des délais d'attente pour passer l'examen du permis de conduire. Le Président de la République a annoncé que les auto-écoles rouvriront complètement à partir de samedi prochain – vous avez été nombreux à nous solliciter sur ce point.

Une expérimentation sur les voitures-radars sera lancée dans quatre nouvelles régions : les Hauts-de-France, le Grand Est, la Nouvelle-Aquitaine et la Bourgogne-Franche-Comté. Je proposerai au Sénat un amendement sur la proposition de loi relative à la sécurité globale pour que les maires puissent installer, sans l'avis de la préfecture, des radars dans leur commune. Il s'agissait d'une demande très forte des élus locaux.

Mme Françoise Dumont, rapporteure pour avis des crédits de la mission « Sécurités », pour le programme « Sécurité civile ». – Ma question porte sur les carences ambulancières. Le secours à personnes représente aujourd'hui 80 % de l'activité de nos services départementaux d'incendie et de secours (SDIS). Nos sapeurs-pompiers ne sont plus seulement des soldats du feu, ils sont aussi des soldats de la santé. Cette évolution est synonyme d'interventions toujours plus nombreuses pour pallier les carences de transport sanitaire des services de santé de l'État.

Fixé par un arrêté conjoint du ministre de l'intérieur et du ministre de la santé, le montant de l'indemnité reçue par les SDIS pour ces interventions a connu des évolutions marginales, voire symboliques, au cours des dernières années : 118 euros en 2015, 121 euros en 2018 pour atteindre aujourd'hui 123 euros.

Or le coût réellement supporté par les SDIS est cinq à six fois supérieur à ce montant. Nous avons donc affaire à un véritable transfert de charges de l'État vers les collectivités qui financent les SDIS.

En tant que garant de la cohérence de la sécurité civile et signataire de l'arrêté fixant ces indemnisations, pouvez-vous vous engager à les revaloriser rapidement afin qu'elles atteignent tout simplement un niveau décent ?

M. Philippe Dominati, rapporteur spécial des crédits de la mission « Sécurités ». – Je vous livre l'état des débats à la commission des finances. Ce qui préoccupe notre commission depuis quelques années et qui a conduit d'ailleurs la majorité sénatoriale à rejeter cette mission régaliennes au cours des dernières années, c'est le déséquilibre constant entre la masse salariale et les moyens de fonctionnement et d'investissement.

Si l'on revient dix ans en arrière, la masse salariale a effectivement augmenté de 23 % pour des effectifs qui ont varié de 5 à 6 %. Les moyens de fonctionnement et d'investissement ont, en revanche, baissé de 0,4 %. Pour 2021, les crédits de paiement de la mission « Sécurités » augmentent de 1,07 %, les autorisations d'engagement baissent de

0,4 %. La commission des finances s'apprêtait à faire comme les années précédentes : sanctionner cette gestion en raison du dérapage des frais de personnels.

Mais le plan de relance chamboule totalement l'équilibre de la mission « Sécurités ». Nous revenons à une situation qui prévalait il y a plus d'une dizaine d'années : des moyens très importants sont alloués aux dépenses de fonctionnement et d'investissement. La commission des finances ne pourra pas s'assurer d'ici à la discussion budgétaire du fléchage de ces crédits de plan de relance, mais elle proposera cette année un avis favorable sur les crédits de la mission.

Nous exercerons un contrôle vigilant pour que, l'an prochain, la mission « Sécurités » ne soit pas la quatorzième ou quinzième progression en termes budgétaires dans le budget de l'État.

Un fort ratrapage est exercé pour lutter contre le vieillissement du parc automobile. Remplacer un véhicule sur quatre sur un plan de deux ans, cela fait un véhicule sur huit par an, sauf si j'ai mal compris : on stoppe le vieillissement du parc automobile, mais c'est un rajeunissement qui serait nécessaire.

Les crédits affectés aux armes de la gendarmerie figurent dans le plan de relance, et non dans la mission « Sécurités ».

Le Président de la République a annoncé il y a peu un doublement des effectifs de la police aux frontières : rien ne figure à ce propos dans le budget pour 2021.

M. François-Noël Buffet, président. – Je voudrais me faire le porte-parole de notre collègue Henri Leroy, qui est rapporteur pour avis pour la mission « Sécurités » et qui ne pouvait pas assister à cette audition. Voici les deux questions qu'il souhaitait vous poser.

Le Livre blanc récemment publié souligne la nécessité d'avoir une loi de programmation pour la sécurité intérieure, avec un objectif assez ambitieux : que le budget représente 1 % du PIB à l'horizon 2030. Envisagez-vous de saisir le Parlement de cette loi de programmation, pour que nous essayions de contribuer utilement à cet objectif ?

Par ailleurs, le Livre blanc constate le très bon fonctionnement de la réserve de police et de la réserve de gendarmerie et préconise d'en renforcer la mobilisation. Nous aimerais toutefois avoir une explication sur le plan budgétaire : pour 2021, le budget prévu pour la réserve civile de la police est inférieur à ceux de 2017 et 2018, et pour la gendarmerie, bien qu'il y ait une augmentation, il est inférieur à celui de 2019.

M. Jérôme Durain. – On parle beaucoup d'images en ce moment, et j'aborderai cette question sous un angle budgétaire. Après avoir échangé avec vos services sur le sujet des caméras piétons, je voudrais m'assurer auprès de vous que la problématique du lieu où seront stockées les données avait bien été prise en charge dans l'appel d'offres – je pense au *cloud* souverain.

Par ailleurs, j'aurais aimé savoir si vous aviez des retours d'expérience de la part des forces de police et gendarmerie sur le type de caméras utilisées.

Mme Brigitte Lherbier. – Lors de la préparation du rapport que nous avions fait avec M. Grosdidier, nous avons pris conscience que les personnels chargés de la sécurité pouvaient connaître de graves difficultés psychologiques.

Les casernes des gendarmes sont quelquefois dans un état pitoyable. Le stress et le *burn out* des gendarmes peuvent provenir aussi d'un manque de logement décent pour leurs familles. Il faut signaler ce point important.

M. Stéphane Le Rudulier. – Pour prolonger les propos de ma collègue, s'agissant de la stratégie d'investissement et notamment des casernes et du parc immobilier de la gendarmerie, je suis assez surpris de constater que des collectivités territoriales, comme les départements ou les communes, financent de nouveaux projets en lieu et place de l'État, ce qui ressemble bon an mal an à un transfert de charges déguisé de la part de l'État vers ces collectivités.

M. Gérald Darmanin, ministre. – Je me réjouis que la commission des finances donne un avis favorable sur les crédits. Je remercie M. Dominati d'avoir souligné l'effort fait sur le matériel. Si des bascules comptables sont faites, c'est parce que, dans le plan de relance, il fallait rentrer dans le programme 363 et dans le programme « Écologie ». Il était préférable de faire figurer des crédits éligibles que non éligibles pour avoir davantage de crédits dans le plan de relance. Il n'est pas interdit d'être attentif aux critères des appels à projets faits par le ministère de l'économie, des finances et des comptes publics. Cela n'est pas terminé, puisque des projets immobiliers passent dans les appels à projets, dont beaucoup concernent des bâtiments de gendarmerie.

C'est bien un quart des véhicules qui seront concernés l'année prochaine, parmi lesquels des véhicules de gardes mobiles ou de CRS qui sont les mêmes depuis trente-cinq ans et qui vont être, pour plus de la moitié, renouvelés. Je rappelle que les CRS ou les gendarmes mobiles font beaucoup de route puisqu'ils sillonnent le territoire national, à la demande du ministre de l'intérieur, et parfois des élus qui interviennent auprès du ministre.

J'en viens aux caméras-piétons. Sur le plan technique, les caméras que nous avons acquises jusqu'à présent ont une batterie bien trop faible, qui ne dure qu'entre deux heures et demie et quatre heures, alors que la brigade de police fait des interventions qui peuvent durer cinq, six, ou sept heures. Que font les policiers ou les gendarmes ? Ils doivent rentrer leur référentiel des identités et de l'organisation (RIO), un numéro d'identification, pour que la caméra fonctionne et qui permet de savoir qui a pris les images. S'ils lancent la caméra dès le début de l'intervention, la batterie sera épuisée avant la fin de celle-ci. Aussi ne l'enclenchent-ils que lorsqu'une intervention de police mérite d'être filmée, tant pour protéger la personne interpellée que les policiers eux-mêmes.

Les policiers et les gendarmes attendent donc l'intervention pour prendre leur caméra-piéton, entrer, dans le stress de l'action, leur RIO – ce n'est pas digital, il faut appuyer sur des touches –, avant d'actionner la caméra. Il faut un certain sang-froid et un grand professionnalisme pour anticiper une difficulté et s'arrêter quelques instants pour déclencher l'enregistrement.

Il fallait donc changer ces caméras, qui présentaient par ailleurs d'autres problèmes techniques, par exemple sur la solidité des capots, et j'ai décidé de lancer un nouvel appel d'offres, afin de disposer de caméras dont la batterie durerait assez longtemps et qui correspondent aux critères fixés par les policiers et les gendarmes. Je souhaitais que les critères soient définis par la base, et non par le ministère de l'intérieur.

Cet appel d'offres est en cours, et arrivera de manière concomitante avec les évolutions dont pourrait décider le Parlement dans le cadre de la proposition de loi relative à la sécurité globale sur l'usage de ces caméras.

Aujourd'hui, les images enregistrées ne peuvent servir qu'en cas de contestation devant l'autorité judiciaire, ce qui pose problème. Tout d'abord, policiers et gendarmes devraient pouvoir les visionner – sans les modifier – dans le feu de l'action. Cela pourrait sauver des vies et faciliter des arrestations, en aidant à repérer une plaque d'immatriculation, le nombre d'individus suspectés ou la couleur de leurs vêtements. Chacun a pu en faire le constat dans sa vie : l'œil humain est parfois facétieux. La proposition de loi sur la sécurité globale prévoit donc d'abord la possibilité pour les policiers de revoir ces images dans le feu de l'action.

Ensuite, il s'agit aussi pour policiers et gendarmes de pouvoir revoir ces images lorsqu'ils travaillent à leurs rapports qui, selon le procureur de la République ou le juge auxquels ils sont transmis, ne sont pas toujours d'une qualité extraordinaire. C'est parfois vrai, et il s'agit sans doute d'une question de formation et de temps, mais aussi de précision. Pour cette dernière raison, policiers et gendarmes devraient avoir accès à ces images, sans pouvoir les modifier, bien sûr. Ils pourraient ainsi revoir la scène, notamment quand elle a eu lieu la nuit, que la tension y a été grande, qu'il y a eu des insultes et des coups et que, dans ces conditions, la mémoire a pu être mise à mal. Il faut alors revoir la scène pour décrire ce qui s'est passé de façon exacte. Cet usage est d'autant plus inattaquable que ces images ne peuvent être modifiées et restent à disposition de l'autorité judiciaire, comme le prévoient les critères de l'appel d'offres que nous avons lancé – sans vouloir présumer du vote du Parlement.

Mme Marie-Pierre de La Gontrie. – L'appel est déjà lancé pourtant !

M. Gérald Darmanin, ministre. – Il l'est, oui. Mais des tranches additionnelles sont prévues, qui seront déclenchées le jour où le Parlement aura voté la proposition de loi. Cela me permettra, si le Parlement met du temps à voter, de tenir la promesse du Président de la République et d'avoir, au 1^{er} juillet 2021, 10 000 caméras piétons pour toutes les brigades de police et de gendarmerie. Et puis, si la loi devait être votée en juillet ou en août, ou si elle n'était pas votée mais qu'un autre gouvernement choisissait de la mettre en place, nous pourrions déclencher les possibilités ouvertes par le marché.

Sur la question du stockage des images, nous travaillons à en définir les modalités, qui doivent respecter les préconisations de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), ces questions étant très encadrées. Par ailleurs, les images ne doivent pas pouvoir être modifiées, ni enregistrées sur des serveurs personnels, et il nous faut avoir recours à un terminal exclusivement professionnel. Enfin, il ne pourra s'agir d'un code étranger. Nous attendons les propositions mais comme nous avons beaucoup travaillé sur cette question avec plusieurs entreprises, j'espère que l'appel d'offres ainsi lancé trouvera preneur dans les conditions les plus françaises possibles. Cependant, je ne peux me prononcer sur un marché aussi important.

Au sujet des carences ambulancières, la rémunération des interventions est aujourd'hui de 124 euros et je comprends les difficultés créées. Certes, le ministre de l'intérieur est coresponsable sur ce sujet, mais celui-ci relève avant tout du ministre de la Santé, qui travaille en ce moment à la question du secours d'urgence dû aux citoyens. Néanmoins, votre question est tout à fait légitime et intéresse le ministre des pompiers que je

suis, notamment en prévision du débat sur le potentiel numéro unique d'urgence. Le ministre de la santé fera bientôt des propositions au Premier ministre et nous aurons des réunions sur ce point, notamment sur une possible revalorisation financière – mais cela ne figurera pas dans le budget pour l'année 2021.

Quant à la question sur les effectifs de la police aux frontières, nous avons bien, conformément aux annonces du Président de la République, augmenté de façon considérable les effectifs de la police aux frontières au cours des trois dernières années, avec le déploiement de 1 000 policiers supplémentaires. Vous le savez, entre le temps des décisions budgétaires, des concours, de la sélection et de la formation les recrues, nous n'atteindrons que l'année prochaine les objectifs pour 2020. Une partie des 1 000 policiers supplémentaires ont été déployés pour répondre aux conséquences du Brexit, notamment à Calais où nous faisons face à une situation qui sera peut-être moins difficile que prévu, en raison d'un potentiel accord et d'une diminution du nombre de passages liée à la covid. Cependant, l'essentiel de ces policiers seront déployés aux frontières, notamment dans les aéroports et les ports.

De plus, je propose – et je l'ai annoncé lors de la prise de fonction de la nouvelle directrice centrale des CRS – d'utiliser une unité de gendarmes mobiles et une unité de CRS supplémentaires, pour assurer l'ordre public bien sûr, mais aussi aux frontières. Enfin, 300 militaires de l'opération sentinelle contribuent à la tenue de nos frontières. Nous obtenons ainsi un doublement des effectifs, sans créer de postes supplémentaires. En effet, je souhaite que les 1 500 policiers supplémentaires prévus pour l'année prochaine – hors renseignements territoriaux et DGSI – soient des postes créés en sécurité publique, dans les commissariats de notre pays. Nous aurons d'autres occasions de parler ensemble de la façon dont nous redéployerons des effectifs sur le terrain, en supprimant notamment les tâches indues, et j'en aurai une à présenter dans quelques instants à Mme la rapporteure, dans le cadre de la mission « Administration générale et territoriale de l'État ».

Au sujet de la loi de programmation, je la prépare, à la suite de la parution du Livre blanc et de ma lettre d'accompagnement. Des mesures réglementaires sont prévues, que je prendrai sans attendre la loi. Par ailleurs, la proposition de loi de M. Fauvergue et de Mme Thouroult a été présentée, qui couvre une partie des propositions, notamment en matière de sécurité privée et de police municipale.

Certains sujets relèvent donc de la négociation. Vous avez mentionné le cycle horaire, monsieur le sénateur, mais c'est aussi le cas de la hiérarchie dans la police ou de la réforme de la préfecture de police de Paris.

Et puis, il y aura la loi de programmation dans laquelle il sera notamment question de la fameuse répartition entre gendarmes et policiers, qui passionnera sans doute tous les élus de France et le ministre de l'intérieur. Je souhaite que ce sujet soit abordé tranquillement, tout au long de l'année 2021, de manière à réfléchir à l'évolution de cette carte importante. La question du cyber a également son importance pour la police nationale et la gendarmerie, comme celles de l'intelligence artificielle et du numérique – en ce qui concerne les nouveaux formats mais aussi les réseaux, et notre ministère a un retard à rattraper dans ce domaine. Ces questions feront aussi l'objet d'une négociation tout au long de l'année 2021 et, pour répondre au sujet évoqué pour M. Leroy, je souhaite qu'une fois prête, cette loi soit discutée avec le Parlement, avec les syndicats et avec les élus. Il appartiendra ensuite au nouveau gouvernement de la République, issu des élections de l'année 2022, de choisir s'il reprend à son compte cette loi de programmation qui sera prête, s'il la modifie ou s'il l'abandonne – ce

qui sera son droit le plus strict –, mais le travail sera fait, sur le modèle de ce qui a été réalisé pour les armées. J'insiste sur la nécessité de prendre le temps de cette longue et importante concertation. En effet, depuis le rattachement il y a plus de dix ans de la gendarmerie nationale au ministère de l'intérieur, aucune grande réforme de la police et de la sécurité de nos policiers et gendarmes n'a été mise en œuvre, et nous devons donc prendre le temps de faire ce travail qui touche à la vie de ces femmes et de ces hommes, mais concerne aussi toutes les Françaises et tous les Français. Je crois avoir répondu à l'ensemble de vos questions et suis prêt désormais à présenter la mission « Administration générale et territoriale de l'État ».

M. François-Noël Buffet, président. – Je vous en prie, monsieur le ministre. Je donnerai ensuite la parole à Mme Cukierman.

M. Gérald Darmanin, ministre. – La mission « Administration générale et territoriale de l'État » couvre trois points : l'administration centrale sur laquelle je ne reviens pas, la question du financement de la vie politique et de la vie électorale – c'est extrêmement important et l'année a beau être contrariée, les élections régionales et départementales auront lieu en 2021, même si le Parlement en vote le report en juin –, et enfin, le budget du réseau des préfectures et sous-préfectures. J'en profite pour dire un mot au personnel du ministère de l'intérieur ainsi qu'à ceux qui sont au travail dans les préfectures et sous-préfectures. Tous ont été particulièrement à l'écoute des élus et de la population pendant la crise de la covid, et je voudrais les en remercier.

Plusieurs réformes ont été annoncées et il m'appartient de les mettre en œuvre. Premièrement, le rattachement des directions départementales interministérielles (DDI), qui étaient sous l'autorité du Premier ministre et sont passées sous celle du ministère de l'intérieur depuis quelques jours. Préfectures et sous-préfectures comptent 25 000 agents, et 25 000 agents travaillent dans les DDI. Nous avons donc doublé les effectifs du ministère de l'intérieur, ce qui entraîne un vaste travail de ressources humaines que nous menons avec le secrétaire général du ministère. Deuxièmement, le déploiement de la réforme de l'organisation territoriale de l'État, qui prévoit notamment des secrétariats généraux communs, et la mise en place du réseau France Services, dont je suis coresponsable avec la ministre de la cohésion des territoires.

Le PLF triennal prévoyait 463 suppressions d'effectifs dans les préfectures et sous-préfectures, et j'ai choisi de revenir sur cette décision pour proposer des suppressions d'effectifs au sein de l'administration centrale, et le cabinet de mon secrétariat général supprimera notamment des emplois, pour soutenir ceux des sous-préfectures. Cette décision me semble importante, puisque cela ne s'était pas produit depuis quinze ans.

Je voudrais également souligner le travail très important effectué notamment dans le cadre du plan de relance afin d'améliorer le parc automobile de nos administrations, à travers l'acquisition de véhicules propres. Des efforts ont également été faits en matière immobilière puisque 611 opérations ont été réalisées pour l'administration territoriale pour un montant de 424 millions d'euros ainsi que 50 opérations pour l'administration centrale. Enfin, des mesures améliorent les conditions de travail de nos agents, comme le double-écran et l'augmentation du budget social pour l'ensemble du ministère.

Enfin, nous porterons trois grands sujets numériques en 2021, qui touchent profondément le ministère de l'intérieur et la vie des Français. Tout d'abord, le déploiement de la carte d'identité numérique, que l'on ne doit pas confondre avec l'identité numérique.

Cette carte d'identité numérique sera déployée l'année prochaine, dans un premier département au mois de mars, et dans tous les départements à partir du mois d'août. Lors des renouvellements, les cartes d'identité seront remplacées par ces nouveaux documents, que le règlement européen rend obligatoires. Chaque année, 9,5 millions de cartes seront produites. Ce projet est très important pour le ministère de l'intérieur et il permettra d'améliorer la vie des Français en luttant notamment contre l'usurpation d'identité, qui est un danger que chacun connaît dans cette commission.

De plus, nous allons remplacer les anciens réseaux radio tels qu'Antares ou Rubis, utilisés par les pompiers, gendarmes et policiers, par un réseau radio du futur. Nous utilisons la 4G et la 5G pour avoir accès, sur des smartphones et non plus sur des talkies-walkies, à la radio du futur, une radio qui n'est plus faite seulement de son mais aussi d'images, qui permettra d'avancer plus vite dans la lutte contre l'insécurité et facilitera les communications entre policiers, pompiers et gendarmes. La mise en place du réseau radio du futur prend du temps mais devra avoir lieu avant la Coupe du monde de rugby et les jeux Olympiques. Plus de 300 millions d'euros seront consacrés au réseau, qui représente donc un projet très important pour le ministère, un projet passionnant, qui placera la France parmi les pays les plus avancés en matière de communication des forces de l'ordre.

Enfin, nous avons mené un travail de simplification de la vie politique et, mesdames et messieurs les sénateurs, je le dis dans l'assemblée qui représente les collectivités locales : il en est fini de la procuration à l'ancienne pour les prochaines élections départementales et régionales ! Désormais, les Français pourront remplir leur procuration et donner mandat sur internet, en passant par FranceConnect. Un numéro leur sera fourni, qui leur servira lorsqu'ils se présenteront avec leur carte d'identité devant l'OPJ, policier ou gendarme, qui vérifiera l'identité du citoyen. La procuration numérique sera alors envoyée directement à la mairie, évitant la voie postale qui fait perdre du temps et peut même créer des retards inopportun. Les policiers ou gendarmes gagneront ainsi dix minutes sur chaque opération, soit quasiment 740 équivalents temps plein. Dans cette première phase, il restera donc un OPJ pour vérifier l'identité, mais cela ne sera peut-être plus le cas une fois l'identité numérique mise en place. Néanmoins, cette première phase apportera déjà une simplification, la suppression d'une tâche indue pour policiers et gendarmes, et une plus grande efficacité de l'administration des services de l'État. Je voudrais quand même souligner que, pour ceux qui habitent des territoires où le numérique n'est pas disponible, et ceux qui n'ont pas accès à un ordinateur, il sera toujours possible de remplir un formulaire du centre d'enregistrement et de révision des formulaires administratifs (Cerfa). Nous pouvons en tout cas saluer le travail intense effectué par le ministère de l'intérieur afin que le système soit prêt pour les élections régionales et départementales, qu'elles se tiennent en mars ou soient reportées en juin par le Parlement. Je rappelle enfin que l'établissement d'une procuration coûtait quasiment dix euros, et que ce montant va largement diminuer.

M. François-Noël Buffet, président. – Avant de donner la parole à Mme Cukierman, je rebondis sur la possibilité du report des élections et sur le système des procurations. Devant l'Assemblée nationale, vous aviez évoqué aussi la question du vote par correspondance, qui occupe beaucoup le débat. Au-delà du principe, votre prédécesseur avait annoncé que sa mise en place coûterait environ 82 millions d'euros. Plus récemment, M. Debré, chargé d'un rapport sur le report des élections, a évoqué le coût de 270 millions d'euros. Il serait intéressant d'avoir votre point de vue sur le vote par correspondance, au sujet duquel le Sénat a mis en place une mission d'information dont l'objectif est de rendre un rapport avant les fêtes de Noël. Je passe à présent la parole à Mme Cukierman.

Mme Cécile Cukierman, rapporteure pour avis des crédits de la mission « Administration générale et territoriale de l’État ». – Monsieur le ministre, je ne reviendrai pas sur l’organisation des élections puisqu’une grande partie du coût engendré dépendra du travail parlementaire, tant pour le calendrier que pour les modalités, et je me concentrerai plutôt sur l’organisation territoriale de l’État.

Dans sa déclaration de politique générale au Sénat, le Premier ministre nous assurait, le 16 juillet dernier, que les moyens de l’État seraient « confortés dans leur action quotidienne ». Cependant, à la lecture du PLF pour 2021, on peut constater que la réforme de l’organisation territoriale de l’État se fait à moyens constants.

Nous ne pouvons que saluer la stabilisation des effectifs de l’administration territoriale qui permettra – et vous l’avez montré à travers quelques exemples – d’offrir une respiration salutaire aux différents services qui ont subi au cours des dernières années des coupes budgétaires drastiques, des réformes et des suppressions de postes, qui ont abouti à une réduction d’environ 25 % des effectifs. Cependant, le PLF ne prévoit pas de véritable augmentation des moyens alloués au programme 354 « Administration territoriale de l’État ».

Les sénateurs et les élus locaux interpellent le Gouvernement depuis des années sur les dangers de la multiplication des réformes administratives qui ont finalement abouti à un recul de la présence de l’État dans les territoires. Je voudrais pourtant souligner l’impérieuse nécessité de cette présence, non pas d’un État qui tiendrait la main des élus locaux représentants de la vitalité démocratique d’un territoire, mais d’un État qui sécurise et accompagne, notamment dans la prise de décision.

De plus, le plan Préfectures nouvelle génération (PPNG) a pris fin l’année dernière, et certains de ses objectifs n’ont pas été atteints, comme le renforcement des effectifs des missions prioritaires. Pour tenir les engagements du PPNG, 231 équivalents temps plein supplémentaires seraient nécessaires, mais le PLF pour 2021 ne prévoit aucune création de poste pour le programme 354 « Administration territoriale de l’État ».

Si je salue le travail des préfets et des agents, qui ont su faire preuve de réactivité face à l’épidémie de la covid, tous ces éléments me conduisent à m’interroger quant à la capacité de l’État à faire face, aux côtés des collectivités territoriales, à la crise majeure que nous connaissons aujourd’hui.

Comme le président Buffet l’a rappelé, nous avons réservé notre avis sur les crédits de la mission en attendant de pouvoir vous entendre. Monsieur le ministre, pouvez-vous nous apporter des éléments d’explication sur le volume des crédits du PLF pour 2021, qui n’apparaît manifestement pas à la hauteur de la volonté affichée du Gouvernement de renforcer la présence de l’État dans les territoires ? Vous avez mentionné des redéploiements dont j’espère qu’ils se concrétiseront parce qu’il y a aujourd’hui dans notre pays, dans notre République, des préfectures et des sous-préfectures qui s’apparentent plus à des manoirs hantés ou à des vaisseaux fantômes qu’à des lieux où se font et se vivent les politiques publiques de l’État. Entendez-vous enfin remplir les objectifs du PPNG pour les missions prioritaires, notamment pour le contrôle de légalité qui se dégrade année après année ?

M. Gérald Darmanin, ministre. – Pour répondre à Mme la rapporteure – que je trouve un peu dure quand elle évoque des vaisseaux fantômes –, plusieurs gouvernements ont essayé de rapprocher les services publics des territoires et cela s’est souvent fait dans des maisons de services au public (MSAP) – aujourd’hui maisons France Services. Et quand on

déconcentre, la question de d'administration préfectorale se pose. Vous n'avez pas tort de dire que la décentralisation, mais aussi la dématérialisation et parfois le passage de témoin aux collectivités locales – comme dans le cas des cartes d'identité et des passeports –, entraînent une moindre présence dans les préfectures. Et il est certain que des démarches importantes ne se font plus dans les préfectures, à part le dépôt des candidatures et certaines demandes de documents administratifs pour les étrangers. Si vous entendez démontrer qu'il y a moins de public aujourd'hui dans nos préfectures, je souscris. C'est aussi le sens des politiques publiques menées depuis un certain temps sur le territoire national.

Sur le vote par correspondance, je ne peux pas vous donner de montant, monsieur le président, mais je regarderai. Il me semble cependant que le sujet n'est pas tant celui du montant – même s'il faudrait le budgétiser – que la faisabilité technique d'un projet abandonné en 1975 pour des raisons de fraude. Par ailleurs, j'ai déjà émis un doute profond, qui est un doute personnel et non pas celui du ministère – ceux qui me connaissent savent que je peux avoir des avis bien différents de ceux de mes services. Il me semble en effet particulièrement important que le vote soit libre, et qu'aucune pression ne puisse s'exercer, qu'elle soit de nature familiale, communautaire ou électoraliste. Si je ne suis pas opposé à moderniser le vote – et je serai attentif aux travaux du Parlement et des partis politiques sur le sujet –, le vote par correspondance, aussi pratique soit-il, ne peut avoir lieu dans des conditions de sincérité et de libre choix similaires à celles de l'isoloir. Si l'on pouvait me prouver le contraire, j'en serais fort heureux.

De plus, la démarche de se rendre au bureau de vote me semble essentielle dans l'apprentissage républicain. Il faut prendre le temps d'y aller, souvent en famille, le dimanche – et ce n'est pas sans raison que le législateur a souhaité fixer le vote en ce jour d'activité économique réduite. Nous sommes nombreux à avoir accompagné nos parents, découvrant ainsi le bureau de vote, le silence et la solennité qui accompagnent ce moment. Par ailleurs, les études démontrent que beaucoup de gens changent d'avis avant de voter, y compris dans l'isoloir, dans ce temps où l'on est seul avec soi-même. Certains bureaux interdisent aux enfants d'entrer dans l'isoloir afin qu'ils ne puissent répéter ce qu'a voté leur père ou leur mère, et tout bon président de bureau de vote devrait interdire que l'on soit accompagné dans l'isoloir, sauf dans le cas de personnes particulièrement handicapées. Les choses ne doivent pas toujours être rapides et gratuites, et il ne s'agit pas d'une formalité accomplie entre deux démarches administratives.

J'ai grandi dans une famille que j'ai aimée, même si je ne savais pas toujours pour qui chacun votait. Pour beaucoup, le vote est quelque chose de très intime qu'ils n'ont pas nécessairement envie de partager. Le vote par correspondance permet-il de préserver ce moment très important, qui est une conquête républicaine, et pendant lequel on ne rend compte qu'à soi-même ? Je n'en suis pas convaincu et je suis peut-être un peu vieux jeu, mais j'aime bien l'isoloir.

Certains disent que le vote par correspondance figurait dans le programme du Président de la République. J'ai peut-être été distrait mais ce que j'y ai trouvé, c'est la mention de la modernisation du vote et du vote électronique, ce qui n'est pas tout à fait la même chose. Le législateur et l'État ont limité la possibilité du vote électronique, en limitant l'usage des machines à voter dans les mairies pour des raisons de contentieux électoral. Je suis prêt à créer un groupe de travail sur la question de la modernisation du vote, qui se penchera notamment sur le vote par correspondance.

Mme Agnès Canayer. – Monsieur le ministre, j'adhère à ce que vous venez de dire sur le vote par correspondance et la nécessité du vote physique, ainsi que sur la nécessité de moderniser le vote. Vous avez abordé la question des machines à voter, et je suis élue d'une grande ville de l'estuaire de la Seine qui utilise ces machines depuis plus de dix-sept ans. Aujourd'hui, nous sommes au pied du mur, car notre parc devient obsolète, nos crédits sont fléchés, et nous n'avons pas l'autorisation de renouveler ces machines. Par ailleurs, le retour au papier semble inenvisageable et serait extrêmement mal perçu par nos concitoyens. Envisagez-vous de lever un jour ce moratoire ?

Mme Françoise Gatel. – Monsieur le ministre, je partage ce que vous dites sur le caractère extrêmement républicain, voire sacré du vote, ainsi que vos réserves sur le vote par correspondance. Cependant, lors des élections municipales, nous avons constaté les regrets d'un certain nombre de citoyens assez exemplaires qui ne sauraient s'abstenir de voter et sont parfois des personnes âgées. Ces personnes âgées vivent dans des maisons de retraite ou à domicile, sont un peu fragiles, et ne peuvent se déplacer en temps de crise sanitaire. Certaines n'aiment pas que leurs enfants ou une personne aidante sachent pour qui elles votent. Pour ces personnes, le vote par procuration dans des conditions à définir doit être étudié.

M. Gérald Darmanin, ministre. – Je suis tout à fait prêt à étudier la question du renouvellement des machines à voter, indépendamment du moratoire, dans les villes qui y ont déjà recours. La question ne concerne pas que Le Havre. La direction de la modernisation et de l'administration territoriale, chargée de l'organisation des élections, attend un avis de l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (Anssi) depuis six mois sur la sécurité du système. Nous allons la relancer.

Je ne suis pas opposé à la modernisation des modalités de vote. Parfois la procuration peut être un moyen de retirer à quelqu'un l'expression de son consentement, comme en témoigne l'existence de contentieux. Peut-on alors imaginer des modalités de vote par correspondance qui garantissent l'expression du libre consentement de chacun ? On pourrait imaginer, comme nous l'avons fait pour le vote des détenus, que, dans le cas de personnes âgées, hospitalisées ou handicapées qui ne peuvent se déplacer, une personne de confiance, pas nécessairement de la famille, comme un officier de police judiciaire par exemple, puisse se rendre sur place pour voter à leur place, en respectant le consentement de la personne. Il appartient déjà aux officiers de police judiciaire de valider le vote par correspondance. On peut envisager le vote par correspondance pour des raisons exceptionnelles, comme celles que vous citez, sans pour autant le généraliser. Mais à l'heure où les Français contestent de plus en plus la légitimité des élus, je ne crois pas que l'abstention dépende d'abord des modalités de vote. Il faut plutôt regarder du côté des politiques publiques menées. En tout cas, je suis prêt à ouvrir le débat sur ces questions.

M. François-Noël Buffet, président. – Je vous remercie de toutes ces précisions.

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

La réunion, suspendue à 12 heures, est reprise à 16 h 30.

Projet de loi de finances pour 2021 - Vote sur les crédits de missions réservées

M. François-Noël Buffet, président. – Il nous reste maintenant à émettre un avis sur plusieurs missions du projet de loi de finances pour 2021 que nous avons examinées, mais sur lesquelles nous avions réservées notre vote dans l'attente de l'audition du ministre de l'intérieur.

La commission émet un avis défavorable aux crédits de la mission « Immigration, asile et intégration ».

La commission émet un avis favorable aux crédits du programme « Sécurité civile », ainsi qu'aux crédits de la mission « Sécurités ».

Mme Cécile Cukierman, rapporteure pour avis. – En ce qui concerne la mission « Administration générale et territoriale de l'État », je maintiens mon avis défavorable : nous n'avons pas eu la preuve, durant l'audition du ministre, que les redéploiements de postes de l'administration centrale étaient destinés à bénéficier aux territoires, et non à s'inscrire simplement dans une logique de déconcentration interne.

La commission émet un avis défavorable aux crédits de la mission « Administration générale et territoriale de l'État ».

La réunion est close à 18 h 50.

**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE
DU 30 NOVEMBRE ET À VENIR**

Commission des affaires économiques

Mercredi 2 décembre 2020

À 16 heures

Salle Médicis et en téléconférence

Captation

– Audition, en commun avec la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, de M. Cédric O, secrétaire d'État chargé de la Transition numérique et des Communications électroniques, sur la proposition de loi n° 27 (2020-2021) visant à réduire l'empreinte environnementale du numérique en France

Commission des affaires étrangères

Mercredi 2 décembre 2020

À 9 h 30

Salle René Monory et en téléconférence

–° Examen du rapport pour avis de M. Cédric Perrin et Mme Hélène Conway-Mouret sur le programme 146 - Équipement des forces - de la mission "Défense" (vote réservé).

–° Examen du rapport pour avis de M. Olivier Cigolotti et de Mme Michelle Gréaume sur le programme 178 - Préparation et emploi des forces - de la mission "Défense" (vote réservé).

–° Examen du rapport pour avis de M. Joël Guerriau et de Mme Marie-Arlette Carlotti sur le programme 212 - Soutien de la politique de défense - de la mission "Défense" (vote réservé).

–° Examen du rapport pour avis de MM. Pascal Allizard et Yannick Vaugrenard sur le programme 144 - Environnement et prospective de la politique de défense" de la mission "Défense" (vote réservé).

–° Vote sur l'avis de la commission sur les crédits de la mission "Défense"

Seuls les sénateurs présents physiquement pourront prendre part au vote. Les délégations de vote sont autorisées dans les conditions prévues par le Règlement.

À 16 h 30

Salle René Monory et en téléconférence

Captation

Audition de M. Juan Guaido, président de l'Assemblée nationale du Venezuela et président de transition en charge de mettre en œuvre un processus électoral

Commission des affaires sociales

Mercredi 2 décembre 2020

À 9 h 30

Salle 213 et en téléconférence

– Examen du rapport et du texte de la commission sur la proposition de loi portant création d'un pôle public du médicament et des produits médicaux (n° 677, 2019-2020). (Rapporteure : Mme Laurence Cohen).

Le délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Ameli commission), est fixé au lundi 30 novembre 2020 à 12 heures.

Seuls les sénateurs présents physiquement pourront prendre part au vote. Les délégations de vote sont autorisées dans les conditions prévues par le Règlement.

À 11 heures

Salle Médicis et en téléconférence

Captation

– Audition de Mme Christelle Ratignier-Carbonneil, candidate proposée par le Président de la République à la direction générale de l'agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé

– Vote sur cette proposition de nomination et dépouillement simultané du scrutin au sein des commissions des affaires sociales des deux assemblées

En application de l'article 3 de la loi organique n° 2010-837 du 23 juillet 2010, relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution, les délégations de vote ne sont pas autorisées.

Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable

Mercredi 2 décembre 2020

À 8 heures

Salle Clemenceau et en téléconférence

Captation

– Audition de M. Jean-Pierre Farandou, candidat proposé aux fonctions de président-directeur général de la SNCF, en application de la loi organique n° 2010837 et de la loi n° 2010-838 du 23 juillet 2010 relatives à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution

– Vote sur la proposition de nomination de M. Jean-Pierre Farandou aux fonctions de président-directeur général de la SNCF

Seuls les sénateurs présents physiquement pourront prendre part au vote. Les délégations de vote sont autorisées dans les conditions prévues par le Règlement.

À 16 heures

Salle Médicis et en téléconférence

Captation

- Audition commune avec la commission des affaires économiques de M. Cédric O, secrétaire d'État chargé de la Transition numérique et des Communications électroniques, sur :
 - . la proposition de loi n° 27 (2020-2021) visant à réduire l'empreinte environnementale du numérique en France
 - le thème de l'aménagement numérique du territoire

Commission de la culture, de l'éducation et de la communication

Mercredi 2 décembre 2020

À 8 h 45

Salle 263 et en téléconférence

Captation

- Audition de Mme Nathalie Élimas, secrétaire d'État auprès du ministre de l'éducation nationale et des sports, chargée de l'éducation prioritaire.
- Examen de l'avis budgétaire consacré aux crédits relatifs au *Sport* (rapporteur : M. Jean-Jacques Lozach)
- Examen de l'avis budgétaire consacré aux crédits relatifs à la *Jeunesse et vie associative* (rapporteur : M. Jacques-Bernard Magner)

Seuls les sénateurs présents physiquement pourront prendre part au vote. Les délégations de vote sont autorisées dans les conditions prévues par le Règlement.

À 16 h 30

Salle Clemenceau et en téléconférence

- Examen du rapport et élaboration du texte de la commission sur la proposition de loi n° 321 (2019-2020), adoptée par l'Assemblée nationale, relative à la protection patrimoniale des langues régionales et à leur promotion.

Le délai limite pour le dépôt des amendements en commission est fixé au lundi 30 novembre 2020, à 12 heures.

Commission des finances

Lundi 30 novembre 2020

À 9 heures

Salle de la commission

PLF pour 2021 – Examen des amendements de séance sur :

- la mission « Recherche et enseignement supérieur »
- la mission « Santé » (et article 65)
- la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » (et articles 68 et 69)
- la mission « Culture »
- la mission « Médias, livre et industries culturelles » et le compte d'affectation spéciale « Avances à l'audiovisuel public »
- la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales » et le compte d'affectation spéciale « Développement agricole et rural »
- la mission « Cohésion des territoires » (et articles 54 bis et 54 ter)

Seuls les sénateurs présents physiquement pourront prendre part au vote. Les délégations de vote sont autorisées dans les conditions prévues par le Règlement.

Mardi 1^{er} décembre 2020

À 9 heures

Salle Médicis et par téléconférence

– PLF 2021 – Examen des articles de la seconde partie du projet de loi de finances pour 2021 non rattachés aux crédits des missions – Tome III du rapport général (M. Jean-François Husson, rapporteur général)

Seuls les sénateurs présents physiquement pourront prendre part au vote. Les délégations de vote sont autorisées dans les conditions prévues par le Règlement.

– Désignation des candidats pour faire partie de l'éventuelle commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi de finances pour 2021

Mercredi 2 décembre 2020

À 8 h 30

Salle Médicis et par téléconférence

– Examen du rapport de M. Claude Nougein, rapporteur, et élaboration du texte de la commission sur la proposition de loi n°477 (2019-2020) visant à instaurer une contribution exceptionnelle sur les assurances pour concourir à la solidarité nationale face aux conséquences économiques et sociales d'une crise sanitaire majeure, présentée par MM. Olivier Jacquin, Claude Raynal, Mme Sophie Taillé-Polian, MM. Thierry Carcenac et Rémi Féraud

Délai limite pour le dépôt des amendements : Lundi 30 novembre 2020 à 12 heures

– PLF 2021 - Examen des amendements de séance sur la mission « Relations avec les collectivités territoriales » (et articles 57 à 64) et sur le compte de concours financiers « Avances aux collectivités territoriales »

Seuls les sénateurs présents physiquement pourront prendre part au vote. Les délégations de vote sont autorisées dans les conditions prévues par le Règlement.

Jeudi 3 décembre 2020

À 9 h 30

Salle de la commission

PLF pour 2021 – Examen des amendements de séance sur :

- la mission « Outre-mer » (et article 55 sexies)
- la mission « Défense »
- la mission « Sécurités » (et articles 66 et 67) et le compte d'affectation spéciale « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers »
- la mission « Immigration, asile et intégration » (et article 54 quaterdecies)
- la mission « Administration générale et territoriale de l'État »
- la mission « Travail et emploi »
- la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » (et article 54)
- la mission « Sport, jeunesse et vie associative » (et articles 70 à 73)
- la mission « Justice » (et articles 55 bis à 55 quinquies)
- les missions « Gestion des finances publiques » (et articles 54 decies à 54 terdecies), « Crédits non répartis », « Transformation et fonction publiques » et le compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État »
- la mission « Régimes sociaux et de retraite » (et article 56 nonies) et le compte d'affectation spéciale « Pensions » (et article 74)

Seuls les sénateurs présents physiquement pourront prendre part au vote. Les délégations de vote sont autorisées dans les conditions prévues par le Règlement.

Vendredi 4 décembre 2020

À 8 h 30

Salle Médicis et par téléconférence

PLF 2021 - Examen des amendements de séance sur les articles non rattachés du projet de loi de finances pour 2021 (M. Jean-François Husson, rapporteur général)

Seuls les sénateurs présents physiquement pourront prendre part au vote. Les délégations de vote sont autorisées dans les conditions prévues par le Règlement.

Éventuellement, à 13 h 30

Salle de la commission

PLF 2021 – Suite de l'examen des amendements de séance sur les articles non rattachés du projet de loi de finances pour 2021 (M. Jean-François Husson, rapporteur général)

Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale

Mardi 1er décembre 2020

Salle Médicis et en téléconférence

À 14 heures

Captation

– Audition de M. Frédéric Veaux, directeur général de la police nationale

À 15 h 30

Captation

– Audition de M. le général d'armée Christian Rodriguez, directeur général de la gendarmerie nationale

À 17 h 30

Captation

– Audition, en application des articles 13 et 65 de la Constitution ainsi que de la loi organique n° 2010-837 et de la loi n° 2010-838 du 23 juillet 2010 relatives à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution, de M. Jean-Christophe Galloux, candidat proposé par le Président du Sénat pour siéger, en tant que personnalité qualifiée, au Conseil supérieur de la magistrature

– Vote sur la proposition de nomination de M. Jean-Christophe Galloux, candidat proposé par le Président du Sénat pour siéger, en tant que personnalité qualifiée, au Conseil supérieur de la magistrature

En application de l'article 1^{er} de l'ordonnance n° 58-1066 du 7 novembre 1958 portant loi organique autorisant exceptionnellement les parlementaires à déléguer leur droit de vote, modifié par l'article 3 de la loi organique n° 2010-837 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution, les délégations de vote ne sont pas autorisées.

– Dépouillement du scrutin sur la proposition de nomination de M. Jean-Christophe Galloux, candidat proposé par le Président du Sénat pour siéger, en tant que personnalité qualifiée, au Conseil supérieur de la magistrature

Mercredi 2 décembre 2020

À 9 heures

Salle 216 – 2^e étage aile Est et en téléconférence

– Désignation des candidats pour faire partie de l'éventuelle commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi organique relatif aux délais d'organisation des élections législatives et sénatoriales

– Désignation des candidats pour faire partie de l'éventuelle commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif

aux délais d'organisation des élections municipales partielles et des élections des membres des commissions syndicales

– Désignation des candidats pour faire partie de l'éventuelle commission mixte paritaire chargée d'élaborer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif au Parquet européen et à la justice pénale spécialisée

– Examen du rapport de M. Arnaud de Belenet et du texte proposé par la commission sur la proposition de loi constitutionnelle n° 419 rect. (2019-2020) visant, face à la crise actuelle à construire le monde d'après fondé sur la préservation des biens communs, présentée par Mme Nicole Bonnefoy 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 30 novembre 2020, à 12 heures.

– Examen du rapport de Mme Claudine Thomas et du texte proposé par la commission sur la proposition de loi n° 714 (2019-2020) visant à supprimer la possibilité ouverte au dirigeant d'une entreprise de déposer une offre de rachat de l'entreprise après avoir organisé son dépôt de bilan, présentée par Mme Sophie Taillé-Polian

Le délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Ameli commission), est fixé au : Lundi 30 novembre 2020, à 12 heures.

Seuls les sénateurs présents physiquement pourront prendre part au vote. Les délégations de vote sont autorisées dans les conditions prévues par le Règlement.

Les rectifications de signataires des amendements devront intervenir par Ameli commission, au plus tard à l'ouverture de la réunion de commission.

Commission des affaires européennes

Jeudi 3 décembre 2020

Salle Médicis et en téléconférence

À 8 h 30

Captation vidéo

– Débat préalable au Conseil européen des jeudi 10 et vendredi 11 décembre 2020, en présence de M. Clément Beaune, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Europe et des affaires étrangères, chargé des affaires européennes

À 11 heures

Captation vidéo

– Audition de M. Valdis Dombrovskis, vice-président exécutif de la Commission européenne en charge d'une économie au service des personnes, commissaire européen au Commerce