

JEUDI 9 FÉVRIER 2023

Questions orales

« L'État territorial, entre mirage et réalité »

SOMMAIRE

QUESTIONS ORALES.....	1
<i>Rénovation énergétique des établissements scolaires</i>	1
M. Pierre-Antoine Levi	1
M. Clément Beaune, ministre délégué chargé des transports	1
<i>Projet de zone spéciale de carrières dans la vallée de la Maurienne</i>	1
Mme Martine Berthet	1
M. Clément Beaune, ministre délégué chargé des transports	1
<i>Dispositif « argent de poche » en milieu rural</i>	1
M. Jean-Marie Mizzon	1
M. Clément Beaune, ministre délégué chargé des transports	2
<i>Explosion des tarifs d'énergie pour l'institution intercommunale des Wateringues</i>	2
M. Frédéric Marchand	2
M. Clément Beaune, ministre délégué chargé des transports	2
<i>Sous-occupation des logements sociaux</i>	2
Mme Laurence Muller-Bronn	2
M. Clément Beaune, ministre délégué chargé des transports	2
<i>Contrôle technique des deux-roues motorisés</i>	3
M. Olivier Cigolotti	3
M. Clément Beaune, ministre délégué chargé des transports	3
<i>Indemnités kilométriques des infirmiers libéraux de Haute-Savoie</i>	3
Mme Sylviane Noël	3
M. Clément Beaune, ministre délégué chargé des transports	3
<i>Conseils pour les droits et devoirs des familles</i>	3
Mme Victoire Jasmin	3
M. Jean-François Carencu, ministre délégué chargé des outre-mer	4
<i>Barème de référence pour le calcul de la pension alimentaire</i>	4
M. Yves Détraigne	4
M. Jean-François Carencu, ministre délégué chargé des outre-mer	4
<i>Régime juridique des colocations de seniors</i>	4
Mme Sonia de La Provôté	4
M. Jean-François Carencu, ministre délégué chargé des outre-mer	5
<i>Soutien de l'État aux projets de résidences de répit partagé</i>	5
Mme Monique Lubin	5
M. Jean-François Carencu, ministre délégué chargé des outre-mer	5
<i>Jours fériés dans la fonction publique territoriale en Alsace-Moselle</i>	6
M. Christian Klinger	6
M. Jean-François Carencu, ministre délégué chargé des outre-mer	6

Conséquences de l'orage du 20 juin 2022 en Dordogne	6
Mme Marie-Claude Varaillas	6
Mme Olivia Grégoire, ministre déléguée chargée des petites et moyennes entreprises, du commerce, de l'artisanat et du tourisme	6
Soutien au transport routier	6
M. Jean-Pierre Moga	6
Mme Olivia Grégoire, ministre déléguée chargée des petites et moyennes entreprises, du commerce, de l'artisanat et du tourisme	6
Situation alarmante des artisans boulangers	7
M. Patrice Joly	7
Mme Olivia Grégoire, ministre déléguée chargée des petites et moyennes entreprises, du commerce, de l'artisanat et du tourisme	7
Nouvelles obligations de déclaration des propriétaires immobiliers	7
Mme Catherine Procaccia	7
Mme Olivia Grégoire, ministre déléguée chargée des petites et moyennes entreprises, du commerce, de l'artisanat et du tourisme	7
Aide aux boulangers	8
M. Didier Marie	8
Mme Olivia Grégoire, ministre déléguée chargée des petites et moyennes entreprises, du commerce, de l'artisanat et du tourisme	8
Difficultés administratives et financières des soldats blessés	8
Mme Jocelyne Guidez	8
Mme Olivia Grégoire, ministre déléguée chargée des petites et moyennes entreprises, du commerce, de l'artisanat et du tourisme	8
Conséquences de l'accord avec la Nouvelle-Zélande sur la filière ovine	9
Mme Anne-Catherine Loisier	9
Mme Olivia Grégoire, ministre déléguée chargée des petites et moyennes entreprises, du commerce, de l'artisanat et du tourisme	9
Binômes d'élus dans les établissements scolaires	9
M. Henri Cabanel	9
Mme Olivia Grégoire, ministre déléguée chargée des petites et moyennes entreprises, du commerce, de l'artisanat et du tourisme	9
Fermures de classes et d'écoles dans les territoires ruraux	9
Mme Annick Billon	9
Mme Olivia Grégoire, ministre déléguée chargée des petites et moyennes entreprises, du commerce, de l'artisanat et du tourisme	10
Conséquences des fermetures d'école pour les communes	10
Mme Christine Herzog	10
Mme Olivia Grégoire, ministre déléguée chargée des petites et moyennes entreprises, du commerce, de l'artisanat et du tourisme	10
« L'ÉTAT TERRITORIAL, ENTRE MIRAGE ET RÉALITÉ »	10
Mme Françoise Gatel, présidente de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation	10
M. Jean-Claude Anglars	11

Mme Colette Mélot	12
M. Thomas Dossus	12
M. Bernard Buis	13
M. Thierry Cozic	13
Mme Michelle Gréaume	14
M. Jean-Michel Arnaud	15
M. Jean-Claude Requier	16
Mme Agnès Canayer	16
M. Éric Kerrouche	17
M. Mathieu Darnaud	18
Mme Dominique Faure, ministre déléguée chargée des collectivités territoriales et de la ruralité	18
Mme Françoise Gatel, présidente de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation	19
<i>Ordre du jour du mardi 14 février 2023</i>	20

SÉANCE du jeudi 9 février 2023

55^e séance de la session ordinaire 2022-2023

PRÉSIDENTE DE M. ROGER KAROUTCHI,
VICE-PRÉSIDENT

SECRÉTAIRES :
MME MARTINE FILLEUL, M. JACQUES GROSPERRIN.

La séance est ouverte à 10 h 30.

Le procès-verbal de la précédente séance, constitué par le compte rendu analytique, est adopté sous les réserves d'usage.

Questions orales

M. le président. – L'ordre du jour appelle les réponses à des questions orales.

Rénovation énergétique des établissements scolaires

M. Pierre-Antoine Levi. – L'État souhaite réduire de 40 % la consommation énergétique des bâtiments publics, chantier évalué à près de 40 milliards d'euros. Les collectivités locales souscrivent à cet objectif, pour des raisons écologiques comme financières. Écoles, collèges et lycées sont souvent en haut de la liste, mais les collectivités n'ont pas les moyens de ces rénovations. En hiver, les élèves gardent leur manteau en cours, et, en été, les classes sont des étuves. Ce n'est plus acceptable.

Les collectivités locales doivent être soutenues pour mener les travaux, alors que le reste à charge de 20 % du montant des chantiers est encore trop lourd. L'augmentation du prix des matières premières pousse les maires à renoncer à leurs projets.

L'État doit aider davantage les collectivités territoriales pour la rénovation énergétique de leurs établissements scolaires. La transition énergétique ne peut être réservée aux communes les plus aisées.

M. Clément Beaune, ministre délégué chargé des transports. – Les petites communes doivent effectivement faire l'objet d'une attention particulière. L'État offre déjà un soutien important aux projets éligibles à la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) et à la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), dont les montants sont à un niveau historique. S'ajoutent les aides du plan de relance : 950 millions d'euros en 2021, et 950 millions d'euros de DSIL exceptionnelle.

Les collectivités locales cofinancent les projets à hauteur de 20 %, mais des exceptions existent, par exemple pour les monuments protégés. S'ajoute l'aide au titre du fonds de compensation pour la TVA (FCTVA). En 2023, le fonds vert aidera aussi.

Nous étudions des modes nouveaux de financement, grâce à la proposition de loi adoptée à l'Assemblée nationale sur le tiers financement pour la rénovation thermique. En rénovant les écoles, nous enclencherons un cercle vertueux.

M. Pierre-Antoine Levi. – Les maires veulent mener à bien ces rénovations. Envisageriez-vous de porter le cofinancement de l'État de 80 à 90 % ?

Projet de zone spéciale de carrières dans la vallée de la Maurienne

Mme Martine Berthet. – Je vous alerte sur les conséquences du projet de zone spéciale de carrières (ZSC) de gypse et d'anhydride dans la vallée de la Maurienne. Le périmètre de la zone est très vaste, notamment en Maurienne, alors que la vallée contribue déjà à l'effort national avec la ligne à grande vitesse (LGV) Lyon-Turin. Cette vallée, au patrimoine naturel et culturel si riche, ne peut être sacrifiée. Ne remettons pas en question tous les efforts d'attractivité réalisés.

Quelles sont vos intentions réelles ? Quel dimensionnement prévoyez-vous ? Quels seront les impacts du projet ? Avez-vous étudié des solutions alternatives dans d'autres régions ?

M. Clément Beaune, ministre délégué chargé des transports. – Ce projet relève d'une nécessité économique : sécuriser l'approvisionnement en gypse du fleuron industriel qu'est l'usine Placoplatre de Chambéry. À ce titre, la Maurienne dispose d'atouts majeurs, et ce projet de ZSC permettra de pérenniser l'activité.

Il sera mené dans le respect des exigences environnementales ; le public sera associé *via* une concertation préalable, sous le contrôle de la Commission nationale du débat public (CNDP). Ce n'est qu'après l'obtention des autorisations environnementales et à l'issue de la concertation que le périmètre sera affiné. L'Autorité environnementale veillera à concilier intérêts économiques et protection de la biodiversité.

Mme Martine Berthet. – Il faudra être à l'écoute. Une pétition a déjà recueilli dix mille signatures, et les élus, soutenus par le département de la Savoie, s'opposent à ce projet surdimensionné.

Dispositif « argent de poche » en milieu rural

M. Jean-Marie Mizzon. – À Peltre, en Moselle, le dispositif dit « argent de poche » n'est plus d'actualité. Le maire ne peut plus proposer à des jeunes de sa

commune de participer à des chantiers, dans l'intérêt de la collectivité, contre gratification.

En Moselle, les chantiers ont été recentrés sur les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV). Ils bénéficient, à ce titre, d'un régime d'exonération des cotisations sociales, dès lors qu'ils sont portés par des EPCI ; de fait, les communes rurales sont exclues du dispositif.

Ainsi, les jeunes mosellans ne bénéficient pas tous des mêmes droits ; cette rupture d'égalité n'est pas admissible. Il faut préciser le cadre juridique du dispositif, pour qu'il s'applique à l'ensemble d'un territoire, et à tous. Voilà une requête bien légitime !

M. Clément Beaune, ministre délégué chargé des transports. – Ce dispositif doit être clarifié. Dans les QPV, les chantiers sont mis en œuvre à l'initiative des communes et des associations, pour des jeunes de 14 à 26 ans. Les sommes versées sont assimilées à des gratifications de stage et donc exonérées de cotisations.

Une extension aux territoires ruraux a été annoncée lors du comité interministériel aux ruralités en septembre 2021, sous réserve que les chantiers bénéficient d'un agrément : ils doivent répondre à une visée civique, culturelle, éducative, sociale ou environnementale. Une instruction a été diffusée auprès des Urssaf et des caisses générales de sécurité sociale (CGSS) dans les départements et les régions.

M. Jean-Marie Mizzon. – L'instruction ne semble pas encore être arrivée en Moselle, mais je vous remercie pour votre réponse.

Explosion des tarifs d'énergie pour l'institution intercommunale des Wateringues

M. Frédéric Marchand. – L'institution intercommunale des Wateringues du littoral nord de la France, qui gère les grands ouvrages d'évacuation des crues des Wateringues, notamment les stations de pompage de grande capacité du polder, voit ses tarifs de fourniture d'énergie exploser.

Ces installations consomment de grandes quantités d'énergie, surtout en hiver. Les dépenses, très variables d'une année à l'autre, sont très lourdes. En 2022, la dépense est la même qu'en 2021, mais en n'ayant pompé que 30 % du volume de l'année précédente ! À volume égal, elles se seraient élevées à plus de 2 millions d'euros, pour un budget de fonctionnement de 3,8 millions.

Or l'institution doit investir pour réaliser le programme d'actions de prévention des inondations (Papi) du delta de l'Aa et s'adapter au changement climatique. Par ailleurs, la réforme de la compétence gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (Gemapi) a alourdi la fiscalité.

Il faut urgemment trouver une solution. Des mesures exceptionnelles sont nécessaires : l'institution devrait bénéficier d'un bouclier tarifaire.

M. Clément Beaune, ministre délégué chargé des transports. – L'institution intercommunale des Wateringues bénéficie de plusieurs dispositifs de soutien. En 2023, le niveau de la part d'accise sur l'électricité est maintenu au minimum communautaire : la baisse de 0,50 euro par mégawattheure (MWh) est ainsi prolongée.

L'institution n'est pas éligible au bouclier tarifaire, mais elle l'est à l'amortisseur électricité, mis en place au 1^{er} janvier. L'État prend en charge 50 % du coût de la part énergie du contrat au-delà d'un prix de référence de 180 euros par MWh. Il suffit de remplir l'attestation d'éligibilité.

Si l'institution rencontre une autre difficulté, nos services sont à votre disposition.

Sous-occupation des logements sociaux

Mme Laurence Muller-Bronn. – Les maires rencontrent des difficultés pour attribuer les logements sociaux car les rotations sont insuffisantes. Certains locataires, qui ont obtenu un logement de grande taille en raison de leurs revenus et de leur situation familiale, conservent leur logement alors qu'ils ne sont plus éligibles.

La pénurie de logements s'aggrave. À Obernai, pour 756 logements sociaux, 400 dossiers sont en attente, et seuls 40 appartements sont libérés par an. Les pertes financières sont importantes car les loyers ne sont pas réactualisés. Certains locataires sont eux-mêmes propriétaires de logements loués sur le marché privé...

La loi doit évoluer. L'expulsion n'est pas une solution. Soit les locataires dépassant le barème libèrent leurs logements, soit ils acceptent que leur loyer se rapproche du marché privé. Il est urgent de lutter contre ces abus.

M. Clément Beaune, ministre délégué chargé des transports. – La sous-occupation du parc social concerne 46 % des logements sociaux, ce qui est très important. Sur l'ensemble du parc locatif, c'est 71 % des logements.

La production et l'attribution des logements sociaux s'inscrivent dans le long terme. Le plan de relance a adapté près de 50 000 logements au marché local de l'habitat. De plus, le développement de produits intermédiaires comme le bail réel solidaire améliore les parcours résidentiels.

Depuis la loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (Elan), en cas de sous-occupation, le bailleur doit proposer au locataire une offre de relogement. Si ce dernier refuse trois offres, qu'il n'a pas plus de 65 ans ou des difficultés

particulières, il perd son droit au maintien dans les lieux.

La gestion en flux des logements sociaux permet aux bailleurs de s'affranchir des périmètres de programme et de contingents.

Gouvernement et Parlement pourront proposer des évolutions législatives : nous sommes prêts à aborder ce chantier avec vous.

Mme Laurence Muller-Bronn. – Ces problématiques concernent entre 1 % et 2 % du logement social. Les maires pourraient mieux accueillir les primo-accédants.

Contrôle technique des deux-roues motorisés

M. Olivier Cigolotti. – La directive européenne relative au contrôle technique périodique des véhicules à moteur laisse à chaque pays libre d'introduire ou non un tel contrôle pour les deux-roues.

En France, des mesures alternatives sont proposées : permis, renforcement des plans départementaux d'actions de sécurité routière, respect des normes de bruits, limitations de vitesse ou encore zones à faible émission, proposées par le Gouvernement en collaboration avec les fédérations de motards. Pourtant, le 31 octobre 2022, le Conseil d'État a remis en cause cette orientation, arguant que son ambition environnementale était insuffisante.

Sachant que moins de 0,5 % des accidents de deux-roues motorisés sont liés à un problème sur le véhicule, le contrôle technique obligatoire ne semble pas être pertinent. La mortalité a baissé de 19 % en dix ans. Comment le Gouvernement compte-t-il poursuivre le travail engagé, sans imposer un contrôle technique obligatoire ?

M. Clément Beaune, ministre délégué chargé des transports. – Le sujet est sensible. Une directive de 2014 prévoit un contrôle technique ou des mesures alternatives pour la sécurité routière. Un nouveau projet de directive sera prochainement proposé, qui imposera certainement un contrôle technique pour les deux-roues.

Dans le cadre juridique actuel, le Gouvernement a développé des mesures alternatives au contrôle technique. Un décret de 2021 imposant le contrôle technique a été abrogé. Le 31 octobre dernier, le Conseil d'État a indiqué que les mesures alternatives proposées étaient insuffisantes et trop ponctuelles, imposant de fait un contrôle technique. Dans cette optique, j'ai engagé une concertation avec les associations, dont je présenterai les résultats. Nous devons mettre en place un contrôle technique, mais je souhaite qu'il soit le plus équilibré possible.

M. Olivier Cigolotti. – Si contrôle technique il y a, il devra privilégier le contrôle du niveau des émissions polluantes et sonores, plus particulièrement pour les cyclomoteurs de moins de 50 cm³.

Indemnités kilométriques des infirmiers libéraux de Haute-Savoie

Mme Sylviane Noël. – La caisse primaire d'assurance maladie (CPAM) de Haute-Savoie a récemment modifié les modalités de remboursement des indemnités kilométriques des infirmiers libéraux. Ceux exerçant en zone rurale et en montagne, dans des secteurs difficiles d'accès, sont particulièrement pénalisés. À Passy, la perte de revenus s'élève à 23 %, au Grand-Bornand à 15 % et à Taninges à 22,6 % ! Et ce dans un contexte d'inflation, qui touche en particulier les carburants.

Ces infirmiers libéraux réalisent un travail exceptionnel au plus près des patients, leur permettent de rester à domicile et contribuent au désengorgement de nos établissements de santé. Comment comptez-vous remédier à cette injustice ?

M. Clément Beaune, ministre délégué chargé des transports. – Le coût des transports est au cœur des préoccupations de nos concitoyens, en particulier des infirmiers libéraux. En 2019, les partenaires conventionnels étaient convenus d'un abattement du remboursement des indemnités kilométriques pour limiter les indus et facturer en étoile, sans mesurer à chaque fois la distance entre domicile du patient et cabinet de l'infirmier. Les modalités de facturation peuvent être adaptées aux réalités locales.

En Haute-Savoie, les nouveaux modes de calcul sont plus avantageux, avec une prise en compte des kilomètres effectués dans une même commune et une valorisation des indemnités au titre de la zone montagne dans tout le département.

Le Gouvernement soutient l'implication des infirmiers libéraux dans la prise en charge des patients à domicile. Un avenant prévoit le doublement des nouvelles rémunérations sur le bilan de soins infirmiers jusqu'en 2024 ; en 2019, un avenant améliorait déjà la prise en charge des patients. Enfin, le PLFSS pour 2023 confie de nouvelles missions aux infirmiers, ce qui améliorera aussi leur pouvoir d'achat. Nous sommes prêts à regarder chaque situation.

Mme Sylviane Noël. – Sur le terrain, les infirmières ont une autre vision : 0,60 euro d'indemnité kilométrique en moyenne, cela ne permet pas de survivre. Ces économies de bout de chandelle ne conduiront qu'à la réhospitalisation de patients. Il y a urgence.

Conseils pour les droits et devoirs des familles

Mme Victoire Jasmin. – Les conseils pour les droits et devoirs des familles (CDDF), dispositifs d'aide à la parentalité fondés sur l'action sociale et éducative, ont été rendus facultatifs pour toutes les communes depuis la loi Engagement et proximité.

Le CDDF, qui s'adresse aux parents de mineurs en difficultés, peut être saisi par le maire lorsque le

comportement de l'enfant entraîne des troubles à l'ordre public.

Les élus ultramarins s'inquiètent d'une insécurité croissante dans leurs territoires. Les départements d'outre-mer sont parmi les plus criminogènes de France. Vols, violences volontaires, infractions en matière de sécurité routière, stupéfiants, violences intrafamiliales... Cette délinquance concerne aussi les mineurs, avec des phénomènes de bandes organisées.

La prévention est fondamentale pour impliquer et aider les familles en difficulté. Les élus locaux doivent pouvoir activer tous les leviers à leur disposition, y compris les CDDF. Ces derniers pourraient-ils être généralisés en outre-mer, et plus particulièrement en Guadeloupe ?

M. Jean-François Carencio, ministre délégué chargé des outre-mer. – Le maire, dont les fonctions sont essentielles en matière de prévention de la délinquance, participe à la dynamique locale impulsée par le préfet dans le cadre du plan départemental de prévention de la délinquance. Il peut utiliser de nombreux outils réglementaires, dont le rappel à l'ordre, la transaction et le CDDF.

Il doit agir à l'égard des mineurs fragiles comme pour ceux qui sont passés à l'acte et risquent de basculer dans la délinquance. Le CDDF est un espace de dialogue et d'alerte où chacun prend conscience de ses droits et de ses devoirs : en présence des parents, l'autorité républicaine incarnée par le maire reçoit le jeune, revient sur les faits, rappelle le rôle éducatif des parents, sans qu'une réponse judiciaire, limitée par la minorité des auteurs, soit nécessaire. Responsabilisés, les parents sont confortés dans leur rôle ; écouté, le jeune se sent considéré, et le maire joue son rôle de proximité.

Il faut encourager les maires à utiliser les CDDF. Je saisirai les préfets pour qu'ils impulsent une dynamique. Par ailleurs, le ministère de l'intérieur a sollicité le secrétariat général du comité interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation pour qu'il se rapproche de l'Association des maires de France afin de promouvoir les CDDF.

Barème de référence pour le calcul de la pension alimentaire

M. Yves Détraigne. – Je n'ai jamais eu de réponse du Gouvernement à ma question du 1^{er} avril 2021, sur un sujet néanmoins très sérieux.

L'affichage, sur le site de la Chancellerie, d'un barème de référence pour le calcul de la pension alimentaire est une mesure de simplification bienvenue, mais il serait bon de préciser clairement que ce barème n'est qu'indicatif. D'autant qu'il propose un montant de pension à verser en cas de résidence alternée, alors que dans 75 % de ces cas, aucune contribution alimentaire n'est prévue... Même indicatif,

ce barème officiel, sans notice explicative, peut induire en erreur.

Plus étonnant, il laisse penser que les ressources du parent bénéficiaire ne sont pas prises en compte dans le calcul de la pension, ce qui est contraire aux dispositions du code civil.

Ne sacrifions pas la justice familiale sur l'autel de la simplification, voire de la déjudiciarisation du contentieux familial ! Monsieur le ministre, pouvez-vous nous apporter les éclaircissements utiles ?

M. Jean-François Carencio, ministre délégué chargé des outre-mer. – Le Gouvernement lutte contre les retards et impayés de pension alimentaire. Preuve en est la récente systématisation de l'intermédiation financière des pensions alimentaires par la caisse d'allocations familiales (CAF).

Le caractère indicatif du barème est mentionné à deux reprises sur le site internet : dans la fiche « Tout savoir sur la pension alimentaire », qui précise en outre que le montant en est fixé par le juge, et dans le mode d'emploi du simulateur.

La résidence alternée n'exclut pas, par principe, le versement d'une pension alimentaire – si les parents ne s'entendent pas pour partager les frais d'éducation et d'entretien de l'enfant, en fonction de leurs ressources, ou si l'un ne peut assumer la charge financière de la résidence alternée. Elle ne peut donc être exclue du barème qui, je le rappelle, est indicatif.

La pension est déterminée par le juge qui prend en compte les revenus et les charges de chacun des parents, en corrélation avec les besoins de l'enfant.

En outre, ainsi que le précise la circulaire du 12 avril 2010, cette table de référence est déterminée selon la méthode dite du pourcentage des revenus, qui applique au revenu du parent débiteur un coefficient correspondant au coût relatif de l'enfant. Pour les revenus inférieurs à 5 000 euros, les résultats sont identiques à la méthode dite du partage des revenus, fondée explicitement sur les revenus des deux parents. Ainsi, les informations diffusées sur le site internet ne méconnaissent pas les règles du code civil sur la détermination des pensions alimentaires.

Régime juridique des colocations de seniors

Mme Sonia de La Provôté. – Selon le code de l'action sociale et des familles, « les établissements et les services qui accueillent des personnes âgées ou qui leur apportent à domicile une assistance dans les actes quotidiens de la vie, des prestations de soins ou une aide à l'insertion sociale » sont des établissements et services sociaux et médico-sociaux, dont la création est soumise à une autorisation délivrée par le président du conseil départemental, par le directeur général de l'agence régionale de santé (ARS) ou conjointement.

Les colocations de seniors qui se développent comme alternative à l'Ehpad répondent à une vraie demande. Elles apportent un cadre de vie sécurisant, avec une présence permanente de personnel et des espaces de vie commune. Elles proposent ou imposent des prestations hôtelières facturées forfaitairement : restauration, ménage, gardiennage, coordination des démarches administratives ou gestion des auxiliaires de vie.

Bref, ces résidences ressemblent fort à des établissements médico-sociaux et devraient donc être soumises à autorisation, ou du moins encadrées. Or plusieurs ont ouvert leurs portes sans autorisation préalable des autorités compétentes ni vérification de leur conformité.

De quel régime juridique relèvent ces structures ? Quelles sont leurs obligations pour obtenir une autorisation de création ? Des évolutions réglementaires sont-elles envisagées pour clarifier leur statut et contrôler d'éventuels débordements ?

M. Jean-François Carencu, ministre délégué chargé des outre-mer. – La loi du 6 juillet 1989 définit la colocation de droit commun. Les colocations s'adressant aux personnes âgées en perte d'autonomie et proposant différents services s'apparentent davantage à des résidences services seniors. Comme elles, elles ne font pas l'objet d'autorisation médico-sociale et car elles ne proposent, outre le logement, que des prestations hôtelières et d'aide administrative : ce ne sont pas des établissements médico-sociaux.

Cependant, bien que la réglementation ne permette pas de contrôler les logements en colocation, des inspections sont envisageables dans certains cas. Les services départementaux comme les ARS assurent un contrôle auprès des services d'aide et d'accompagnement ou de soins infirmiers à domicile, qui eux font l'objet d'autorisation. Le préfet peut mobiliser les agents de contrôle de l'ARS et de l'État pour contrôler les services sociaux ou médico-sociaux intervenant auprès des colocataires. Enfin, les services des directions départementales de l'emploi, du travail, des solidarités et de la protection des populations (DDETSPP) peuvent intervenir dans le champ de la protection des consommateurs par rapport aux prestations facturées aux colocataires.

Vous le voyez, le développement d'alternatives à l'Ehpad ne se fait donc pas hors de tout contrôle, et le ministère des solidarités est mobilisé pour garantir la plus grande qualité d'accueil et d'accompagnement à toutes les personnes âgées.

Soutien de l'État aux projets de résidences de répit partagé

Mme Monique Lubin. – Mon amendement au projet de loi de finances pour 2023 visant à accompagner le développement de dix résidences de

répit partagé sur tout le territoire, adopté à l'unanimité, a été balayé par le Gouvernement dans le 49.3.

Ces résidences associant prestations hôtelières et présence de professionnels médico-sociaux sont pourtant essentielles. La France compte plus de onze millions d'aidants familiaux, et sept sur dix refusent le placement définitif de leur proche. Ils aspirent à un droit au répit partagé.

Une dizaine de territoires sont porteurs de tels projets, singulièrement dans les Landes. Cofinancées par l'État et les départements, ces résidences nécessitent un engagement de l'État au titre des crédits médico-sociaux. Au regard du bénéficiaire retiré, le coût est minime.

M. Jean-Christophe Combe a considéré que des crédits du PLFSS pouvaient bénéficier aux porteurs de projets de cette nature, mais aucun crédit n'est fléché vers ces dispositifs pour les ARS. Quels moyens votre Gouvernement compte-t-il déployer pour accompagner le développement des résidences de répit partagé ?

M. Jean-François Carencu, ministre délégué chargé des outre-mer. – La stratégie Agir pour les aidants 2020-2022 comprenait, parmi ses six priorités, celle d'accroître et diversifier les solutions de répit, soutenue par un budget cumulé de 105 millions d'euros.

Le Gouvernement poursuit dans cette voie et une deuxième stratégie aidants sera élaborée en 2023. Une concertation des acteurs est en cours. Le Gouvernement s'appuie notamment sur le rapport de l'Inspection générale des affaires sociales (Igas) sur le cadre juridique et le financement du répit. En parallèle, la Haute Autorité de santé a été saisie sur la définition du répit et l'élaboration de bonnes pratiques professionnelles.

Les auteurs recommandent de diversifier les solutions de répit, notamment en adaptant l'offre d'accueil temporaire et en améliorant l'accès au relais à domicile et aux séjours vacances-répit. Leurs recommandations ne vont pas dans le sens d'un déploiement généralisé de maisons de répit ou de résidences de répit partagé. Les modèles existants doivent être complétés par une offre diversifiée et de proximité, accessible notamment le soir et le week-end. Il s'agit à la fois de renforcer les plateformes de répit existantes et de développer une meilleure suppléance au domicile des personnes aidées.

C'est le modèle que nous déployons par exemple à Mont-de-Marsan, avec une maison d'accueil pour personnes âgées qui permet un hébergement temporaire, dans la limite de 90 jours par an, mais aussi des prises en charge ponctuelles via l'accueil de jour.

C'est en proposant des solutions adaptées et diversifiées que nous assurerons un meilleur soutien aux aidants, si essentiels dans notre politique de solidarité.

Mme Monique Lubin. – Bref, vous me dites qu'il y a assez de maisons de répit partagé, et que ce n'est pas la solution ? J'espère avoir mal compris ! (*M. le ministre fait mine de vouloir reprendre la parole.*)

M. le président. – Vous ne pouvez pas répondre, monsieur le ministre. Ici, ce n'est pas le bazar : c'est le Sénat. (*Sourires*)

Jours fériés dans la fonction publique territoriale en Alsace-Moselle

M. Christian Klinger. – L'Alsace et la Moselle sont, en partie, régies par un droit local issu de leur histoire mouvementée, devenu modèle de différenciation territoriale et, depuis 2011, principe fondamental reconnu par les lois de la République. Nos concitoyens sont attachés à ce droit qui règle de nombreux aspects de leur vie quotidienne.

Il semblerait pourtant que l'administration centrale oublie parfois ces particularités. La durée annuelle du temps de travail des fonctionnaires territoriaux a été fixée à 1 607 heures. Or le code général de la fonction publique prévoit que le Vendredi saint et la Saint-Étienne sont fériés et chômés pour les agents de la fonction publique territoriale de la Moselle, du Bas-Rhin et du Haut-Rhin, fixe donc un temps de travail annuel de 1 593 heures. Les agents n'ont pas à rattraper ces jours fériés.

Monsieur le ministre, votre réponse est attendue par l'ensemble des agents des collectivités territoriales d'Alsace et de Moselle et par les élus locaux.

M. Jean-François Carencu, *ministre délégué chargé des outre-mer.* – L'article 47 de la loi de transformation de la fonction publique, applicable à l'Alsace-Moselle, a supprimé les régimes de travail dérogatoires mis en place avant 2001 dans les collectivités territoriales.

Dans les délais prévus par le législateur, les collectivités concernées sont tenues de définir, dans la limite d'un an à compter du renouvellement général de leurs assemblées délibérantes, de nouvelles règles relatives au temps de travail de leurs agents.

Le code du travail prévoit que dans ces départements le Vendredi saint et le 26 décembre sont chômés, mais cela ne fait pas obstacle aux 1 607 heures, cette durée légale de travail s'appliquant en effet uniformément et indépendamment du nombre de jours chômés.

M. Christian Klinger. – Je ne partage pas votre interprétation. En tant que ministre des outre-mer, vous devriez savoir qu'il faut respecter les spécificités. Modifiez les textes réglementaires !

Conséquences de l'orage du 20 juin 2022 en Dordogne

Mme Marie-Claude Varailas. – Dans la nuit du 20 au 21 juin, une tempête de grêle exceptionnelle

dévastait 46 communes du Ribéracois, en Dordogne. Le ministre de l'agriculture a dépêché deux inspecteurs pour constater les dégâts, d'une ampleur démesurée. Mardi 24 janvier, dans une large unité syndicale, 300 agriculteurs ont exprimé leur désespoir devant la préfecture de la Dordogne et demandé la reconnaissance du régime de calamités agricoles.

La chambre d'agriculture a évalué les pertes de cultures à 25 millions d'euros, montant que les aides publiques ne couvrent qu'à 13 %. À ce jour, 189 exploitants ont bénéficié de 1,74 million d'euros d'aide, soit 9 200 euros par exploitant en moyenne ; c'est insuffisant, car il faut ajouter aux pertes les frais de remise en culture, l'achat de fourrage, d'aliments pour leurs élevages et la remise en état des bâtiments et du matériel agricole.

Depuis huit mois, c'est un territoire meurtri qui se sent abandonné. Il faut avoir entendu les témoignages et vu ces paysages dévastés pour mesurer sa détresse. J'invite le ministre de l'agriculture en Dordogne pour qu'il constate lui-même l'ampleur de la catastrophe.

Mme Olivia Grégoire, *ministre déléguée chargée des petites et moyennes entreprises, du commerce, de l'artisanat et du tourisme.* – Le ministre de l'agriculture est bien conscient de la détresse du Ribéracois : je lui transmettrai votre invitation.

Ces intempéries dramatiques ne sont pas éligibles au régime de calamité agricole mais des mesures de soutien ont été annoncées : dégrèvement de la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFNB), report de cotisations sociales et prolongation de six mois des prêts garantis par l'État (PGE).

Un fonds d'urgence doté de 40 millions d'euros a également été créé à la main des préfets, qui versent des aides plafonnées à 5 000 euros ou au plafond de minimis de 20 000 euros pour les exploitations les plus touchées. Une étude approfondie est faite de chaque situation.

Soutien au transport routier

M. Jean-Pierre Moga. – L'augmentation du gazole de 36 % en un an et la hausse cumulée de 6,7 % des tarifs de péage en 2022 et 2023 mettent le secteur du transport routier en grande difficulté. Vous me rétorquerez que les prix du pétrole ont baissé ces derniers mois, ce qui est vrai, mais ils se sont stabilisés à des niveaux bien supérieurs à ceux qui prévalaient à l'aube du conflit en Ukraine.

Nos voisins maintiennent des dispositifs d'aide pour ce secteur. Le Gouvernement pourrait prévoir des aides ponctuelles et exceptionnelles ; si tel était le cas, quelles en seraient les modalités, les montants budgétaires ainsi que les critères de ciblage ?

Mme Olivia Grégoire, *ministre déléguée chargée des petites et moyennes entreprises, du commerce, de l'artisanat et du tourisme.* – En effet, les prix du

carburant sont trop volatils pour que l'on puisse se contenter de la baisse récente. Le Gouvernement n'a pas attendu pour réagir *via* une aide forfaitaire aux entreprises de transport public routier - marchandises, voyageurs, sanitaire ou négoce d'animaux vivants. Le téléservice permettait de s'inscrire entre le 8 avril et le 31 mai 2022, les demandes en recours pouvant être déposées jusqu'au 31 août : les premiers paiements interviendront jusqu'à la fin du premier trimestre 2023. Variable selon le nombre et le tonnage de véhicules de l'entreprise, elle peut atteindre 1 300 euros par véhicule.

De plus, une entreprise de transport de marchandises ou de transport public de voyageurs peut demander le remboursement partiel de la taxe intérieure sur la consommation des produits énergétiques (TICPE) si elle remplit les conditions détaillées sur le site entreprendre.service-public.fr. Le remboursement est calculé à partir de sa consommation réelle de gazole, d'essence ou de biocarburants sur un trimestre. Le montant remboursé est calculé sur un taux forfaitaire ou régional. Les montants de la TICPE pour l'année 2023 n'étant pas encore communiqués, les montants des années précédentes sont toujours en vigueur.

Situation alarmante des artisans boulangers

M. Patrice Joly. – La baguette française, récemment inscrite au patrimoine immatériel de l'Unesco, pourrait désormais être en voie d'extinction dans nos villes et villages !

Affaiblis par la concurrence des grandes surfaces et par la hausse des prix du beurre ou de la farine, nos artisans sont frappés de plein fouet par l'explosion de leurs factures de gaz et d'électricité, parfois multipliées par dix depuis l'automne. Plusieurs boulangers ont déjà été contraints de fermer boutique - je connais un cas dans la Nièvre.

Certes, les TPE de moins de dix salariées avec un chiffre d'affaires annuel de moins de 2 millions d'euros et un compteur électrique d'une puissance inférieure à 36 kVA ont droit à un bouclier tarifaire. Mais de nombreuses boulangeries en sont exclues car elles consomment plus.

Les fournisseurs ont par ailleurs accepté que les TPE ayant signé un contrat d'électricité au cours du second semestre 2022 ne paient pas plus de 280 euros le mégawattheure (MWh) en moyenne sur 2023. C'est bien, mais *quid* des autres ? Il y va de l'attractivité de nos villages.

Mme Olivia Grégoire, ministre déléguée chargée des petites et moyennes entreprises, du commerce, de l'artisanat et du tourisme. – Je suis à votre disposition pour examiner tout cas particulier.

Non, la baguette ne disparaîtra pas des 33 000 boulangeries françaises. Les difficultés ont surtout concerné le tiers d'entre elles qui avaient

renouvelé leur contrat au deuxième semestre 2022, et qui ont été confrontées à des tarifs aberrants. Il est vrai que nombre d'entre elles ne sont pas éligibles au tarif TPE, car elles consomment souvent 70, voire 90 kVA.

Fin 2022, nous avons donc réuni les fournisseurs pour fixer un prix proche du tarif réglementé de 280 euros le MWh. L'amortisseur s'appliquera également. Les moyens sont là : 12 milliards d'euros. Il faut les mobiliser. Sur le site impots.gouv.fr figurent les coordonnées des conseillers départementaux qui sont là pour aider nos boulangers.

Nouvelles obligations de déclaration des propriétaires immobiliers

Mme Catherine Procaccia. – La loi de finances pour 2020 oblige 34 millions de Français à déclarer chacun de leurs locaux d'ici le 30 juin.

Je m'étonne de l'absence de communication sur cette nouvelle obligation, sanctionnée par une amende de 150 euros par local oublié, d'autant que caves et parkings apparaissent comme des biens indépendants, et que l'administration affecte automatiquement un pourcentage de partie commune qui ne semble pas en rapport avec les tantièmes de copropriété.

Enfin, le calcul des pièces ne correspond pas aux pratiques habituelles, puisque cuisines et salles de bains sont considérées comme telles. En cas d'erreur, impossible de corriger soi-même.

Quels sont les moyens prévus pour accompagner les Français, notamment ceux qui continuent à faire des déclarations sur papier ?

Mme Olivia Grégoire, ministre déléguée chargée des petites et moyennes entreprises, du commerce, de l'artisanat et du tourisme. – Effectivement, les propriétaires doivent déclarer à l'administration fiscale, avant le 1^{er} juillet, à quel titre ils occupent les locaux, ou, sinon, l'identité des occupants.

Parmi les actions de communication, un message a été affiché en première page des avis de taxes foncières et de taxe sur les logements vacants à l'automne 2022. Un encart apparaît sur le site « Gérer mes biens immobiliers ». Des campagnes de presse, radio et télévision sont en cours et des campagnes ciblées seront réalisées par mail et courrier papier.

Je comprends votre agacement. Ces campagnes sont en retard, mais doivent commencer.

La déclaration de revenus de 2022 sera aussi l'occasion de communiquer.

Comme pour toute réforme d'envergure, l'administration fiscale fera preuve de bienveillance.

Espérons que la communication, qui s'accroîtra ce mois-ci, soit suffisante.

Mme Catherine Procaccia. – La communication et la bienveillance sont indispensables. Ces éléments étaient gérés par l'administration et sont reportés sur les particuliers.

Qui va régulièrement sur le site des impôts ?

Qu'une salle de bains d'un mètre carré soit une pièce, mais pas une entrée de 18 mètres carrés, c'est aberrant ! En outre, il est impossible de corriger.

Aide aux boulangers

M. Didier Marie. – Les boulangers de Seine-Maritime sont en plein désarroi : 60 % d'entre eux, au tarif jaune, voient leur facture d'électricité augmenter. Ceux qui renouvellent leur contrat subissent des hausses considérables.

Les aides n'apaisent pas leurs craintes ; pire, elles suscitent leur colère. Certes, le bouclier tarifaire limite à 15 % la hausse du prix de l'électricité, mais son bénéfice est subordonné au nombre de salariés et à la puissance du compteur électrique. Or 80 % des boulangers n'y sont pas éligibles. Les autres solutions, tels que l'amortisseur électricité, ne répondent pas aux difficultés.

Ces aides ne sont pas à la hauteur, alors que les boulangers sont également soumis à une envolée des prix des matières premières. Le prix de la baguette augmentera, frappant le pouvoir d'achat des ménages. Des emplois seront supprimés. Des commerces disparaîtront.

Que faire pour sauver la baguette, patrimoine mondial de l'Unesco ?

Mme Olivia Grégoire, ministre déléguée chargée des petites et moyennes entreprises, du commerce, de l'artisanat et du tourisme. – Je ne suis pas la ministre du commerce de la peur. Cela fait plusieurs mois que nous nous attelons à trouver des solutions. Notre devoir n'est pas d'expliquer à nos boulangers comment ils vont mourir, comme le font certains, mais plutôt comment ils peuvent s'en sortir.

Le Gouvernement répond à la crise avec 12 milliards d'euros : c'est inégalé en Europe.

Le bouclier tarifaire, c'est 110 milliards d'euros pour protéger le pouvoir d'achat des Français. En outre, les consommateurs peuvent supporter une hausse de 3 à 5 % du prix de la baguette.

L'État assume près de 60 % des hausses de prix de l'énergie.

Allez sur la page d'accueil du site impots.gouv.fr : vous y trouverez l'amortisseur, le guichet, les coordonnées directes des conseillers.

Les aides existent. Elles doivent être sollicitées. Je suis prête à me battre au-delà de tout, mais une fois que les 12 milliards d'euros prévus seront décaissés.

M. Didier Marie. – Il y a un écart entre ce que vous dites et ce que vivent les boulangers. Le représentant des boulangers de Seine-Maritime me dit que beaucoup de ses confrères sont en grande difficulté. Les aides ne sont pas suffisantes.

Mme Olivia Grégoire, ministre déléguée. – Elles ne sont pas décaissées !

Difficultés administratives et financières des soldats blessés

Mme Jocelyne Guidez. – Pour un blessé du fait de son engagement militaire, il devrait exister une présomption de bonne foi. Le Président de la République, le 13 juillet 2022, a déclaré qu'il fallait neutraliser la charge de la preuve et garantir aux soldats et à leurs familles « une prise en charge immédiate, durable, adaptée et bienveillante ».

Or nos soldats blessés ont de grandes difficultés dans leur parcours médico-administratif ; certains sont même contraints de saisir le tribunal administratif pour faire valoir leurs droits. Lassés, ils abandonnent souvent. Une simplification des démarches ne ferait que reconnaître leurs sacrifices et leur engagement sans faille.

Ils ne demandent qu'une chose : pouvoir conserver leur dignité et subvenir aux besoins de leur famille.

Savez-vous quelle est la pensée malheureuse de nombreux soldats blessés ? Mieux vaut mourir que d'être blessé, le décès de l'individu débloquent toutes les instances.

N'est-il pas temps de les prendre réellement en compte ?

Mme Olivia Grégoire, ministre déléguée chargée des petites et moyennes entreprises, du commerce, de l'artisanat et du tourisme. – Votre question me touche car je connais très bien le handicap.

La prise en charge des blessés dépasse le simple devoir moral. Nos militaires doivent pouvoir conduire leurs missions sans avoir à redouter un deuxième parcours du combattant en cas de blessure.

C'est pourquoi il est important de faire émerger la présomption de bonne foi et d'instaurer un accompagnement individualisé et bienveillant.

La prise en charge doit être simplifiée rapidement. Un nouveau plan ministériel, prêt à être déployé, améliorera l'accompagnement des soldats blessés. Il réduira notamment les démarches administratives.

Les délais de traitement des dossiers ont été réduits ces dernières années mais il faut encore simplifier les procédures.

Mme Jocelyne Guidez. – Merci pour cette réponse. Je me bats sur la simplification depuis plus de deux ans. J'aurais aimé que les parlementaires soient impliqués dans le travail réalisé actuellement par le ministère.

*Conséquences de l'accord
avec la Nouvelle-Zélande
sur la filière ovine*

Mme Anne-Catherine Loisier. – Le 30 juin 2022, la Commission européenne a acté la signature de l'accord entre l'Union européenne et la Nouvelle-Zélande, qui octroie un quota de 38 000 tonnes équivalent-carcasse (TEC), en plus des contingents déjà accordés historiquement à la Nouvelle-Zélande.

La quasi-totalité de la viande ovine néo-zélandaise est importée en frais, au détriment des éleveurs français, soumis à plus de normes. Ces animaux sont abattus en janvier pour être vendus à Pâques. Cela interroge sur la notion de « vendu en frais »...

Comment préserver les revenus des éleveurs ovins français et rendre plus cohérentes les politiques européennes, qui tout en prônant la décarbonation, encouragent les échanges commerciaux avec l'autre côté de la planète pour des produits disponibles en France ?

Mme Olivia Grégoire, ministre déléguée chargée des petites et moyennes entreprises, du commerce, de l'artisanat et du tourisme. – Dans cette négociation commerciale, la France a particulièrement défendu ses filières agricoles. L'ouverture de 38 000 tonnes se fera progressivement sur sept ans. Nous avons limité la viande fraîche à 13 500 tonnes.

Le risque que cet accord augmente les importations de Nouvelle-Zélande est faible.

La France défend le rééquilibrage de la politique commerciale européenne pour mieux y intégrer le développement durable. Sous sa présidence de l'Union européenne, le concept de mesure miroir a commencé à se généraliser. La Commission a enfin présenté en décembre dernier le projet d'acte interdisant l'import de viande produite avec des antibiotiques de croissance.

L'accord avec la Nouvelle-Zélande intègre l'Accord de Paris ainsi que la possibilité de sanctions commerciales en cas de violation de ce dernier ou des droits fondamentaux des travailleurs.

Mme Anne-Catherine Loisier. – Nos éleveurs connaissent des situations catastrophiques et ne parviennent plus à vivre de leur production, ce qui menace notre souveraineté alimentaire.

Binômes d'élus dans les établissements scolaires

M. Henri Cabanel. – Je propose de mener dans l'Hérault une expérimentation : des binômes d'élus, parlementaires ou élus locaux, interviendraient dans les écoles, collèges et lycées. Le même discours serait tenu partout, sans prosélytisme, dans un seul but d'information institutionnelle.

Dans mon rapport d'information *Jeunesse et citoyenneté : une culture à réinventer*, j'ai montré que

l'éducation morale et civique ne remplissait pas totalement ce rôle, son champ ayant été élargi alors que les horaires restaient très réduits. Des enquêtes auprès des jeunes le confirment. Par ailleurs, des élus interviennent déjà dans les établissements, mais de façon spontanée, sur des contenus laissés à leur discrétion : il est primordial d'encadrer ces actions.

Le Gouvernement peut-il valider cette expérimentation, qui sera évaluée après une année scolaire ?

Mme Olivia Grégoire, ministre déléguée chargée des petites et moyennes entreprises, du commerce, de l'artisanat et du tourisme. – La transmission des valeurs de la République est essentielle. Tout au long de la scolarité, l'enseignement moral et civique vise à faire comprendre le bien-fondé de nos règles et accepter le pluralisme des opinions et des modes de vie. Dans ce cadre comme lors d'actions éducatives plus larges, des élus interviennent déjà auprès des enseignants - et c'est heureux !

Je partage l'attention que vous portez au contenu et au bon déroulement de ces interventions, qui doivent être préservées de tout prosélytisme et respecter strictement la neutralité de l'enseignement. Il est important qu'elles s'inscrivent dans le cadre du projet d'établissement et s'appuient sur les équipes éducatives, comme c'est déjà le cas.

Je vous remercie pour votre proposition. Comme vous, nous continuerons de veiller à ce que ces interventions s'inscrivent dans un cadre pédagogique adapté et respectent la neutralité absolue de l'enseignement.

M. Henri Cabanel. – Je m'attendais à une telle réponse, mais un travail important a été mené dans l'Hérault avec la rectrice d'académie et l'association des maires. Définir un cadre précis pour, justement, prévenir tout prosélytisme, c'est le sens de l'expérimentation que je souhaite mener et qui bénéficierait à toutes les écoles du département.

*Fermetures de classes et d'écoles
dans les territoires ruraux*

Mme Annick Billon. – Ma question devait porter sur la suppression de l'enseignement technologique en sixième, mais ce sujet a été largement abordé la semaine dernière. Je resterai vigilante sur les mesures qui émergeront des concertations en cours.

J'aborderai ce matin un autre sujet d'importance : les décisions unilatérales de fermeture de classe ou d'école dans plusieurs départements, alors que le Gouvernement présente le soutien à la ruralité comme l'une de ses priorités. Ces mesures ont des conséquences sur l'aménagement du territoire et les projets d'investissement.

L'État propose, certes, d'abaisser le seuil de fermeture. Mais il ne serait pas acceptable que la baisse du nombre de postes inscrite en loi de finances

pénalise d'abord les zones rurales, où les difficultés liées à la mobilité sont fortes. Dans le cadre des mesures 73 et 74 de l'Agenda rural, l'État s'est engagé à prendre en compte un indice d'éloignement et les spécificités des classes multi-âges.

Quand allez-vous appliquer ces mesures et cesser d'imposer des regroupements aux élus et aux familles des territoires ruraux ?

Mme Olivia Grégoire, *ministre déléguée chargée des petites et moyennes entreprises, du commerce, de l'artisanat et du tourisme*. – Nous pensions que votre question porterait sur l'enseignement de technologie. Avec audace - heureusement que les parlementaires en ont ! -, vous m'avez interrogée sur la question, tout aussi légitime, des fermetures de classes. Je n'ai pas de réponse satisfaisante à vous apporter. Comme parlementaire, je détestais qu'on me réponde à côté de la plaque... Je vous propose donc de transmettre votre question au ministre de l'éducation nationale, qui vous répondra précisément et rapidement.

Mme Annick Billon. – C'est tout à votre honneur, madame la ministre. Les questions se multiplient sur ce sujet, tant les problèmes sont récurrents. L'Association des maires ruraux de France demande un moratoire. Voilà quelques années, notre ancien collègue Alain Duran proposait de mieux anticiper les évolutions, pour éviter le couperet annuel.

Conséquences des fermetures d'école pour les communes

Mme Christine Herzog. – Je regrette, moi aussi, l'absence du ministre de l'éducation nationale.

La suppression d'une classe de primaire à Landroff, en Moselle, vient d'être décidée par le directeur académique des services de l'éducation nationale, le Dasen. Comme toute commune, celle-ci a l'obligation d'ouvrir et d'entretenir une école en vertu de l'article L. 212-2 du code de l'éducation, ce qui implique des engagements financiers de long terme. Le seuil minimal d'élèves pour ouvrir une école étant fixé à quinze, je m'étonne de la fermeture d'une classe de vingt et un élèves...

Dans le cadre des regroupements pédagogiques intercommunaux, des départs d'élèves sans dérogation se produisent - à Landroff, on recense cinq cas. Ces départs pèsent sur les décisions de fermeture.

Une autre commune mosellane, Charly-Oradour, m'a interpellée sur la fermeture d'une classe de maternelle, alors qu'elle vient de viabiliser 93 terrains à bâtir.

Ces fermetures ne sont pas sans conséquence sur les projets des familles et, surtout, les finances des communes. Elles contribuent à la désertification d'élèves dans des communes rurales qui, souvent, ont encore des engagements financiers pour leur école.

Allez-vous suspendre ces fermetures ? Pouvez-vous différencier le seuil minimal d'élèves en zone urbaine et en zone rurale, annuler les prises en charge d'élèves déplacés et durcir les transferts non motivés ?

Mme Olivia Grégoire, *ministre déléguée chargée des petites et moyennes entreprises, du commerce, de l'artisanat et du tourisme*. – En Moselle, le taux d'encadrement a continué de s'améliorer : il est passé de vingt et un élèves par classe en 2019 à moins de vingt en 2022. À cette aune, les quinze élèves par classe que vous demandez en zone rurale sont un objectif que nous pourrions atteindre d'ici trois ou quatre ans.

Les maires de Bourgaltruff et Guébling mettent en place un regroupement pédagogique intercommunal, avec une école à classe unique. Ils envisagent de fermer cette école et de scolariser leurs élèves dans la commune de Bénestroff.

Le conseil municipal de Bourgaltruff a entériné la fermeture de son école le 2 février dernier. Celui de Guébling n'a pas encore statué sur la question. Dans ces conditions, les deux retraits d'emploi n'ont pas été actés par le Dasen.

La situation est suivie de près par l'inspectrice de la circonscription de Château-Salins. Le ministère de l'éducation nationale vous tiendra informée.

PRÉSIDENCE DE M. PIERRE LAURENT,
VICE-PRÉSIDENT

La séance reprend à 14 h 30.

« L'État territorial, entre mirage et réalité »

M. le président. – L'ordre du jour appelle le débat sur le thème « L'État territorial, entre mirage et réalité », à la demande de la délégation aux collectivités territoriales.

Mme Françoise Gatel, *présidente de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation*. – Le titre de ce débat peut sembler provocateur, mais il rend compte des graves incertitudes pesant sur l'organisation de l'État dans notre territoire.

Le malaise est palpable, tant chez les élus locaux que chez les usagers, et même les agents de l'État.

Pourtant, l'État déconcentré a fait l'objet de nombreuses réformes depuis quinze ans : réforme de l'administration territoriale de l'État (Réate), modernisation de l'action publique (MAP), plan préfetures nouvelle génération (PPNG)...

Autant de tâtonnements, de brusques coups de volant. Les marges de manœuvre du préfet de département, pierre angulaire du système, ont d'abord été réduites par l'irruption du préfet de région, puis réaffirmées, mais toujours avec la possibilité d'une

reprise au niveau régional. Aujourd'hui, le corps des préfets est dilué dans un corps plus large.

Cette succession de réformes traduit une absence de vision, d'autant que l'évaluation des politiques publiques, chère au Sénat, a fait défaut. Tout se passe comme si les remèdes miracles prenaient le pas sur la rigueur et l'objectivité...

C'est pourquoi la délégation aux collectivités territoriales s'est penchée sur le sujet. Je salue le rapport d'Agnès Canayer et d'Éric Kerrouche intitulé « À la recherche de l'État dans les territoires » : pour les élus locaux, c'est Indiana Jones ! Ce rapport propose une boussole pour l'avenir.

Nos collègues ont pris le pouls du corps préfectoral à travers un sondage ; il n'est pas si fréquent que ces hauts fonctionnaires se livrent à cœur ouvert... Je remercie M. Darmanin d'avoir permis cet exercice, qui s'est doublé d'un sondage auprès des élus locaux. Élus et préfets s'accordent sur de nombreux points, notamment pour juger souhaitable une réforme territoriale de l'État. Ce sont les représentants de l'État qui dénoncent le plus le rythme excessif de la réforme : 85 %, contre 64 % pour les élus locaux ; mais 43 % des préfets et sous-préfets estiment aussi qu'ils ne sont pas assez consultés sur les réformes. Enfin, seul un représentant de l'État sur quatre estime que ces réformes sont efficaces.

Nul besoin d'un nouveau *big bang* territorial ; en revanche, l'État doit retrouver son efficacité dans le dernier kilomètre, jusqu'à l'ultime citoyen.

L'échelon départemental est le niveau pertinent. Pour que le couple maire-préfet, qui a fait ses preuves pendant la crise sanitaire, vive bien, il faut un meilleur accompagnement ; un État facilitateur, et non tatillon et contrôleur, interprétant à sa manière l'esprit de la loi.

D'où cette suggestion révolutionnaire : rattacher les préfets au Premier ministre, pour agir efficacement. La République est une et indivisible ; l'État doit l'être aussi, et parler d'une seule voix.

Madame la ministre, le président du Sénat compte proposer de nouvelles pistes pour améliorer l'action publique, avec une nouvelle étape de la décentralisation et de la déconcentration. Je ne doute pas que nos échanges alimenteront la réflexion. J'ai cru comprendre que le Président de la République voulait adapter l'architecture institutionnelle...

Nous ne cessons de poser des cataplasmes, alors que le mal profond tétanise les élus locaux et empêche l'action publique. Toutes les réformes territoriales ont éludé une question : *quid* de l'action de l'État dans les territoires ? Mettons fin à ces aventures hasardeuses au profit d'une relation de confiance entre l'État et les collectivités. Madame la ministre, dépêchons-nous avant qu'il ne soit trop tard. (*Applaudissements sur les travées du groupe UC, du RDSE, des groupes INDEP et Les Républicains*)

M. Jean-Claude Anglars. – Un État n'existe que sur un territoire donné avec une population et une organisation durable : l'expression « État territorial » est donc tautologique. Elle traduit la difficulté à concevoir l'État à l'échelon local, pensé comme source d'économies plutôt que dans une perspective de développement territorial.

Les nombreuses réformes récentes traduisent aussi la difficulté à répondre à ces deux questions : quels doivent être les rapports entre l'État et les élus locaux ? Quelle est l'organisation optimale de l'État à l'échelle locale ?

L'administration territoriale de la République est assurée par les collectivités territoriales et les services déconcentrés de l'État, selon la loi relative à l'administration territoriale de la République (ATR) de 1992.

Les réformes se multiplient : loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (Maptam), révision générale des politiques publiques (RGPP), loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe). L'État doit cesser de se disperser et devenir plus accessible à l'échelon départemental.

La multiplication des réformes a compromis leur assimilation : il faut associer davantage les élus locaux. Le rôle du préfet de département reste primordial, dans une logique de subsidiarité. Il lui revient de coordonner et piloter les politiques publiques, notamment auprès des petites communes. Pour cela, il doit disposer de ressources suffisantes.

Réarmons intelligemment avec plus de moyens humains, adaptons le fonctionnement des services déconcentrés ; ainsi, les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (Dreal) ont une autonomie excessive, ce qui peut freiner le déploiement de certaines politiques publiques, comme les implantations d'énergies renouvelables.

Le démembrement de l'État entre opérateurs et autres agences ne simplifie pas l'action territoriale. Les services doivent conserver leur capacité d'ingénierie.

Pour que l'État territorial ne soit pas un État plateforme, il faut s'en tenir à des objectifs simples : proximité et compétence. Nul besoin d'un énième *big bang* territorial, revenons simplement au fonctionnement traditionnel des services de l'État au niveau local.

Mme Dominique Faure, ministre déléguée chargée des collectivités territoriales et de la ruralité. – Aux termes de la Constitution, le préfet est le représentant de l'État et des membres du Gouvernement. Durant la crise covid, le couple maire-préfet a bien fonctionné.

M. Mathieu Darnaud. – Nous nous étonnons au contraire de son incapacité !

Mme Dominique Faure, ministre déléguée. – Je croyais que nous étions en phase sur ce point...

Par essence, l'État est territorial. Le préfet est l'interlocuteur naturel des élus, de même que les sous-préfets, qui seront renforcés : cinq sous-préfectures ont rouvert leurs portes et une nouvelle sous-préfecture a ouvert en Guyane. Dans les départements ruraux, trente postes de sous-préfets ont été créés par redéploiement des sous-préfets à la relance.

Depuis la loi relative à la différenciation, à la décentralisation et à la déconcentration (3DS), le préfet est délégué territorial de deux nouveaux opérateurs : l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe) et l'Office français de la biodiversité (OFB).

Mme Colette Mélot. – La quête de l'unité nationale est ancienne : à la veille de la Révolution, les Français voulaient rapprocher l'administration des administrés, comme en témoignent les cahiers de doléances. Il en est résulté une organisation territoriale plaçant le chef-lieu à moins d'une journée à cheval de tous les points du département.

Deux cents ans plus tard, nous avons les maisons France Services, à moins de trente minutes en voiture pour chaque Français. Elles couvrent toutes les zones, avec des solutions mobiles dans les territoires les plus isolés, comme en Corse.

La diversité de nos territoires fait la richesse de la France : les habitants n'ont pas les mêmes besoins. C'est pourquoi les politiques publiques doivent correspondre aux spécificités locales.

La création de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) visait à fluidifier les relations entre l'État et les collectivités et à faciliter la réalisation de leurs projets. Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2023, le groupe INDEP s'est félicité de l'augmentation de ses crédits. Le renforcement de ses effectifs dans les préfectures est une excellente nouvelle.

Un rapport sénatorial déplorait une ANCT trop éloignée du terrain. Or les solutions sont locales : l'État doit accompagner les élus au quotidien.

Madame la ministre, nous espérons que les conclusions que vous tirerez de votre tour de France seront au service des territoires. L'administration déconcentrée et les élus locaux sont les piliers de la présence publique dans les territoires. La loi 3DS est la dernière étape en date dans la voie de la décentralisation.

Madame la ministre, dans quel sens les missions des agents des préfectures et des sous-préfectures peuvent-elles évoluer ?

Mme Dominique Faure, ministre déléguée. – Le rapport du Sénat a fortement inspiré nos décisions sur l'ANCT, notamment le doublement de ses effectifs en région et leur renforcement dans les sous-préfectures.

L'agence n'a que trois ans d'existence : il y a nécessairement des axes d'amélioration.

Avec Christophe Béchu et le président de l'ANCT, Christophe Bouillon, nous entreprenons un tour de France des régions pour renforcer la proximité de l'ANCT et des agents en sous-préfecture.

J'ai déjà rappelé la réouverture de cinq sous-préfectures. Aucun emploi n'a été supprimé sur le périmètre de l'administration territoriale de l'État. Pas moins de 350 nouveaux ETP en préfecture sont prévus sur cinq ans, dont 43 dès cette année.

Je salue vos propos sur les maisons France Services, dont l'efficacité dans les territoires est avérée ; nous en avons créé 200 supplémentaires.

Mme Colette Mélot. – Merci. Les récentes améliorations vont dans le bon sens ; espérons que ce sera aussi le cas des prochaines annonces.

M. Thomas Dossus. – Dans un monde idéal, les collectivités territoriales et les services déconcentrés devraient pouvoir répondre parfaitement aux besoins des élus et des territoires. L'action publique devrait suivre une ligne claire et les services publics être accessibles à tous.

Cela reste un doux rêve : l'État territorial est un mirage, comme le montre le récent rapport de la délégation aux collectivités territoriales.

Depuis plusieurs années, les réformes se multiplient : RGPP, Maptam, loi NOTRe. Les nouvelles orientations sont floues et brouillonnes, les élus, non consultés, sont las de la multiplication des réformes. Plus de quatre élus sur cinq et 43 % des préfets et sous-préfets s'estiment insuffisamment associés.

Comment mener une réforme efficace si l'État ne consulte pas les élus locaux et les fonctionnaires de l'État déconcentré ?

Les moyens humains manquent : en 2011, les effectifs publics des directions départementales interministérielles comptaient 37 296 agents. Ils n'étaient plus que 25 474 en 2020, soit une chute de 36 %.

La situation des services publics est délétère dans de nombreuses régions : près d'un maire de commune de moins de 1 000 habitants sur deux estime que les services publics sont défaillants.

Que faire ? Si l'État territorial est mirage, peut-il devenir réalité ? Il faut respecter l'ensemble des parties prenantes, retisser le lien avec les acteurs locaux. Une concertation nationale en amont de toute réforme est nécessaire.

Le principe de subsidiarité et la différenciation territoriale doivent être consacrés, mais selon une autre logique que celle de la loi 3DS, qui consiste en un délestage de l'État sur les collectivités.

Il me semble pertinent de passer d'une logique de contrôle à une logique de conseil, comme le propose

le rapport. Mais l'État est-il prêt à changer ? La clé se situe dans la réponse à cette question.

Mme Dominique Faure, ministre déléguée. – L'État territorial, un mirage ? Je ne partage pas ce point de vue. Je suis allée sur le terrain, j'ai rencontré 40 préfets de département. Avec leurs équipes, ils donnent le meilleur d'eux-mêmes, et prendraient mal un tel qualificatif. Je suis également allée à la rencontre des élus locaux : ils demandent à être rassurés, et veulent davantage de proximité.

Nous faisons beaucoup pour faciliter le dialogue : le corps préfectoral est au service des élus locaux, efficacement, et ils nous le disent. Je suis surprise de l'insatisfaction dont vous faites état. En tant que ministre, mon rôle est aussi de parler du zéro artificialisation nette (ZAN) et d'autres contraintes, mais les services de l'État sont à leurs côtés.

Le pouvoir dérogatoire du préfet, l'organisation spécifique de Lyon attestent de notre volonté de différenciation. Oui, les réformes ont été nombreuses, mais nous sommes en phase de stabilisation.

M. Bernard Buis. – En 2023, l'État territorial en France est bien une réalité. Nous avons assisté à son réarmement concret, à travers 2 538 maisons France Services, symbole de la proximité retrouvée entre l'État et les collectivités. Ce programme est d'un intérêt indéniable : les usagers sont accompagnés, à l'heure où le digital exclut encore. Pas moins de 93 % des usagers en sont satisfaits, seuls 6,5 % considèrent le dispositif peu pertinent. Même les communes initialement réticentes voient que le réseau répond aux besoins, à l'image de l'espace France Services de Die, dans la Drôme, qui enregistre 5 590 demandes annuelles.

Le renforcement de l'État territorial se traduit également dans la réouverture de cinq sous-préfectures et la création d'une sixième. La Lopmi prévoit la création de 200 brigades de gendarmerie, selon une cartographie établie en concertation avec les préfets et les élus locaux. Les services de la DGFIP ont été relocalisés dans 50 villes médianes.

L'État territorial est bel et bien une réalité, et non un mirage ; mais son réarmement ne sera complet que s'il est financé.

Le projet de loi de finances pour 2023 prévoyait une hausse de 13,4 % des crédits du programme « Administration générale et territoriale de l'État », après vingt ans de réduction continue des effectifs départementaux. Le nombre d'apprentis dans le réseau continue à croître : 632 en 2021, deux fois plus que l'année précédente. D'où notre surprise de voir le Sénat rejeter les crédits de cette mission.

Il y a cependant des progrès à faire, notamment dans l'ingénierie territoriale. L'ANCT doit renforcer ses liens avec les élus. Madame la ministre, comment comptez-vous en faire un interlocuteur de proximité ?

Le baromètre de l'action publique est une formidable création, mais comment les citoyens peuvent-ils s'en emparer ?

Dans quelle mesure l'État territorial peut-il aller vers ses administrés ? Ni mirage ni chimère, cet État territorial est une réalité que nous devons renforcer. *(Applaudissements sur les travées du RDPI)*

Mme Dominique Faure, ministre déléguée. – Zoomons sur l'ingénierie de l'ANCT, en particulier pour les petites communes, qui requièrent une grande attention.

Le réseau France Services irrigue les territoires par capillarité : on compte déjà 2 600 maisons, et 200 autres sont encore disponibles, en particulier sous la forme de bus, ce qui permet de couvrir jusqu'à dix villages. Faites-le savoir !

Le réarmement de l'État territorial passe par des moyens humains mais également par des budgets, qui ont augmenté de 13 %.

Enfin, le Président de la République a souhaité mettre en place le baromètre de l'action publique, afin que l'évaluation soit plus précise : des indicateurs chiffrés sont déclinés pour chacun des 101 départements, pour mesurer l'avancement des réformes depuis 2017. Depuis sa mise en ligne, 2,12 millions de visites ont été enregistrées, soit 90 000 par mois. Nous le pérennisons et l'étendons à 60 politiques prioritaires du Gouvernement.

M. Bernard Buis. – Merci de ces précisions.

M. Thierry Cozic. – *(Applaudissements sur les travées du groupe SER)* Comment définir l'État territorial ? Il résulte d'une sédimentation de phases successives de décentralisation, les réformes s'étant enchaînées ces dernières années, pour tenter de répondre à la demande d'État dans les territoires. Mais le compte n'y est pas, au regard de la baisse des moyens, prélude à une réduction de l'offre de services publics.

Les conséquences de ces réformes, dépourvues d'évaluations, ont jeté le trouble chez les élus locaux comme chez les agents de l'État. La crise covid a remis en lumière le couple maire-préfet, incarnation de la République dans les territoires. Le préfet représente le Gouvernement, l'État et le territoire qu'il administre : il doit doser ces trois fonctions.

Les communes gèrent de plus en plus de compétences sans moyens affectés. L'État délègue ses pouvoirs tout en voulant contrôler à distance.

Entre la suppression de la taxe professionnelle, de la taxe d'habitation et la baisse des impôts de production, la fiscalité locale ne cesse de s'éroder. La suppression de la taxe d'habitation a été vécue comme inique par les élus locaux : l'autonomie des intercommunalités est passée de 54 à 35 %.

Le candidat Macron n'avait pas caché qu'il considérait l'autonomie fiscale comme un combat

d'arrière-garde. Je crois au contraire qu'il n'y a pas de pouvoir politique sans pouvoir fiscal.

Le Gouvernement considère les collectivités territoriales comme des sous-traitants de l'État, financées par des dotations indexées sur des impôts nationaux et modifiées en loi de finances. C'est le triomphe de la haute administration de Bercy, qui estime que les élus locaux ne savent pas gérer les finances publiques !

Sans changement de doctrine du Gouvernement, comment l'État territorial pourrait-il encore avoir un sens girondin ? (*Applaudissements sur les travées du groupe SER*)

Mme Dominique Faure, ministre déléguée. – Tordons le cou à l'idée d'une perte d'autonomie des collectivités. (*Marques d'étonnement sur les travées du groupe SER*) En vingt ans, entre 2003 et 2020, le taux d'autonomie financière a augmenté de dix points pour le bloc communal ; il est passé de 59 à 75 % pour les départements et de 41,6 à 73,9 % pour les régions.

Réjouissons-nous de la suppression de la taxe d'habitation, qui redonne du pouvoir d'achat aux Français, et de celle de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), qui renforce la compétitivité de nos entreprises. Je ne peux vous laisser dire que le Président Macron accorde peu d'intérêt à l'autonomie des collectivités locales. En revanche, il a un grand intérêt pour les baisses d'impôts !

M. Éric Kerrouche. – Ça, oui !

Mme Dominique Faure, ministre déléguée. – Les recettes fiscales perdues ont été compensées par d'autres, du même montant et de même nature.

M. Éric Kerrouche. – Pas de même nature !

M. Thierry Cozic. – Nous ne sommes pas d'accord, et n'avons pas les mêmes chiffres. Je vous ai parlé, moi, de la perte d'autonomie financière du bloc intercommunal.

Vous avez supprimé la taxe d'habitation, très bien, mais vous laissez une dette colossale aux générations futures. Ces réformes favorisent avant tout les plus aisés. Supprimer le lien entre citoyen et commune était une erreur.

Mme Michelle Gréaume. – (*Applaudissements sur les travées du groupe CRCE*) La délégation sénatoriale aux collectivités territoriales n'a cessé d'auditionner acteurs et associations pour trouver des réponses sur la place de l'État territorial.

Trop absent, à l'écart des réalités de nos collectivités et des attentes des habitants, l'État doit s'appuyer sur ses services déconcentrés en leur donnant les moyens d'assurer ses missions de service public.

Or depuis plus de dix ans, l'État se désengage : fermetures de préfectures et baisses budgétaires ont des conséquences dramatiques. L'égalité républicaine

est une illusion, et les collectivités territoriales subissent ces réformes sans disposer des ressources ou de l'ingénierie nécessaires. Faute de moyens humains et financiers, les maires n'arrivent plus à renouveler les passeports et cartes d'identité, sans parler des files d'attente dès 6 heures du matin devant les préfectures pour renouveler un titre de séjour... Voilà la réalité de l'État territorial !

Pour compenser le manque de moyens, on accentue la déshumanisation. Les maisons France Services ont été créées pour accompagner la dématérialisation, mais les liens entre usagers et agents sont rompus. Un maire sur deux de petite commune estime que les services publics sur son territoire sont défaillants.

Le lien avec le préfet est plus que jamais nécessaire, alors que quatre élus locaux sur cinq estiment ne pas avoir été assez associés aux réformes. Les élus locaux doivent être accompagnés au quotidien par une ingénierie efficace, notamment pour leurs grands projets.

En loi de finances, nous avons demandé plus de transparence dans l'attribution de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) et de la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL). Des critères et des commissions doivent expliquer et motiver les décisions.

Pour l'éligibilité au fonds vert, c'est le préfet qui jugera si le projet s'inscrit dans une démarche écologique.

Plutôt que des réformes imposées d'en haut, il faut un travail de concertation en amont entre élus locaux et préfets. Le préfet doit être identifié, être à l'écoute, avoir les moyens nécessaires ; il faut de l'horizontalité, comme le souhaitait M. Castex. Comment renouer ce lien rompu entre État et territoire ? Prendrez-vous en considération les propositions de notre délégation ? (*Applaudissements sur les travées du groupe CRCE*)

Mme Dominique Faure, ministre déléguée. – « Désengagement », « déshumanisation », je ne partage pas ces termes.

Les maisons France Services, l'accompagnement par un conseiller numérique, ce n'est pas de la déshumanisation : ce sont 2 600 lieux où nous délivrons neuf services de l'État, financés aux deux tiers par l'État, au plus près du citoyen. Cela ne s'est jamais fait dans l'histoire de notre République ! (*Murmures à droite*)

Concernant les permis de séjour, les services des étrangers ont vu leurs effectifs augmenter de 63 % en douze ans. Mais le contexte de crise migratoire a augmenté la charge qui pèse sur eux en matière de séjour et d'asile, et il faut faire mieux. La dématérialisation des démarches devrait permettre à terme de gagner en efficacité.

Mme Michelle Gréaume. – Je parle de déshumanisation car les personnes devant les

ordinateurs ne sont pas des jeunes. Quand on est bloqué devant un service informatique, il devient très difficile d'avancer !

La délégation aux collectivités territoriales fait un travail formidable...

Mme Dominique Faure, ministre déléguée. – C'est vrai !

Mme Michelle Gréaume. – ... et vous devez en tenir compte. (*Applaudissements sur les travées du groupe CRCE*)

M. Jean-Michel Arnaud. – (*Applaudissements sur les travées du groupe UC ; M. Mathieu Darnaud et Mme Agnès Canayer applaudissent également.*) Merci à la présidente Gatel d'avoir demandé ce débat.

Longtemps, le centre de gravité institutionnel et politique fut exclusivement à Paris, dont les normes jacobines devaient s'appliquer sur l'ensemble du territoire.

Mais le souci de l'efficacité et de l'adaptation aux circonstances locales a donné naissance aux lois Defferre de 1982-1983 et à la loi Montagne de 1985, premier exemple de différenciation.

Pour la France des sous-préfectures, le bilan n'est pas satisfaisant. La baisse des moyens financiers et humains est perceptible, surtout dans les territoires les moins dotés : 36 % d'effectifs en moins entre 2011 et 2020, entraînant un sentiment d'abandon chez les maires ruraux. Les normes et les responsabilités s'accumulent, tandis que les agents de l'État et les financements se raréfient.

Le rapport met aussi en lumière le manque de lisibilité institutionnelle pour les élus locaux. Les agences de l'État sont trop nombreuses, suivant le précepte selon lequel plus les effectifs fondent, plus les services se multiplient. Difficile, pour un maire d'une commune rurale, d'appréhender l'organisation territoriale de l'État : le seul interlocuteur connu et accessible est le sous-préfet d'arrondissement.

Autre enseignement, le manque de concertation. Quatre élus sur cinq estiment ne pas avoir été assez associés aux réformes des services déconcentrés. Je souscris à cette opinion, qui vaut pour nombre de politiques publiques.

Pourtant l'élu local est à la République ce que le cœur est au corps humain. Il est le réceptacle des attentes citoyennes, le garant du dernier mètre des politiques publiques. Faites-lui confiance !

Faire de l'État territorial une réalité, c'est renforcer le couple aimé des Français : maire-préfet - mais le préfet de département !

M. Daniel Gueret et M. Mathieu Darnaud. – Absolument.

M. Jean-Michel Arnaud. – J'ai entendu la Première ministre vanter le couple préfet de région-

président d'intercommunalité. Ce n'est pas ainsi que l'on enracinera la confiance dans les territoires...

En matière de subsidiarité, la Lopmi va dans le bon sens : en cas de crise, le champ de l'autorité fonctionnelle des préfets est élargi, sous la responsabilité du Premier ministre.

Le réarmement des services déconcentrés doit s'accompagner d'une meilleure lisibilité de leurs champs d'action. Les collectivités territoriales ayant un personnel limité doivent pouvoir trouver un interlocuteur facilement. Le rapport propose de se tourner vers le sous-préfet d'arrondissement sur les questions d'ingénierie.

En bon centriste, (*Mme Françoise Gatel s'amuse*) j'équilibrerai mon propos en saluant la création de nouveaux sous-préfets dans les territoires. Nous avons constaté une hémorragie dans les directions départementales des territoires (DDT) - interlocuteurs précieux pour les maires - comme dans les directions départementales des finances publiques (DDFiP), qui ne doivent pas être regroupées dans le chef-lieu.

L'autonomie donnée aux délégués des ARS pendant la pandémie a été efficace : donnons-leur plus de responsabilités.

Madame la ministre, vous avez parlé de différenciation territoriale : chiche ! Sur l'eau et l'assainissement, pourrez-vous enfin convaincre le Gouvernement de laisser les collectivités s'organiser comme elles le souhaitent, soit dans un cadre communal, soit intercommunal ?

Les maisons France Services seront-elles durablement financées ? Recruter sans garantie d'un financement de long terme, c'est un risque. (*Applaudissements sur les travées des groupes UC et Les Républicains*)

Mme Françoise Gatel. – Très bien ! Voilà un centriste qui parle clair et franc.

Mme Dominique Faure, ministre déléguée. – Il n'y a pas que les sous-préfets d'arrondissement qui méritent nos éloges, mais aussi les sous-préfets France 2030 et les sous-préfets délégués à la ruralité. Vous auriez aussi pu citer le programme Petites Villes de demain.

Oui, nous pouvons faire mieux, et nous ferons mieux, ensemble ! Je prends toutes les idées pertinentes !

Comme Jean Castex, la Première ministre est dans une relation de confiance envers les élus locaux. (*M. Mathieu Darnaud et Mme Agnès Canayer ironisent.*) Le couple maire-préfet est crucial, mais le couple préfet-président d'intercommunalité a également du sens, sur les sujets de compétence intercommunale. Ne les opposons pas !

Le fonds vert, à la main des préfets, est au service de nos territoires, pour financer les investissements dans la transition écologique.

Enfin, je souhaite que le financement des maisons France Services soit prolongé.

M. Jean-Michel Arnaud. – Je salue les gendarmes en tribunes : ils sont précieux dans nos départements.

Vous ne m'avez pas répondu sur la compétence eau et assainissement. Nous avons déposé une, deux, trois propositions de loi... (*Mme Agnès Canayer le confirme.*) Nous n'allons pas vous lâcher sur ce sujet ! (*M. Mathieu Darnaud rit de bon cœur.*)

Prouvons par l'exemple que la liberté locale est efficace ! (*Applaudissements sur les travées des groupes UC et Les Républicains*)

Mme Françoise Gatel. – Très bien !

M. Jean-Claude Requier. – Dans une vie antérieure, j'étais professeur d'histoire-géographie, et ce sujet me rappelle ceux du bac philo... (*Rires*) Les philosophes aiment s'écharper sur les concepts, et l'intitulé du débat avait tout pour me plaire.

Qu'est-ce que l'État territorial ? Non pas un modèle théorique abstrait, mais le rapport entre les services déconcentrés de l'État et les collectivités territoriales. Un moyen de nous confronter au lien entre le territoire de l'État et les territoires dans l'État. Vaste programme !

Nous prolongeons nos travaux après le rapport de nos collègues Doligé et Perol-Dumont de 2016, qui préconisait de maintenir la proximité de l'administration déconcentrée avec les élus locaux et de donner aux collectivités les moyens nécessaires pour agir.

Nos collègues Agnès Canayer et Éric Kerrouche ont rédigé un nouveau - et excellent - rapport, qui illustre bien la place du Sénat comme chambre des territoires.

Reste que les problèmes identifiés en 2016 demeurent. L'ingénierie territoriale continue de poser de nombreuses difficultés, notamment dans la ruralité. Les acteurs locaux font le constat d'une baisse de compétence des services déconcentrés de l'État.

L'ANCT, créée en 2018 à l'initiative du RDSE, apporte une réponse, mais elle ne peut résoudre tous les problèmes à elle seule et de nombreux progrès restent à faire, comme le soulignent Josiane Costes et Charles Guéné dans leur rapport sur le sujet.

Les collectivités territoriales les moins densifiées ont encore de nombreux besoins non pourvus en ingénierie. Nous avons du pain sur la planche !

Mirage ou réalité ? L'idée d'État territorial donne moins à représenter la réalité qu'à la transformer. En voulant décrire cette notion, nous découvrons un moyen d'analyser les sources du mal qui ronge nos administrations. Cela nous suggère un remède. Ni mirage ni réalité, mais une méthode ! (*Applaudissements sur les travées des groupes Les Républicains et UC ; M. Jean-Pierre Corbisez applaudit également.*)

Mme Françoise Gatel. – Bravo !

Mme Dominique Faure, ministre déléguée. – Je l'ai dit, le Gouvernement renforce les moyens de l'État. Cinq sous-préfectures rouvrent leurs portes, à Château-Gontier, Clamecy, Montdidier, Rochechouart, Nantua ; nous en créons une à Saint-Georges en Guyane. Après des années de baisse des effectifs, aucun emploi n'a été supprimé dans l'administration territoriale de l'État en 2021-2022. Nous créons 350 ETP supplémentaires en cinq ans, dont 43 cette année. Plus trente postes de sous-préfets avec le redéploiement des sous-préfets à la relance, plus les sous-préfets référents thématiques, plus les 200 brigades de gendarmerie...

Nous avons doublé nos effectifs et il y aura au moins un délégué de l'ANCT par région pour que toutes les communes, y compris les plus petites, aient un interlocuteur ingénierie.

M. Jean-Claude Requier. – La loi créant l'ANCT, portée par le RDSE, a été édulcorée à l'Assemblée nationale : nous voulions une agence dans chaque département. Je me félicite toutefois de l'augmentation des effectifs.

Je suis un fervent défenseur des sous-préfectures dans le monde rural. Je le dis souvent à mes maires : si vous voulez défendre les sous-préfectures, faites travailler les sous-préfets !

M. Roger Karoutchi. – Très bien !

Mme Agnès Canayer. – (*Applaudissements sur les travées du groupe Les Républicains*) Il n'y a pas de décentralisation réussie sans déconcentration. Hélas, elle n'a pas suivi. L'enchaînement frénétique des réformes a donné le tournis aux élus locaux et désorienté les agents de l'État eux-mêmes. En outre, chaque réforme est lancée sans évaluation sérieuse de la précédente.

La mission d'information menée avec Éric Kerrouche a révélé l'insatisfaction des élus locaux : 61 % d'entre eux jugent nécessaire une réforme de l'organisation de l'État, 82 % regrettent de ne pas avoir été associés aux réformes. Les élus des communes de moins de 1 000 habitants considèrent que l'offre de l'État s'est dégradée ou est défailante dans leur territoire.

Le couple maire-préfet avait fait ses preuves pendant la pandémie. Les élus locaux ne sont pas dans la défiance vis-à-vis de l'État territorial ; au contraire, ils attendent de lui qu'il soit un partenaire, un accompagnateur. Il est urgent de mieux répartir les compétences de l'État selon les principes de subsidiarité et de différenciation.

La contractualisation entre l'État et les collectivités territoriales est intéressante. Elle permet de sortir de la logique des appels à projet.

Une meilleure relation maire-préfet déminerait certains sujets de tension, comme l'attribution de la

DETR et de la DSIL. Notre rapport d'information propose plus de transparence dans ce domaine.

L'ingénierie territoriale a longtemps été la figure de proue de l'État dans les territoires, avec les directions départementales de l'équipement (DDE). Mais, depuis la disparition de l'Atésat (assistance technique de l'État pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire), l'offre de l'État est amoindrie. Est-il encore capable d'apporter son expertise technique ? De plus en plus, les petites communes se tournent vers les départements et les intercommunalités, quand les grandes collectivités préfèrent des opérateurs privés.

L'ANCT manque encore de notoriété et son offre d'études n'est souvent pas suivie des financements nécessaires aux projets.

L'État territorial a longtemps été une réalité structurante. Pour ne pas devenir un mirage, il doit être guidé par une vision claire, et s'alimenter des recommandations de notre rapport. *(Applaudissements sur les travées du groupe Les Républicains)*

Mme Françoise Gatel. – Très bien !

Mme Dominique Faure, ministre déléguée. – Le Gouvernement renforce les moyens de l'État territorial. L'ANCT offre un guichet unique au plus près des territoires. Certes, elle mérite, par sa jeunesse, certaines critiques, mais aussi de grands éloges pour son accompagnement des collectivités. Citons les 906 postes de chefs de projet subventionnés, le programme Action cœur de ville et son budget de 5 milliards d'euros en cinq ans et les 312 opérations de revitalisation de territoire (ORT) signées au 15 octobre 2022.

Comme vous, je pense que nous devons davantage évaluer les politiques publiques. C'est ce que j'ai fait pendant six mois.

Plus de subsidiarité ? Oui, on peut toujours faire plus et mieux. La fin des appels à projet est un signal. Plus de différenciation ? Je suis fier de présenter bientôt un projet de loi ZRR 2.

Mme Agnès Canayer. – Oui, il y a des progrès. Mais l'État est dispersé dans ses réponses. Il lui faut mieux coordonner son offre sur les territoires.

Ne reproduisons pas le millefeuille de réformes sans évaluation. Le baromètre ne peut être la seule réponse : on ne peut pas évaluer seulement par des chiffres, il faut aussi évaluer la qualité. *(Mme Françoise Gatel le confirme ; M. Mathieu Darnaud applaudit.)*

M. Éric Kerrouche. – *(Applaudissements sur les travées du groupe SER)* En entendant M. Buis, je me dis qu'il doit être confortable de vivre dans un monde de Oui-Oui territorial. *(Mme la ministre s'indigne ; Mme Françoise Gatel rit.)*

L'État a-t-il encore les moyens de ses ambitions dans les territoires ?

Notre mission d'information pointe de nombreux enjeux. Rares sont les champs de l'action publique qui ont connu autant de modifications, signe d'un malaise profond.

Les ambitions sont toujours louables, mais la réalité est celle d'une baisse continue des moyens de l'État. Deux élus sur trois estiment que l'action de l'État s'est dégradée dans leurs territoires. Pire, 70 % des préfets et sous-préfets estiment que les moyens sont insuffisants. Difficile au demeurant de mesurer les chiffres des effectifs de l'État dans les territoires, en raison des changements de périmètre et des suppressions de directions. Le ministère de l'intérieur doit se doter d'outils de suivi des personnels déconcentrés.

Entre 2011 et 2021, 15 000 postes ont été supprimés dans les directions départementales interministérielles (DDI), soit une baisse de 36 %. Les coupes dans le nombre de fonctionnaires sont censées être compensées par des gains de productivité et l'apport de la technique. Mais ce n'est démontré par aucune évaluation *ex post* ! Prenons l'exemple du contrôle de légalité : les préfetures ne contrôlent plus la totalité des actes des collectivités et se concentrent sur les actes liés à la commande publique et aux ressources humaines.

Tout se passe comme si l'État était resté figé dans une réalité passée. Dans certaines régions, les effectifs de ses services ne correspondent plus à la réalité, comme le montre un récent rapport de la Cour des comptes. Sortons de ce carcan pour adapter l'État territorial aux besoins contemporains.

Madame la ministre, la réouverture de six sous-préfetures est une bonne chose, mais c'est peu au regard des besoins. La carte des sous-préfetures n'a presque pas changé depuis la réforme Poincaré de 1926 ! Il est grand temps de l'adapter, tout en maintenant nos sous-préfetures. *(Applaudissements sur les travées du groupe SER)*

Mme Dominique Faure, ministre déléguée. – Je ne poursuivrai pas notre dialogue de sourds. Vous nous accusez de brouiller les cartes, de mener une politique comptable ? C'est tout le contraire !

Je préfère les Oui-Oui territoriaux aux ouins-ouins territoriaux... En France, le verre est toujours à moitié vide. Rien n'est parfait et tout peut toujours être amélioré ! Je préfère travailler avec des personnes constructives.

M. Éric Kerrouche. – Il est en effet plus simple de ne travailler qu'avec des gens qui sont d'accord avec vous... *(M. Mathieu Darnaud s'amuse.)*

Émile Durkheim l'a dit : les faits sont têtus. Nous les avons pointés dans notre rapport. Nous pouvons être d'accord ou pas, mais la question centrale est la

suiuante : quel est notre niveau d'exigence vis-à-vis de l'État territorial et celui-ci est-il à la hauteur ?

Sous le précédent quinquennat, les effectifs ont chuté. Vous avez beau jeu aujourd'hui de créer quelques postes. Travaillez avec tout le monde, pas uniquement avec ceux qui sont d'accord avec vous. (*Mme la ministre acquiesce.*)

M. Mathieu Darnaud. – (*Applaudissements sur les travées du groupe Les Républicains*) « Il faut que tout change pour que rien ne change » : cette célèbre réplique du *Guépard* est de circonstance... Depuis la création de l'ANCT et des maisons France Services, j'ai l'impression d'entendre toujours les mêmes choses. La réussite des maisons France Services ? Nous ne la contestons pas, mais elles viennent remplacer des services de l'État qui ont disparu au fil du temps. Cette offre n'est pas nouvelle, elle est différente.

Madame la ministre, je vous invite à venir en Ardèche : nous attendons toujours les moyens supplémentaires promis au centre des impôts de Tournon-sur-Rhône.

L'ANCT pourrait se rapprocher des élus ? Nous l'attendons avec impatience !

Nous attendons aussi que les actions dans nos territoires s'accompagnent de nouveaux moyens financiers : l'ingénierie, c'est bien, mais il faut aussi de l'argent ! On ne peut pas parler d'État sans donner des moyens suffisants aux préfets de département. Pour les doter d'un vrai pouvoir dérogatoire, il faut réformer l'article 72 de la Constitution.

Les services déconcentrés de l'État étaient aux côtés des maires pendant la crise sanitaire, dites-vous. Mais les préfets ont eu bien du mal à agir, sur les protocoles scolaires, vis-à-vis de l'éducation nationale...

Vous nous invitez à être pragmatiques : chiche !

Lors de l'examen de la loi 3DS, le Gouvernement s'était engagé sur tous les sujets. Dans les faits, c'est le Sénat qui a créé l'OFB. Nous sommes prêts à avancer. Je suis un défenseur de l'État territorial, qui est une réalité. Vos engagements, en revanche, sont des mirages. (*Applaudissements sur les travées du groupe Les Républicains*)

Mme Dominique Faure, ministre déléguée. – Je viendrai en Ardèche d'ici la fin du mois d'avril.

M. Roger Karoutchi. – Très bien !

M. Mathieu Darnaud. – Avec plaisir !

Mme Dominique Faure, ministre déléguée. – N'insistons pas sur nos différences. Vous jugez les chiffres que je vous ai transmis insuffisants. Nous y travaillerons.

Vous soulignez l'intérêt de l'ingénierie. Nous nous améliorerons sur ce point.

La DETR a doublé en dix ans. Avec la DSIL, c'est 2 milliards d'euros pour 2023. Le fonds vert est lui aussi doté de 2 milliards d'euros. Au total, c'est 4 milliards d'euros de crédits pour soutenir l'ingénierie.

Les préfets ont fait appel 350 fois à leur pouvoir dérogatoire. Faut-il aller plus loin ? Sans doute.

M. Mathieu Darnaud. – Je vous accueillerai avec plaisir en Ardèche.

Trop souvent, la DETR compense les sommes perdues ces dernières années, notamment en raison du désengagement progressif des agences de l'eau.

Je vous invite à vous inspirer des travaux du Sénat, notamment de l'excellent rapport Canayer-Kerrouche. Il reflète les attentes des élus locaux, qui veulent du concret.

Mme Dominique Faure, ministre déléguée chargée des collectivités territoriales et de la ruralité. – Je remercie la très dynamique présidente Gatel, ainsi que la délégation aux collectivités territoriales, véritable aiguillon constructif.

Comme Jean-Claude Requier, le titre du débat m'a intéressée. J'ai répondu à cet exercice avec grand plaisir.

Vous savez mon attachement à la ruralité, aux élus locaux et aux collectivités territoriales, mais aussi au Parlement. J'espère que nous renouvellerons ce débat lors des prochains mois, pour trouver les réponses aux difficultés de nos concitoyens.

Le travail des services de l'État dans les régions et départements est efficace. Les mesures prévues dans la loi de finances pour 2023 visent à répondre aux difficultés rencontrées par les collectivités territoriales - je pense au bouclier tarifaire qui limite l'augmentation des coûts de l'énergie à 15 %, à l'amortisseur électrique, au filet de sécurité étendu à toutes les collectivités, ou encore à l'augmentation de 320 millions d'euros de la dotation globale de fonctionnement (DGF), pour la première fois depuis treize ans.

Il s'agit de ne laisser aucun maire sur le bord de la route en cette période de crise, car les collectivités territoriales sont au service du bien commun. Le Président de la République et le Gouvernement ont été clairs : réouverture de cinq sous-préfectures, création d'une nouvelle sous-préfecture, déploiement de 2 538 maisons France Services, mais aussi de 200 brigades de gendarmerie supplémentaires... Autant de chiffres illustrant notre volonté de réimplanter l'État dans les territoires.

La création de l'ANCT participe du même esprit. Certes, cette jeune administration peut s'améliorer, mais nous renforçons ses capacités d'ingénierie.

L'État n'oublie pas l'investissement des collectivités territoriales : avec le fonds vert, ce sont 2 milliards d'euros supplémentaires à la main des préfets.

Bien sûr, des leviers restent à mobiliser, mais je voulais souligner les progrès. Ce n'est qu'ensemble que nous y arriverons. (*Applaudissements sur les travées du RDPI et du RDSE ainsi que des groupes INDEP et UC*)

Mme Françoise Gatel, présidente de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation. – Je remercie les sénateurs présents.

Monsieur Requier, j'ai apprécié votre volonté de définir le débat.

Madame la ministre, un débat n'est ni un grand oral ni un procès. Nous voulons que la France marche et que les maires soient accompagnés.

Notre débat m'a fait penser à Georges Marchais, rétorquant à Jean-Pierre Elkabbach : « Ce n'est peut-être pas votre question mais c'est ma réponse » ! Le rapport Canayer-Kerrouche est un travail de fond qui doit être pris comme une contribution positive et rigoureuse à la réflexion du Gouvernement. Nous voulons faire œuvre utile.

L'évaluation des actions menées est essentielle, tout comme les expérimentations. Je rejoins Mme Canayer : un comptage ou un baromètre ne sont pas des évaluations. Il faut évaluer la qualité de la réponse apportée.

Nous n'avons pas seulement mesuré l'insatisfaction des élus, mais aussi du corps préfectoral, constitué de personnes remarquables.

Je vous convie aux États généraux de la simplification, qui auront lieu le 16 mars.

Je crois, comme vous, à la différenciation. Songeons à l'eau et à l'assainissement. L'eau n'a jamais coulé selon un périmètre administratif ! Travaillons à des solutions efficaces, en se souvenant que les Alpes ne sont pas la Bretagne.

Rattacher les préfets au Premier ministre permettrait d'unifier la voix de l'État dans les territoires.

Madame la ministre, sans vous faire de grief personnel, lorsque les sénateurs expriment leur point de vue, ce n'est pas pour embêter le monde, mais pour faire avancer les choses. (*Mme la ministre le reconnaît.*) Je forme le vœu que notre prochain débat ne soit pas un jeu de ping-pong. (*Applaudissements sur les travées du RDSE ainsi que des groupes INDEP, UC et Les Républicains*)

Prochaine séance, mardi 14 février 2023 à 9 h 30.

La séance est levée à 16 h 25.

Pour le Directeur des Comptes rendus du Sénat,

Rosalie Delpéch

Chef de publication

Ordre du jour du mardi 14 février 2023

Séance publique

À 9 h 30, 14 h 30 et le soir

Présidence :

Mme Pascale Gruny, vice-président,
M. Pierre Laurent, vice-président,
M. Alain Richard, vice-président

Secrétaires :

M. Dominique Théophile – Mme Corinne Imbert

1. Questions orales

2. Proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, visant à améliorer l'encadrement des centres de santé (*texte de la commission, n°324, 2022-2023*)

3. Proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, portant amélioration de l'accès aux soins par la confiance aux professionnels de santé (*texte de la commission, n°329, 2022-2023*)