

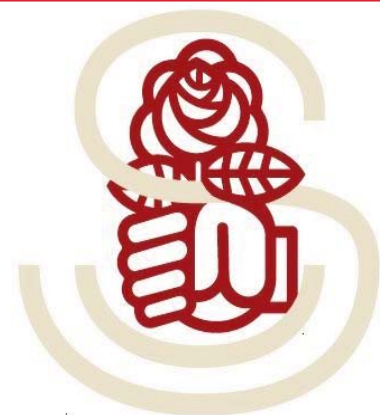


B u l l e t i n
du Groupe Socialiste
du Sénat

n° 163

Mardi 7 décembre 2010

Notes de travail	3
Interventions	51
Communiqué de presse	119



Groupe Socialiste du Sénat

3 NOTES DE TRAVAIL...

Fiches budgétaires :

- Mission «Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales»
- Mission «Travail - Emploi»

51 INTERVENTIONS...

Projet de loi de finances pour 2011

- **Justice** : interventions de Jean-Pierre SUEUR, Richard YUNG et Virginie KLES
- **Immigration, asile et intégration** : interventions de Catherine TASCA et Richard YUNG
- **Sécurité** : interventions de Jean-Louis CARRERE et Charles GAUTIER
- **Administration générale et territoriale de l'Etat** : intervention de Jean-Pierre SUEUR
- **Sécurité civile** : intervention de Jean-Claude PEYRONNET
- **Ville et logement** : interventions de Bariza KHIARI et Jean DESESSARD
- **Relations avec les collectivités territoriales** : interventions de Jean-Pierre SUEUR et Georges PATIENT
- **Enseignement scolaire** : interventions de Yannick BODIN, Françoise CARTRON, Maryvonne BLONDIN, Jean-Luc FICHET, René-Pierre SIGNE et Claude DOMEIZEL
- **Outre-mer** : interventions de Jean-Etienne ANTOINETTE, Richard TUHEIAVA, Georges PATIENT, Serge LARCHER, Claude LISE et Jacques GILLOT
- **Sport, jeunesse et vie associative** : interventions de Jean-Jacques LOZACH, David ASSOULINE, Claude BERIT-DEBAT et Claudine LEPAGE
- **Recherche et enseignement supérieur** : interventions de Serge LAGAUCHE, Bernadette BOURZAI, Marie-Christine BLANDIN, David ASSOULINE et Jean-Luc FICHET

119 COMMUNIQUÉ DE PRESSE...

- La fin programmée du Contrôleur des prisons marque un nouveau recul en matière de libertés publiques !

Note de travail...

Projet de loi de finances pour 2011

Mission «Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales»

La crise toujours la crise !

L'année dernière, lors de l'examen du budget de l'agriculture, tout le monde convenait que le secteur agricole traversait la crise la plus profonde de son histoire. Tous les secteurs étaient touchés par des baisses de revenu allant de 15% à plus de 50% dans le secteur laitier, le Président de la République décidait de mettre en place un plan de soutien basé sur des prêts bonifiés et des allègements de charges patronales et la Commission européenne réactivait les mesures de marché encore disponibles dans le secteur laitier.

Un an plus tard, la crise est toujours là et son caractère mondial s'est affirmé.

Le prix du lait a bien augmenté de 10% mais les relations interprofessionnelles se sont encore détériorées et les éleveurs ne touchent toujours pas un prix de vente couvrant leurs prix de revient. Les relations commerciales sont de plus en plus tendues et au sein des producteurs, les syndicats minoritaires en sont réduits à des actions extrêmes telles qu'une occupation des locaux du CNIEL et une grève de la faim pour pouvoir faire entendre leur voix.

La spéculation sur les marchés des matières premières qui a suivi les annonces de mauvaises récoltes en Russie puis aux Etats Unis a fait exploser les cours du blé, du soja et du maïs alors que la pénurie au niveau mondial est loin d'être une réalité. Nos éleveurs étant particulièrement dépendants des importations d'aliments pour animaux et donc des cours mondiaux, ils ont vu leurs charges s'envoler.

Encore une fois, ce sont les filières animales qui payent le prix de notre dépendance alimentaire.

Dans un tel contexte de crises successives, que peut le budget national ?

Pas grand-chose et encore moins quand le souci du ministre de l'agriculture, exprimé lors de son audition devant la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire du Sénat le 10 novembre dernier s'avère être « d'accompagner la reprise économique dans le secteur agricole ». Dans ces conditions, les orientations budgétaires ne peuvent être que mal calibrées puisque la sortie de crise est loin d'être amorcée !

Le budget de l'agriculture semble être un des rares budgets épargné dans le projet de loi de finances pour 2011 mais il cache difficilement les ficelles qui lui permettent cette apparente progression de 1,8% en ces temps de rigueur budgétaire.

- Le budget de la mission bénéficie de marges nouvelles du fait de l'arrivée à échéance de certains dispositifs : élimination des farines animales, plan de soutien exceptionnel....
- Il est marqué par une contraction sans précédent de 10% des crédits de la mission « conduite et pilotage des politiques » c'est-à-dire des dépenses en personnel et en fonctionnement des services du ministère au niveau central et déconcentré et des opérateurs public tels que FranceAgriMer qui perd 15 millions d'euros en CP. Ces économies risquent maintenant de fragiliser le secteur agricole qui a un fort besoin d'accompagnement.

- La programmation pluriannuelle montre que les crédits de paiement devront diminuer régulièrement en 2012 et en 2013 passant de 3,67 milliards d'euros à 3,61 puis 3,54 milliards. Avec ces coupes de 1,6% puis 3,7% la rigueur sera alors visible dans le secteur agricole. On note par ailleurs que les autorisations d'engagement des différents programmes sont toujours inférieurs aux crédits de paiement ce qui veut dire que ces paiements correspondent en partie à des crédits engagés les années précédentes et que le budget est appelé à baisser dans les années qui viennent.
- Le coût de 490 millions d'euros de la mesure d'exonération totale de la part patronale pour l'emploi de salariés occasionnels est intégré dans le programme 159. Cela fausse complètement la lecture de l'évolution des dépenses réellement productives de ce programme qui baissent toutes dans des proportions importantes à l'exception des moyens de promotion et d'orientation des filières.
- Les plans stratégiques de développement des filières présentés le 15 septembre dernier et attendus depuis plus d'un an devraient être dotés de 300 millions d'euros sur trois ans. Mais en fait, ils s'apparentent à du recyclage et du fléchage sur les filières animales de dispositifs existants du programme 159 qui subissent par ailleurs des coupes ! Tout est affaire de présentation et de communication mais l'ensemble n'est pas vraiment novateur. De plus, leur financement n'est pas complètement assuré.
- L'année prochaine, les plans de développement par filière seraient financés à hauteur de 60 millions sur le budget de l'Etat, les 40 millions restant provenant du produit de la taxe sur la plus value foncière réalisée lors de la vente de terrains nus devenus constructibles qui a été créée par la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche. Or on ne peut pas savoir avec assurance combien cette taxe va rapporter à l'Etat et il paraît donc bien risqué de financer de la sorte des plans que le ministre présente comme prioritaires. Par ailleurs, cette taxe est censée avoir un effet dissuasif sur les ventes, ce dont nous doutons, on ne peut pas se baser sur la situation actuelle pour l'évaluer. Enfin, le produit de cette taxe, et c'était une demande express de tous les parlementaires, devait être utilisé pour l'aide à l'installation des jeunes agriculteurs ! L'utiliser pour les plans de développement des filières constitue donc un détournement à moins que dans ce cadre, les candidats à l'installation soient privilégiés.
- Les aides à l'installation ne sont pas sanctuarisées à hauteur de 350 millions comme l'avait annoncé le Président de la République même en comptant les dépenses fiscales destinées aux jeunes agriculteurs et les aides européennes. Par exemple, les prêts à l'installation sont réduits de plus de 25 millions !

Les 3,674 milliards d'euros de la Mission Agriculture, Pêche, Alimentation, Forêt et affaires rurales sont répartis entre 4 programmes mais de façon très inégale puisque :

- 55,3% des crédits sont alloués au programme 154 « Economie et développement durable » qui bénéficie d'une augmentation de 9,1% en CP du fait de la compensation des exonérations de charges patronales pour l'emploi de travailleurs saisonniers aux organismes de sécurité sociale.
- 10% au programme 149 « Forêt » qui bénéficie d'une hausse de 10% en CP du fait de la poursuite du plan chablis introduit après la tempête Klaus. Notons qu'en 2010, l'Etat n'a pas été à la hauteur de ses engagements envers les communes forestières touchées.
- 14% au Programme 206 « Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation » qui perd 6% de ces CP.
- 20,7% au Programme 215 « Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture » qui perd 10% de ces crédits de paiement.

Quant à la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche qui a été adoptée en juillet, elle ne suscite pas beaucoup de nouvelles dépenses. En effet, elle entérinait le choix d'un désengagement de la puissance publique et d'une privatisation des outils de gestion de la production et des risques. Les décrets d'application n'ont d'ailleurs pas tous été finalisés et notamment celui sur la contractualisation qui a été rejeté en bloc par les professionnels.

Encore 3 ans avant la nouvelle PAC !

Aux 3,674 milliards d'euros de la mission agriculture s'ajoutent près de 10 milliards de crédits européens sur lesquels nous n'avons que peu de visibilité. 80% de ces fonds sont destinés à 20% des agriculteurs français essentiellement dans le secteur céréaliers.

On comprend que l'orientation de cette manne européenne peut être cruciale pour l'avenir de certaines filières agricoles en France.

Les débats entrent dans le vif du sujet au niveau européen avec la publication le 18 novembre dernier de la communication de la Commission européenne sur la réforme de la Politique agricole après 2013 commune qui propose de nouvelles orientations pour cette politique européenne historique aux Etats membres et au Parlement européen¹.

Mais le chemin est encore long avant qu'une nouvelle politique, que l'on espère plus efficace et plus juste, ne soit adoptée puis mise en œuvre dans les pays européens. En effet, l'actuelle programmation couvre la période 2007-2013 et la nouvelle portera sur la période 2014-2020.

La consultation sur la communication **va prendre plusieurs mois, puis les règlements européens seront proposés en juillet 2011** pour une adoption en 2012.

En tous les cas, le scénario qui a la faveur de la Commission nous laisse penser que les aides seront mieux réparties entre les Etats mais surtout au sein des Etats entre les différentes filières puisqu'il est proposé qu'un paiement de base soit distribué à tous les agriculteurs puis que des majorations interviennent en fonction des handicaps naturels, des difficultés de certaines cultures et aussi des efforts environnementaux réalisés par l'exploitant agricole. **Il semble donc qu'enfin l'Etat français soit obligé d'abandonner le sacro saint critère des références historiques pour répartir les aides sur son territoire !** Dans ces conditions, la viticulture, l'aviiculture, les élevages porcins, les vergers, les maraichages pourraient vraisemblablement être éligibles à des soutiens directs ce qui leur permettrait de bénéficier de revenus plus stables et de supporter les variations de prix qui sont importantes.

Toutefois, de multiples interrogations demeurent puisque nous ne savons pas si les règles de cette nouvelle répartition seront bien définies au niveau européen ou si comme pour le Bilan de santé de la PAC, les Etats auront la possibilité de piocher dans une boîte à outils et donc de mettre en place 27 politiques agricoles différentes. Or nous avons vu combien il était difficile en France de mettre en place un début de rééquilibrage entre les aides au secteur végétal et celles au secteur animal donc si cette nouvelle répartition n'est pas imposée d'en haut, elle ne sera vraisemblablement pas mise en œuvre de notre pays !

Quant au crédo libéral d'orientation du secteur agricole vers le marché et de réaction aux signaux du marché, il est toujours bien présent. Même si le maintien d'un filet de sécurité est reconnu comme une nécessité, les outils de prévention des crises et de régulation en amont de la production tels que les quotas laitiers ou les droits à plantation pour la vigne sont définitivement abandonnés.

La question de l'enveloppe budgétaire qui sera consacrée à cette politique agricole commune - et dans ce cadre, la part destinée à la France - reste posée puisque le contexte budgétaire est aussi à l'économie au niveau européen et que beaucoup d'Etats membres veulent mettre d'autres priorités à l'ordre du jour.

Programme 154
Economie et développement durable de l'agriculture, de la pêche
et des territoires

Ce programme avait été le plus touché par les coupes budgétaires l'année dernière (-3,5% pour les CP) alors que toutes les filières agricoles étaient touchées par la crise. **Pour 2011, il devrait progresser de 4% en AE, soit 1,975 milliards d'euros et de 9,1% en CP, soit 2,03 milliards.**

Ce programme qui concentre traditionnellement la moitié des crédits de la mission Agriculture **est l'outil principal d'action du gouvernement dans ce secteur, en complément bien sûr des fonds européens de la PAC** qui s'élève tout de même à près de 10,8 milliards. (10 milliards du 1er pilier et 800 millions du 2ème pilier)

L'année prochaine, il devra aussi financer **les plans de développement des filières** qui comprendront différents dispositifs plus ou moins recyclés tels que le plan de performance énergétique, la mise aux normes des bâtiments d'élevage dans le cadre du bien être animal ou encore des aides à la cessation d'activité laitière et à la reconversion professionnelle.

Ce programme 154 se décompose en 5 actions.

➤ **Action 11 – Adaptation des filières à l'évolution des marchés : +2% en CP**

Cette action concentre 24,5% des fonds de ce programme , soit 458,3 M€.

Elle vise à accompagner l'organisation des filières, à promouvoir les produits de qualité, à aider les entreprises de transformation et de commercialisation des produits et à soutenir la présence française à l'international.

Dans les dépenses d'intervention, on trouve notamment :

- Plan sectoriel export agroalimentaire (17,7 millions contre 18,5 l'année dernière)

Ces crédits permettent d'agir directement sur la promotion collective des produits français et de l'image de l'agroalimentaire français sur les marchés extérieurs via des conventions passées avec les organismes de promotion tels que Sopexa, Ubifrance, Adepta et CENECA. Le gouvernement note qu'une baisse inquiétante des exportations agroalimentaires françaises s'est amorcée depuis deux ans et pourtant, **les crédits disponibles pour les actions internationales et la stratégie économique baissent de 800 000 euros.**

Cette mesure d'économie est incompréhensible au vu de l'accent que le ministre de l'agriculture dit vouloir mettre sur la compétitivité de notre industrie agroalimentaire.

- Prime nationale supplémentaire à la vache allaitante (165 millions comme l'année dernière) La PNSVA complète la prime au maintien du troupeau de vaches allaitantes (PMTVA), dernière prime animale couplée, financée par le 1er pilier de la PAC et qui est normalement uniquement communautaire.

- Fonds pour les industries agroalimentaires : 13M€ contre 14,5 l'année dernière et seulement 5,5 millions pour le Fonds pour les investissements stratégiques des industries agroalimentaires (FISIAA) et 4 millions pour le Fonds d'aide au développement régional des industries agroalimentaires et de soutien aux pôles de compétitivité (FRAII)

- Aides aux filières de production des départements d'outre-mer et essentiellement à la filière canne à sucre (90 millions comme l'année dernière)

- Dispositifs de promotion des produits et d'orientation des filières mis en œuvre par FranceAgriMer et l'ODEADOM (167 millions d'euros contre 126 millions l'année dernière)

- Promotion des signes de qualité (3,068 contre 3,23 millions l'année dernière)

Ces crédits financent le développement et la promotion de la production agricole sous signes officiels de qualité censée pouvoir bénéficier de la plus forte valeur ajoutée.

La majorité des fonds, soit 3 M€ est captée par le Fonds Avenir bio qui s'inscrit dans le plan ministériel « agriculture biologique horizon 2012 » programmé pour 15 millions sur 5 ans.

On note que la ligne budgétaire consacrée aux actions de génétique animale qui s'élevait à 11,5 millions d'euros l'année dernière a disparu de ce programme 154. Elle a été transférée au compte d'affectation spéciale consacré au développement agricole et rural dont le budget s'élève seulement à 110,5 millions d'euros et qui est financé par une taxe sur le chiffre d'affaires des exploitants agricoles. Outre le fait que le montant de ce compte est en baisse depuis l'année dernière puisque les revenus des agriculteurs ont beaucoup chuté, ce qui rendra difficile le financement des nouvelles actions transférées, **ce choix s'apparente à un désengagement de l'Etat de la politique de sauvegarde du patrimoine génétique des espèces d'élevage.** Pourtant la recherche génétique permet d'améliorer le rendement en lait ou en viande des animaux de ferme et donc d'améliorer la compétitivité de nos filières animales.

➤ **Action 12 – Gestion des crises et des aléas de la production : - 39% en CP**

Cette action qui regroupe les dispositifs et moyens prévus pour fournir un appui financier aux exploitations touchées par des crises ou des calamités agricoles ou pour faciliter le redressement des agriculteurs en difficulté concentre seulement 2% des fonds de ce programme. L'année prochaine, l'enveloppe s'élèvera à 45,3 M€ contre 73,53M€ l'année dernière, **soit une coupe de 39% !!**

Pourtant le contexte dans lequel les exploitants agricoles travaillent est de plus en plus risqué : spéculation croissante sur les marchés des denrées alimentaires, volatilité des prix imprévisible, multiplication des événements naturels extrêmes.

Pourquoi ne pas prévoir plus de moyens sur cette ligne budgétaire qui permet d'anticiper les situations d'urgence qui sont plutôt légions dans le secteur agricole ?

- **AGRIDIFF** : prise en charge des frais bancaires et suivi technico-économique en fonction des capacités de redressement des exploitations (4,5 millions d'euros en CP contre 3,750 millions l'année dernière)

- **FAC** : Fonds d'allègement des charges (8 millions d'euros comme l'année dernière)

- **Charges de bonification des prêts de crise** (14 millions contre 25,68 millions l'année dernière)

- **Assurance récolte** (33,3 millions d'euros contre 38,1 millions l'année dernière)

Cette coupe est étonnante puisque depuis le Bilan de santé de la PAC, les pouvoirs publics doivent poursuivre un objectif de diffusion de l'assurance récolte dans les secteurs agricoles dans lesquels elle reste encore très limitée, ce à quoi le ministre s'est engagé lors de l'examen de la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche. Les Etats ne prennent d'ailleurs en charge que jusqu'à 65% des contrats, le reste venant de crédits communautaires. (100 millions d'euros)

➤ **Action 13 – Appui au renouvellement et à la modernisation des exploitations agricoles : - 11% en CP**

Cette action concentre 14% des fonds de ce programme : 269,1 millions d'euros contre 302,2 l'année dernière. Elle intervient en complément de l'axe 1 du Fonds européen agricole de développement rural. (FEADER)

- **Mesures destinées à favoriser l'installation de jeunes en agriculture :**

Prêts (54,325 millions contre 79,674 millions l'année dernière),

Dotations aux jeunes agriculteurs (55 millions contre 54,826 l'année dernière),

Fonds d'incitation et de communication pour l'installation en agriculture (stabilité à 11,5M)

Stages à l'installation dans le cadre d'un Plan de professionnalisation personnalisé : stabilité à 6 millions

Le budget des mesures destinées à l'installation dans l'action 13 est donc passé de 152 millions pour 2010 à 126,825 millions pour 2011 en CP, **soit une diminution de plus 16,5% qui se ressent essentiellement dans les prêts à l'installation. Ces coupes sont contraires à l'annonce du Président de la République de sanctuarisation des aides à l'installation.**

- **Dispositifs d'aide à la cessation d'activité** : Indemnité viagère de départ (50,1M contre 53,3 l'année dernière), réinsertion professionnelle, préretraite dans les DOM, indemnité de retrait volontaire... Le budget de ces dispositifs s'élèvera à 58,3 millions contre 62,2 l'année dernière mais cette réduction est essentiellement liée au fait que le dispositif d'indemnité viagère ne compte plus de nouveaux entrants depuis 1990.

- **Modernisation des exploitations** (coupe de plus de 21%, soit 14,7 M€ en moins)
Prêts (7,987 M€ contre 8,339 l'année dernière),
Plan de modernisation des bâtiments d'élevage (29,4 millions contre 30M l'année dernière),
Plan végétal pour l'environnement (stabilité à 5M),
Plan de performance énergétique (12 millions d'euros contre 25,8 millions l'année dernière)

➤ **Action 14 – Gestion équilibrée et durable des territoires : + 81% en CP**

Cette action qui vise à favoriser l'attractivité des territoires ruraux : maintien de la population, emplois, gestion durable des ressources naturelles est celle qui dispose traditionnellement des crédits les plus importants de ce programme 154. Elle intervient aussi en complément du FEADER et de son axe 2.

Le ciblage des aides sur cette action sera encore renforcé l'année prochaine puisqu'elle disposera de 42,40% des fonds du programme contre 33,2% l'année dernière. Cela représente 946 M€ contre 524 M€ l'année dernière, soit une augmentation de plus de 80%

Par contre, cette augmentation concerne uniquement les crédits consacrés par l'Etat aux exonérations de charges sociales et donc aux compensations des organismes de sécurité sociale qui passent de 50 millions à 506,8 millions. Ces sommes découlant d'une dépense fiscale ont été intégrées au budget de cette action qui gonfle donc artificiellement puisqu'aucune dépense nouvelle n'est possible. Toutes les autres mesures voient d'ailleurs leur budget réduire.

- **Etudes sur la qualité de l'eau, des sols, la préservation de la biodiversité** (475 000 euros de dépenses de fonctionnement et la même somme en transfert aux collectivités territoriales contre 500 000 euros l'année dernière)

- **Hydraulique agricole** : stabilité à 500 000 euros pour l'entretien et la mise aux normes des ouvrages domaniaux et par contre **coupe de 43,8% sur les transferts aux collectivités territoriales qui passent de 5, 020 millions d'euros à 2,820 millions d'euros.**

- **Programme de maîtrise de la pollution d'origine agricole (PMPOA)** (7 millions contre 21 millions l'année dernière) Cette coupe peut s'expliquer par le fait qu'il s'agit ici de financer le solde des dossiers de ce programme qui a pris fin en 2006.

- **ICHN (indemnité compensatoire de handicaps naturels)** 248,1 M€ contre 248 M€ l'année dernière. Cette aide bénéficie à environ 96 000 exploitations qui représentent 4,3 millions d'hectares. Avec le complément communautaire, elle s'élève à 128,6 euros par hectare donc la part nationale est inférieure à 45%.

- **Boisement des terres agricoles** (1,35 M€ contre 1,45 l'année dernière)

- **Mesures agro-environnementales** (47,910 M€ contre 60,6 M€ l'année dernière) Cette baisse n'est pas acceptable car ces mesures ont vocation à orienter l'agriculture vers des pratiques plus durables, objectif qui devrait sortir ren-

forcé du Grenelle de l'environnement ! Il s'agit notamment de régler le solde des CTE et des contrats d'agriculture durable datant de la période 2000-2006 et de financer les dispositifs agroenvironnementaux du règlement de développement rural 2007-2013.

Ces aides sont cofinancées par des fonds communautaires (FEADER) au taux de 55% et de 75% pour les mesures liées à l'enjeu Natura 2000.

On note par contre que l'aide au maintien de l'agriculture biologique et l'aide à la conversion à l'agriculture biologique sont désormais dans le 1er pilier de la PAC, respectivement depuis 2010 et en 2011 donc leur financement est désormais intégralement européen, ce qui aurait du libérer des marges de manœuvre au niveau national pour financer d'autres mesures.

Par contre une MAE zone humide a été mise en place et la ligne est dotée de 7 millions d'euros en AE dans le budget de l'Etat.

- PHAE Prime herbagère agro-environnementale (65,992 millions d'euros en CP)

La PHAE vise à soutenir la gestion extensive des prairies qui permet de maintenir la biodiversité et de lutter contre le changement climatique en stockant du carbone.

Ses crédits ont été réduits de moitié l'année dernière pour atteindre 60,3 millions en crédits de paiement du fait de la meilleure prise en charge par l'Union européenne. (taux de cofinancement passant de 55 à 75%.) Ils vont légèrement augmenter l'année prochaine pour prendre en charge le solde du dispositif 2000-2006 et le dispositif 2007-2013 et ainsi respecter les engagements du ministre pris à la demande des parlementaires lors des derniers débats budgétaires et lors de l'examen de la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche.

Par contre, on note aussi que comme l'année dernière les autorisations d'engagement sont nulles ce qui démontre que le dispositif est appelé à disparaître, ce qui paraît complètement contradictoire avec l'orientation du Bilan de santé de la PAC qui visait à augmenter les soutiens à l'élevage par une aide aux surfaces herbagères. La mise en place d'un droit à paiement unique à l'herbe comme pour les surfaces céréalières ne devait pas se substituer aux autres soutiens nationaux.

- Mesure rotationnelle (26,644 millions d'euros contre 29,468 millions)

La rotation des cultures permet un usage plus modéré des produits phytosanitaires et un maintien de la biodiversité. Le dispositif a été relancé dans le cadre de la mise en œuvre du Bilan de santé de la PAC mais n'aurait pas suscité beaucoup de souscription.

Cette mesure dont l'intérêt est largement reconnu par tous pourrait conditionner l'octroi d'aides directes vertes dans le 1er pilier de la PAC réformée pour la période 2014-2020.

- Autres actions environnementales et pastoralisme (6,894 millions d'euros contre 8,174 millions l'année dernière). Cette coupe de plus de 15% est difficilement justifiable au regard de l'actualité et de la rallonge reconnue comme nécessaire l'année dernière.

Mesure « Grands prédateurs » pour accompagner les éleveurs dans les zones de prédation du loup (2,6 millions d'euros en AE + un cofinancement à 50% par les crédits communautaires)

Soutien à l'animation en agriculture biologique (2,3 millions en AE)

Plan de soutien agro-pastoral des Pyrénées (1,4 millions d'euros)

Opérations groupées d'aménagement foncier destinées aux collectivités d'outre-mer (0,4 millions en AE)

- Formation des syndicats agricoles (stabilité à 5,708 millions d'euros) + autres soutiens s'élevant à 13,269 millions d'euros

- Réseau rural (stabilité à 1,1 millions d'euros)

- Actions en faveur du cheval (4,722 millions d'euros pour les actions nationales contre 9,022 M€ l'année dernière et un maintien à 930 000 euros pour les actions locales)

Le groupe d'étude du Sénat consacré à ce secteur estime que cette diminution de plus de 45% des fonds consacrés à ces actions nationales en faveur du cheval représente un danger pour l'avenir de la filière équine, du cheval de trait au cheval de sport, qui constitue pourtant un secteur économique dynamique (représentant près de 100 000 emplois) et contribue à l'aménagement du territoire, notamment dans les zones rurales, et à la protection de la biodiversité. Le Gouvernement s'est normalement engagé à redéployer 1 million d'euros, en faveur de la filière cheval, au sein de l'action 14.

- **Appui aux SAFER** (4,920 millions d'euros contre 5 millions l'année dernière)

- **Exonérations de charges sociales : 506,8 millions d'euros contre 50 millions d'euros l'année dernière**

Les mesures d'exonération de charges dans le secteur agricole s'accompagnent de compensations de l'Etat des moindres recettes perçues par les organismes de sécurité sociale, MSA essentiellement, qui autrement ne pourraient plus fonctionner.

Il s'agit de la mesure d'exonération de charges salariales pour les « contrats vendanges » dont le coût est évalué à 14,7 millions d'euros

Il s'agit aussi de 492 millions d'euros pour la mesure d'exonération des charges patronales pour l'embauche de travailleurs occasionnels modifiée par l'article 13 de la loi de finances rectificative pour 2010 adoptée en février et qui devrait bénéficier à 90 000 entreprises.

Le nouveau dispositif permet une exonération totale de cotisations patronales d'assurance sociales pour certaines embauches notamment pour les travailleurs occasionnels (CDD dits d'usage ou saisonniers, tâches temporaires liées au cycle de production animale et végétale, aux travaux forestiers et aux activités de transformation, de conditionnement et de commercialisation de produits agricoles)

Article 68 sur la fin de l'exonération de la part salariale des cotisations sociales

Cet article rattaché à la mission agriculture met fin à l'exonération de la part salariale des cotisations sociales (maladie et vieillesse) dont bénéficient pendant un mois par an au plus, les salariés de moins de 26 ans embauchés comme saisonniers agricoles. Cette exonération avait pour objectif de rendre l'emploi agricole plus attractif et d'améliorer la rémunération des saisonniers (article 27 de la loi du 5 janvier 2006 et codification au IV de l'article L.741-16 du Code rural). De facto, la rémunération nette du salarié devait être normalement augmentée à due concurrence du montant total de l'exonération.

Mais selon le gouvernement, « cette exonération profite en réalité aux employeurs qui ne la répercutent que très rarement et partiellement sur la rémunération des travailleurs concernés. » Or comme depuis cette année, les employeurs bénéficient déjà d'une exonération totale des cotisations patronales qui provoque un abaissement indirect du coût du travail, il ne serait pas utile selon le gouvernement de maintenir cette autre exonération.

Cette argumentation n'est pas très convaincante. On voit bien d'un côté, l'intérêt direct des employeurs dans une exonération totale de charges patronales pour l'embauche de saisonniers qui coûte 492 millions d'euros au budget de l'Etat mais de l'autre côté, le bénéfice pour les salariés agricoles n'est pas clair, en termes d'emplois créés ou d'augmentation salariale et pourtant on fait encore une économie de 2,9 millions d'euros sur leur dos ! Il est incroyable de noter qu'au Sénat, le rapporteur spécial aux finances sur le budget de la mission agriculture, Joël Bourdin, salue la démarche d'économies budgétaires et d'efficacité économique qui motive le présent article alors que le maintien du dispositif introduit en février coûte 170 fois plus aux finances publiques !

➤ **Action 15 – Moyens de mise en œuvre des politiques publiques et gestion des interventions : quasi stable par rapport à 2010**

Il s'agit des moyens de fonctionnement des différents opérateurs chargés par l'Etat et l'Union européenne de mettre en œuvre les mesures évoquées précédemment. Cette action représente 13,8% des fonds du programme 154, contre 16,5% l'année dernière mais comme l'enveloppe globale du programme a augmenté, la coupe budgétaire en crédits de paiement s'élève à 1 million : 273,609 millions d'euros contre 274,631 l'année dernière.

- **Institut français du cheval et de l'équitation** né de la fusion des Haras nationaux et de l'Ecole nationale d'équitation. (41,6 millions d'euros contre 42,6 millions l'année dernière). Il s'agit essentiellement d'une subvention pour charges de service public. Selon le gouvernement, la RGPP et la fusion des deux établissements permettent une économie de 1 million.

- **INAO** (subvention stable à 15,540 millions)

- **Agence bio** (1,15 millions d'euros contre 1,2 millions l'année dernière)

- **FranceAgriMer** (90,969 millions)

- **ODEADOM** (4 millions soit une diminution de 2,4%)

- **Agence de services et de paiement** (112 millions contre 104,7 millions l'année dernière)

Cette augmentation de 7,3 millions permet de revenir sur le déficit structurel de l'ASP sur les activités menées pour le compte du ministère et de prendre en compte le coût de l'intégration des agents contractuels des différents offices sous statut commun dans le corps des fonctionnaires.

- **Office du développement agricole et rural corse** (350 000 euros contre 360 000 euros l'année dernière)

- **ADASEA** (8 millions de crédits de fonctionnement contre 14 millions l'année dernière).

La fin programmée des Associations départementales pour l'aménagement des structures et des exploitations agricoles.

Les coupes régulières sur la ligne budgétaire des ADASEA enclenchées depuis quelques années se poursuivront dans les deux années qui viennent jusqu'à sa disparition. En 2012 (en 2011, 8 millions), le budget devrait s'élever à 2 millions seulement puis ces crédits disparaîtront en 2013 puisque les missions d'aide à l'installation des ADASEA seront définitivement transférées aux chambres d'agriculture suite à une disposition législative introduite dans LMAP à l'Assemblée nationale. L'année dernière, cette coupe budgétaire avait provoqué de nombreuses interventions en séance, notamment de notre groupe car le budget apparaissait déjà bien limité au regard de l'enjeu du renouvellement des générations d'agriculteurs. Le ministre de l'agriculture s'était finalement engagé à abonder le financement des ADASEA de 700 000 euros pour solde de tout compte, ce qui annonçait déjà la fin de ces structures qui sont pourtant, depuis plus de 40 ans, un des outils essentiels de la politique des structures agricoles menée par l'Etat et qui assument une mission de service public d'accompagnement des candidats à l'installation et à la transmission des exploitations.

Une augmentation de la taxe pour frais de Chambres d'agriculture (article 68 bis)

La taxe pour frais de chambre est prévue par l'article 1604 du Code général des impôts. Il s'agit d'une taxe additionnelle sur le foncier non bâti qui permet de financer les dépenses de fonctionnement des chambres d'agriculture. Son taux d'augmentation maximal est normalement fixé chaque année via à une modification de l'article L.514-1 du Code rural en loi de finances. Or le projet de loi initial pour 2011 ne proposait aucune disposition concernant cette augmentation maximale du produit de la taxe que chaque chambre départementale d'agriculture peut inscrire à son budget. Pour mémoire, ce taux avait été fixé à 1,8% en 2007, 1,7% en 2009, 1,5% en 2009.

L'année dernière, un amendement de Gérard César adopté au Sénat qui avait précisé que le taux de 1,5% serait reconduit comme taux d'augmentation maximal de la taxe que chaque chambre départementale d'agriculture peut inscrire à son budget. Mais il avait été rejeté encore.

Le président de l'APCA, Philippe Vasseur a demandé au gouvernement et aux parlementaires de prendre en compte l'accroissement des charges des chambres d'agriculture dû à l'attribution de nouvelles missions aux chambres d'agriculture (dont notamment le transfert des actions des ADASEA concernant l'accompagnement de l'installation) qui nécessite un financement plus important. Il a proposé l'instauration d'un taux pivot permettant de tenir compte des situations dans chaque département et d'un taux national. Finalement, un amendement du gouvernement a été déposé et adopté à l'Assemblée nationale. L'article 68 bis nouveau du PLF 2011 propose désormais une augmentation maximale du produit de la taxe de 1,5% pour l'année prochaine et l'institution d'un taux pivot qui laisse la possibilité à certaines chambres de bénéficier d'une augmentation pouvant aller à jusqu'à 3%.

Cet article ne satisfait toujours pas l'APCA qui souhaite que le taux soit porté à 2% l'année prochaine.

Il faut garder en mémoire que le ministre de l'agriculture a expliqué la disparition des ADASEA par une nécessité de rationalisation des moyens destinés à l'installation tout en s'engageant à sanctuariser les aides à l'installation de jeunes agriculteurs. Finalement nous constatons que la charge budgétaire concernant cette mission d'information collective et individuelle sur les questions d'installation en agriculture s'est déplacée du budget de l'Etat vers le budget des exploitations agricoles qui supporteront l'augmentation de cette taxe pour frais de chambre d'agriculture et les prêts à l'installation seront réduits.

Lors de l'examen de la LMAP, les parlementaires socialistes se sont opposés à cette délégation des missions des ADASEA aux chambres d'agriculture puisqu'il s'agit, encore une fois, de privatiser des missions qui devraient relever de la puissance publique et de faire porter cette charge sur les professionnels. Désormais mis devant le fait accompli par la majorité présidentielle de la suppression des ADASEA, nous devrions laisser les sénateurs UMP devant leurs responsabilités et refuser de nous prononcer sur le taux de cette taxe pour frais de chambres d'agriculture.

➤ **Action 16 – Gestion durable des pêches et de l'aquaculture : - 34%**

Cette action s'inscrit dans le cadre de la politique commune de la pêche. Elle dispose de 3,4% des crédits de ce programme, soit 55,845 millions d'euros en CP contre 84,840 millions d'euros l'année dernière. **Cette réduction de 34 % fait suite à la coupe de 36,7% intervenue l'année dernière du fait de l'arrivée à échéance du Plan pour une pêche durable et responsable instauré en 2008.**

On note toutefois une légère progression des autorisations d'engagement : +13 millions que le gouvernement justifie par les obligations communautaires en matière de diminution des capacités de pêche.

Plus des deux tiers des crédits de cette action sont utilisés en contrepartie des fonds communautaires et notamment ceux du Fonds européen pour la pêche.

Les dépenses de fonctionnement s'élèvent à 11,623 millions en CP et les dépenses d'intervention à 44,2 millions d'euros, **sachant que plus de 10 millions d'euros de dépenses relatives à l'installation de journaux de bord électronique ont été intégrés dans ces dernières.**

Les dépenses de fonctionnement portent sur :

- **les données statistiques, scientifiques et économiques** pour améliorer l'expertise halieutique (5,7 millions d'euros contre 6 millions l'année dernière)

Cette enveloppe permet de financer l'IFREMER (1,15 millions), le Muséum national d'histoire naturelle (100 000 euros) ainsi que des campagnes de recherche et d'évaluation. (570 000 euros)

- **le contrôle des pêches** (5, 235 millions d'euros contre 13,925M€ l'année dernière)

Les dépenses d'intervention portent sur :

- **le cofinancement d'interventions économiques** prévues dans le Fonds européen de la pêche et inscrites dans des contrats de projet Etat-Région (5,850 millions d'euros en CP)

Il s'agit de moderniser les flottes, de soutenir l'aquaculture, d'équiper les ports et aussi de financer des actions de promotion.

- **les interventions économiques hors CPER** (12,665M€)

Les axes sont à peu près les mêmes avec un fléchage de 10,235 millions d'euros sur les actions collectives et notamment les « contrats bleus » qui incitent les pêcheurs à développer des mesures d'intérêt général : ramassage des déchets en mer, collecte des données scientifiques, pratiques durables...

Ces projets sont cofinancés à hauteur de 50% par le FEP, de 25% par les collectivités territoriales et de 25% par l'Etat.

- **Plan de sortie de flotte** (8 millions en CP contre 20 M€ l'année dernière)

Cette coupe très importante n'est pas justifiée puisque la France doit mettre en œuvre trois plans de sortie de flotte :

un plan sur les espèces profondes dans le prolongement du Grenelle de la mer

un plan sur le cabillaud

un plan sur le thon rouge en Méditerranée

- **Interventions économiques hors CPER, hors FRP** (70 0000 euros contre 17,9 millions d'euros l'année dernière !!)

Le gouvernement n'explique pas cette décision de coupe qui réduit quasiment à néant ses capacités d'interventions économiques autonomes habituellement ciblées sur la recherche concernant les économies d'énergie à bord (motorisations moins polluantes), sur l'amélioration de la sécurité des marins à bord des navires et sur des opérations du plan pêche durable responsable. Le 1er et le 3ème axes semblent abandonnés. Les actions se limiteront à la sécurité des marins, au nettoyage des parcs conchylicoles et à des actions de soutien à l'aquaculture continentale.

- **Interventions socio-économiques** (CNP MEM) 6,870M€ contre 13,540M€

Il s'agit de la participation annuelle de l'Etat aux Caisses de chômage intempéries, avarie. Le Plan Pêche durable et Responsable 2008-2010 étant arrivé à échéance la moitié des fonds ont été économisés par l'Etat au lieu d'être fléchés sur d'autres priorités.

Finalement, on constate une augmentation des moyens du programme 154 seulement sur deux lignes :

- les dispositifs de promotion des produits et d'orientation des filières mis en œuvre par FranceAgriMer et l'ODEADOM (+ 41 millions)

- et surtout la compensation de l'exonération de charges patronales pour les travailleurs saisonniers (+456 millions)

Vu que le budget du programme n'augmente que légèrement, la compensation de cette dépense fiscale, dont les bénéficiaires n'ont pas été évalués, coûte très cher aux autres actions du programme 154 qui subissent toutes des coupes plus ou moins importantes.

Il nous faudra dénoncer cet état de fait et notamment la réduction des lignes budgétaires permettant de financer :

- les Aides aux industries agroalimentaires pour l'investissement et l'export

- la gestion des crises et des aléas de la production (- 39%)

- les prêts à l'installation

- les mesures de modernisation des exploitations agricoles : moins 21%

Cette dernière coupe sur la modernisation des exploitations contredit complètement l'effort de développement des filières laitière, bovine, et porcine que souhaite entreprendre le gouvernement à travers ses plans de développement des filières.

Par ailleurs, le financement à hauteur de 300 millions sur 3 ans de ces plans soulève beaucoup d'interrogations mêmes dans les rangs de la majorité :

• **Pour 2011, 60 M€ en AE et 24 M€ en CP devraient leur être affectés dans le cadre du programme 154 :**

– 45 M€ en AE et 18,6 M€ en CP pour la promotion des produits et l'orientation des filières notamment par France Agri Mer et l'Odeadom (action 11), en vue du financement de l'aide à la cessation d'activité laitière ainsi que de différentes aides visant à accompagner les mutations et le renouvellement des générations ;

– 3 M€ (AE=CP) pour l'aide à la réinsertion professionnelle dans le cadre de l'action 13 « Appui au renouvellement et à la modernisation des exploitations »

– 12 M€ en AE et 2,4 M€ en CP au titre du plan de performance énergétique sur la même action.

On note donc que les plans de développement des filières ne procèdent qu'au recyclage de dispositifs existants dont les moyens ont été souvent réduits.

On doit aussi souligner que les crédits de paiement sont très inférieurs aux autorisations d'engagement comme si l'Etat envisageait déjà une mauvaise exécution de ces plans et une sous-consommation des crédits engagés.

• **40 M€ par an provenant du produit de la taxe sur les plus-values foncières** réalisées lors de la vente de terrains nus rendus constructibles, taxe qui a été introduite par la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche du 27 juillet 2010

Or par définition nous ne pouvons pas connaître le produit de cette taxe qui était d'ailleurs censée avoir un effet dissuasif sur les ventes et devrait donc rapporter de moins en moins.

Par ailleurs, les parlementaires avaient tenu à préciser l'affectation de cette taxe à un fonds pour l'installation des jeunes agriculteurs inscrit au budget de l'Agence de services et de paiement. Ce fonds devait financer des mesures en faveur des jeunes agriculteurs visant à faciliter l'accès au foncier et à développer des projets innovants.

Comment le gouvernement peut-il expliquer ce changement d'affectation ? Les plans de développement des filières seront-ils majoritairement affectés aux jeunes agriculteurs ?

Programme 149 - Forêt

Ce programme concentre 360 millions d'euros en AE et 371,344 millions d'euros en CP, soit une baisse de 2% des AE par rapport à 2010 **et une hausse de 10% en CP qui est imputée essentiellement sur les actions 3 et 4, soit gestion des forêts et la prévention des risques.**

Seuls 10% des fonds de la mission Agriculture sont donc affectés au programme forêt.

Ce programme est constitué à 61% de dépenses de fonctionnement.

➤ **Action 1 – Développement économique de la filière forêt – bois (moins 5,8%)**

Cette action qui mobilise 8,40% des crédits de ce programme est dotée de 34,266 millions d'euros en CP (contre 36,410 M€ l'année dernière).

Elle poursuit deux objectifs principaux :

- améliorer la compétitivité économique de la filière forêt-bois et donc la valorisation marchande du bois comme éco matériau ou source d'énergie
- accroître la récolte de bois afin d'utiliser pleinement le potentiel de production des forêts française mais dans le cadre d'une gestion durable

Cette action se trouve donc au cœur des orientations données par le Président de la République dans son discours d'Urmatt du 19 mai 2009. La mobilisation de bois était aussi un des objectifs des mesures adoptées dans la LMAP. La leçon est donc qu'une priorité politique ne se trouve pas forcément renforcée financièrement puisque l'action perd 5,8% de ces fonds en CP !

Dépenses de fonctionnement (et notamment subventions pour charges de service public)

- **Inventaire forestier national** (11,941 millions d'euros contre 12,389 l'année dernière)

L'opération d'intégration de l'IFN à l'ONF a finalement été abandonnée du fait de la polémique provoquée par un potentiel conflit d'intérêt puisque l'ONF aurait été à la fois juge (évaluation de la ressource forestière) et partie (opérateur chargé des coupes).

- **L'Arboretum des Barres de Nogent-sur-Vernisson** (275 341 euros) transféré depuis 2009 du programme 142 enseignement supérieur et recherches agricoles au programme forêt.

- **Etudes** (805 965 euros)

Dépenses d'intervention

- **Aide à la compétitivité des scieries** (7,682 M€ en CP contre 7M l'année dernière mais seulement 3,8M en AE). En 2010, la coupe s'élevait à 2 millions d'euros par rapport à 2009 en raison de l'arrivée à échéance du Plan de relance de la compétitivité des scieries (2007-2009) mais cette année, les fonds sont à peu près reconduits.

L'enjeu est que l'augmentation de la demande en bois notamment dans le bois construction n'aboutisse pas à une augmentation des importations qui concernent déjà 1/3 des sciages consommés en France. Il s'agit donc d'investissements matériels pour moderniser les outils et d'investissements immatériels pour soutenir les actions collectives.

- **Subventions aux micro-entreprises** (3,920 M€ en 2011 contre 4,163M l'année dernière)

Il s'agit de développer la mécanisation de la récolte de bois avec des engins de qualité et sûrs pour les agents d'exploitation : machines d'abattage, de débusquage, de débardage et de façonnage qui sont souvent éligibles à des aides communautaires. (axe 1 du FEADER)

- **Contribution à l'Organisation internationale des bois tropicaux** (stable à 67 000 euros). La contribution obligatoire de la France à l'OIBT relève de ce programme depuis 2009.

- **Institut technologique Forêt Cellulose Bois – Construction Ameublement** (stable à 7,5 millions), Le FCBA est un centre technique placé sous la double tutelle des ministères chargés de l'agriculture et de l'industrie dont les actions portent sur la recherche, l'assistance technique, la formation et le conseil dans la mise en valeur du bois.

- **Comité national pour le développement du bois** (1 million contre 1,3 million l'année dernière). Il s'agit d'une association créée en 1989 pour assurer la promotion et la valorisation du matériau bois auprès des architectes et des maîtres d'ouvrage. L'augmentation du taux d'incorporation du bois ne poursuit pas seulement un objectif de valorisation de cette ressource, elle est recherchée aussi pour les qualités d'éco-matériau renouvelable à faible consommation énergétique et stockant du carbone.

- **Evaluations et perspectives forestières** (1,074 contre 2,871 millions l'année dernière.)

Le gouvernement dans le Bleu sur la Mission Agriculture stipule que : « Le maintien d'un appui technique indispensable à la réalisation de missions régaliennes de politique forestière et d'une capacité d'orientation et d'initiative directe, en matière de recherche et d'études est donc essentiel ». **Ces enjeux d'adaptation de la filière ne l'empêchent pourtant pas de réduire de 62,6% les fonds consacrés à cette mesure sans aucune explication. C'est incompréhensible !**

➤ **Action 2 – Régime forestier et patrimoine forestier domanial : + 0,57%**

Cette action représente 46,84% des fonds du programme 149. Elle est dotée de 168,7 millions d'euros en CP dont 167,7 M€ au titre des dépenses de fonctionnement, c'est-à-dire des subventions pour charges de service public. Le budget de cette action augmente donc de légèrement de 0,57% du budget puisque l'année dernière son montant était de 162,680 millions d'euros.

25% des forêts françaises sont publiques (Etat et collectivités territoriales) et elles sont gérées conformément au régime forestier mis en œuvre par l'ONF. Il s'agit de protéger le patrimoine forestier français mais aussi de le gérer durablement via des aménagements, des programmes de travaux, de coupes et de surveillance. L'ONF est un EPIC qui assume des missions d'intérêt général pour le compte de l'Etat.

Le financement du régime forestier est assuré à 85% par le « versement compensateur » de l'Etat à l'ONF en complément des frais de garderie (environ 15%) payés par les communes sur la base des recettes tirées de leur forêt.

Le montant du versement compensateur est estimé à 144 millions d'euros comme l'année dernière. Cette stabilité doit être soulignée parce que le montant du VP est en constante diminution depuis des années : baisse de 3,5% en 2009 et même baisse en 2010, soit une coupe d'environ 5 millions.

La participation de l'Etat au financement de l'augmentation du taux de cotisation des pensions civiles des personnels fonctionnaires de l'ONF passe de 18,680 millions en 2010 à 23,7M€ en 2011.

L'acquisition de forêts par l'Etat et notamment les opérations de désenclavement est dotée de 1 million d'euros comme par le passé. Ces crédits proviennent du Compte d'affectation spéciale « immobilier » abondé par le produit des aliénations de forêt domaniale, ce qui est assez surprenant puisque le droit veut que les forêts domaniales soient inaliénables. A moins que le précédent ouvert par la vente d'une parcelle de la forêt domaniale de Compiègne ne se reproduise.

L'année dernière un transfert de 4,056M€ aux autres collectivités avait été nécessaire pour couvrir les engagements passés avec l'ONF pour la reconstitution des massifs suite à la tempête de 1999.

La progression du budget de cette action que nous réclamions au vu des difficultés financières de l'ONF est un soulagement mais elle n'apporte pas de réponses de long terme au modèle économique de gestion des forêts publiques qui doit s'appuyer essentiellement sur les ventes de bois et non sur les compensations de l'Etat. Ce qui ne nous apparaît pas viable au vu de la multiplication des événements climatiques extrêmes ces dernières années.

➤ **Action 3 – Amélioration de la gestion des forêts : +73,9% en 2010 et +29,4% en 2011**

127,458 millions d'euros en CP sont affectés à cette action, soit 34,69% du budget de la mission Agriculture contre 98,549 M€ l'année dernière, soit une augmentation de 29,4%.

Cette action concerne la promotion d'une gestion dynamique et durable des forêts françaises privées qui, à cause du morcellement de la propriété sont sous-exploitées et mal entretenues. Le service public de la forêt privée est géré par le Centre national de la propriété privée forestière, établissement public national à caractère administratif qui regroupe depuis le 1er janvier 2010, le Centre National Professionnel de la propriété forestière et les 18 centres régionaux de la propriété forestière. (ordonnance relative au regroupement ratifiée dans la LMAP).

L'objectif est de promouvoir le regroupement des propriétaires et une meilleure gestion des forêts notamment grâce à des outils fiscaux mais aussi des mesures de soutien spécifiques.

La LMAP a introduit plusieurs dispositions dans ce domaine :

- Extension de l'obligation pour les propriétaires de forêts d'un seul tenant d'avoir un plan simple de gestion à ceux détenant des propriétés morcelées de plus de 25 hectares.
- Extension du bénéfice de l'exonération fiscale « DEFI contrat » aux propriétaires forestiers qui ont recours à des entrepreneurs de travaux forestiers ou à des techniciens indépendants et non plus seulement des experts forestiers
- Constitution de plans pluriannuels régionaux de développement forestier comportant des actions d'animation des secteurs concernés, de coordination locale du développement forestier, d'identification des investissements à réaliser, dans la perspective d'une meilleure valorisation économique du bois, tout en tenant compte des marchés existants ou à développer, et de la préservation de la biodiversité.

Alors que le rapport de Jean Puech concernant la mise en valeur de la forêt française et le développement de la filière bois qui a été remis au Président de la République le 6 avril 2009 souligne que : « la disparition du FFN, fonds forestier national, conjuguée aux effets des grandes tempêtes, a généré dans les forêts des trous de production qui pèseront sur l'alimentation de la filière dans le futur » et propose **la création d'un fonds de reboisement et d'adaptation au changement climatique, puissant et stable, aucun accompagnement financier n'est prévu en ce sens dans le PLF 2011.**

En effet, les hausses du budget de cette action de l'année dernière et de cette année s'expliquent essentiellement par la poursuite du plan chablis 2009 engagé après le passage de la tempête Klaus dans le Sud Ouest en janvier 2009. Il s'agit toujours de mesures curatives et non de mesures préventives d'adaptation de nos massifs au changement climatique.

Il faut d'ailleurs souligner comme nous l'avons fait lors de l'examen de la LMAP que **les communes forestières touchées par cette tempête notamment dans les Landes n'ont pas bénéficié d'un dispositif d'aides budgétaires comme en 1999 alors que cela avait été annoncé.** Or les recettes de ces communes sont liées en grande partie aux ventes résultant des coupes de bois, ventes qui sont en fort repli depuis un an comme à chaque fois que la filière bois est touchée par une tempête.

Cette action finance les lignes budgétaires suivantes :

- **charges de bonification de prêts** (3 millions contre 8,12 millions en 2010)
- **plan chablis 1999** : 11, 836M€ contre 17 M€ en 2010
- **dessertes forestières** 7,8 M€ contre 6,615 en 2010 mais par contre les AE sont réduites à 4,725M€
- **Investissements sylvicoles** (2,6 M€ contre 2,5 l'année dernière)
- **Stratégies locales de développement** : 600 000 euros contre 583456 euros l'année dernière
- **Animation des filières régionales** : 3,710M€ contre 4,9M€ l'année dernière
- **Nettoyage suite à la tempête Klaus** : 59,407M€ contre 30,3 millions l'année dernière
- **Reconstitution suite à la tempête Klaus** : 24,530M€ contre 10 millions l'année dernière
- **Union de la coopération forestière française** : 280 000 euros comme l'année dernière pour améliorer la mobilisation du bois en forêt privée.

➤ **Action 4 – Prévention des risques et protection de la forêt : - 9,9% en 2010 et +8% en 2011**

Il s'agit de protéger la forêt afin de sauvegarder son potentiel de protection des sols et de régulation des ressources en eau en finançant des mesures de restauration de zones boisées, de maîtrise des crues, de coulées de boues, de sauvegarde de la biodiversité et de prévention contre les incendies...

L'année dernière les crédits de cette action ont subi une importante coupe de près de 10% et ce notamment sur les subventions versées par l'Etat aux collectivités locales pour le financement des travaux de restauration de terrains de montagne (-35%) et à l'ONF pour les missions de services d'intérêt général qu'il assume dans le cadre du contrat d'objectifs et de moyens comme l'organisation de la défense contre les incendies, les travaux d'investissement sur les dunes littorales, l'exercice des missions des services forestiers dans les DOM.

L'Etat justifiait ces économies par l'internalisation progressive de ces missions.

Pour 2011, l'Etat revient quelque peu sur l'importance de cette coupe puisque le budget de l'action 4 progresse de 8% et passe de 38M€ à 40,9M€, ce qui représente 10% du budget du programme forêt.

Toutefois, le financement par l'Etat des missions d'intérêt général réalisées par l'ONF continue de baisser puisque l'enveloppe s'élève à 8,726 M€ en CP contre 9,656 l'année dernière. La situation dégradée de l'ONF a pourtant nécessité des abondements de l'Etat au cours de cette année 2010 à hauteur de 15,3 millions d'euros.

L'Etat devrait provisionner plus de fonds sur cette ligne afin que l'ONF puisse assumer les missions qui lui sont déléguées. D'autant que de nombreux rapports soulignent depuis deux ans le manque de moyens de cet outil majeur de la politique forestière de l'Etat.

Quel avenir pour l'ONF ?

En dépit des Assises de la forêt de janvier 2008, en dépit de la multiplication des suicides de forestiers, en dépit du rapport de la Cour des comptes qui a conduit à l'adoption du rapport d'information assez critique du sénateur Bourdin sur la situation financière préoccupante de l'ONF ainsi que du rapport du Président de l'ONF, Hervé Gaymard qui conseille une recapitalisation, **l'Etat ne semble pas avoir pris conscience des effets désastreux de la restructuration de l'office qu'il poursuit et de la sous dotation permanente des moyens nécessaires à l'office. Pourtant l'ONF gère 25% de la surface boisée nationale et est à l'origine de 40% des ventes de bois, c'est donc un acteur stratégique de notre politique forestière.**

Rapport de Joël Bourdin au nom de la commission des finances du Sénat sur l'enquête de la Cour des comptes sur l'ONF

La situation financière de l'ONF est préoccupante puisque ses charges augmentent plus vite que ses recettes qui dépendent principalement de facteurs extérieurs à l'office.

En effet, les produits tirés de la vente de bois sont liés au volume de bois vendu, aux cours du bois et aux aléas climatiques. Or le chiffre d'affaire bois a baissé de 12,5% en 2007 et 2008 et de 23% en 2009.

Quand aux frais de garderie des forêts communales qui représentent près de 25% du CA de l'ONF, ils dépendent des choix de gestion des collectivités territoriales (programme de coupe, mode de vente du bois...)

Quant aux charges de l'ONF qui devraient croître de façon considérable, elles n'ont pas été anticipées dans le contrat d'objectifs 2007-2011. Les dépenses de personnel qui représentent 63% des charges de l'office qui emploie 10 000 agents ont finalement augmenté car des contreparties statutaires telles que la majoration des cotisations patronales pour les retraites des fonctionnaires ont été accordées pour faire passer la politique de réduction des effectifs liée à la RGPP. (-17% des effectifs de 1999 à 2008 mais augmentation de 15% de la masse salariale). Les dépenses liées à la meilleure valorisation du bois et à la protection de la biodiversité ainsi qu'au transfert du siège de l'ONF à Compiègne, l'assujettissement de l'Office à la taxe foncière vont aussi impliquer de nouvelles charges.

Le rapport du sénateur Bourdin souligne que l'ONF qui est le principal opérateur de l'Etat pour le programme 149 forêt n'est toujours pas rémunéré pour les services qu'il rend.

« S'agissant, par exemple, des missions d'intérêt général, pour lesquelles le principe d'un financement intégral par l'Etat a été posé, la Cour relève des défaillances de la part de celui-ci, liées à l'imprécision des missions confiées à l'Office, au financement insuffisant ou, encore, à des retards de paiement ». (page 15)

La Cour indique aussi que la somme effectivement versée par l'Etat entre 1999 et 2007, au titre du versement compensateur afin de financer le coût du régime forestier est inférieure d'environ 10 millions d'euros aux engagements contractuels.

Elle relève aussi que le calcul des frais de garderie manque d'équité puisqu'il ne prend en compte ni la capacité contributive des communes, ni les prestations de l'Office ce qui conduit à une charge élevée pour les communes qui ont une politique de gestion et d'exploitation active.

Le rapporteur se pose la question d'un nouveau partage du coût du régime forestier entre Etat et collectivités territoriales mais recommande la plus grande prudence.

Rapport d'Hervé Gaynard : L'Office national des forêts, outil d'une volonté

Remis très récemment au Président de la République, ce rapport souligne que **l'office doit être l'outil d'une politique volontariste en faveur de la filière bois, articulée autour de trois lignes de force : la stabilité institutionnelle, la confiance légitime entre tous les acteurs de la filière et l'ambition en termes de modernisation de la filière, de mobilisation du bois et de respect des enjeux environnementaux.**

Le changement de statut de l'Office et son démembrement ne seraient donc pas à l'ordre du jour ce qui va mieux en le disant car le non respect par l'Etat de ses engagements financiers laissait craindre une privatisation progressive de cette entreprise publique.

On peut se poser des questions sur les marges dont dispose l'ONF pour financer le Fonds stratégique Bois que M. Gaynard souhaiterait porter à 100M€. Sa budgétisation pour 2011 n'apparaît pas dans le programme 149.

Quant à la participation de l'ONF aux enjeux environnementaux, elle n'est entendue qu'au titre du développement du bois-énergie alors que la gestion durable des forêts devrait en être le premier axe.

Le rapport présente les douze mesures suivantes qui mériteraient un examen approfondi et une concertation entre tous les acteurs concernés :

1/ L'ONF et la modernisation de la filière via la proposition de contrats d'approvisionnement et de création d'un observatoire économique de la filière bois, ce qui constitue la base sur laquelle tout le monde s'accorde depuis les années 80.

2/ Un réseau d'entreprises performantes

3/ Réinvestir pour augmenter la récolte de bois avec la création d'un fonds de mobilisation doté de 100 millions d'euros comme le proposait d'ailleurs le rapport Puech suite à la suppression du FFN. Ce fonds devient plus que nécessaire si l'on veut que les forêts françaises s'adaptent et résistent au changement climatique par résilience ou par substitution d'essence et que les massifs puissent être reconstitués après les tempêtes.

4/ Intervenir de l'ONF dans les massifs sous-exploités et notamment en forêt privée

Cette intervention de l'ONF en forêt privée peut être problématique au regard des règles de la concurrence et nous nous opposons à sa généralisation.

5/ Contribution de l'ONF au bois énergie en assurant la pérennité des approvisionnements sur le long terme

6/ ONF gestionnaire d'espaces naturels

Les fonctions environnementale (biodiversité, couverture des sols) et sociale (espace de loisir) des forêts sont enfin citées mais semblent être mises au second plan après la fonction économique de l'exploitation forestière.

7/ Construire une gouvernance engageante pour les communes via des syndicats intercommunaux de gestion forestière et la création d'un comité consultatif spécifique issu du CA de l'ONF. La gouvernance actuelle a en effet plutôt relégué ces communes et les autres collectivités territoriales au second plan alors qu'elles devraient être associées à tous les plans de développement forestier.

8/ Consolider les relations avec les communes forestières en stabilisant la présence sur le terrain sur la base des 400 unités territoriales, en augmentant progressivement au cours du prochain contrat les frais de garderie acquittés par les communes d'une contribution supplémentaire basée sur la superficie des forêts gérées et en garantissant le montant du versement compensateur à son niveau actuel. L'effort ne viendrait donc que des communes puisque de son côté l'Etat n'aurait qu'à respecter des engagements qu'il devrait déjà respecter !

9/ Consolider l'EPIC en procédant à sa capitalisation à hauteur de 300M€ et en poursuivant la professionnalisation.

Les nombreux suicides de forestiers qui se sont produits ces dernières années nécessiteraient aussi un véritable audit de la gestion du personnel de l'entreprise.

10/ Consolider le pilotage stratégique de l'établissement en resserrant le CA et en nommant un PDG ce qui n'a pas été respecté puisque le nouveau directeur vient d'être nommé. Il s'agit de Pascal Viné qui était le directeur de cabinet du ministre de l'agriculture.

Etablir un nouveau contrat d'objectif et de moyens 2012-2016 signé par la FNCOFOR. Il faudrait donc que les communes forestières soient associées aux négociations.

11/ Rendre les projets carbone forestiers éligibles sur le marché des quotas européens

12/ Donner un caractère juridiquement contraignant aux résolutions des Conférences Ministérielles pour la protection des forêts en Europe.

Cette action 4 de prévention des risques et de protection de la forêt comporte aussi des fonds pour :

- **Des études et recherches** (1,683M€ contre 390 000 euros l'année dernière)
(études de méthodologie et de modélisation, réseau de suivi des écosystèmes forestiers et étude sur la défense des forêts contre les incendies)
- **Le classement en forêt de protection** (stabilité à 150 000 euros)
- **Le Conservatoire de la forêt méditerranéenne** (stabilité à 8 millions)
- **Travaux de restauration des terrains en montagne dans les forêts domaniales** (9,384 millions d'euros contre 8,584 l'année dernière)
- **Des transferts aux collectivités territoriales** : Défense des forêts contre les incendies (5,281M€ contre 4,393), Travaux de restauration des terrains en montagne (2,892M€ contre 1,555), Forestiers Sapeurs (3,203M€ contre 4,703)
- **Lutte phytosanitaire** (stabilité à 600 000 euros)

Programme 206 – Sécurité et qualité sanitaire de l'alimentation

Ce programme vise à contribuer à l'amélioration de la qualité sanitaire des productions agricoles pour préserver la santé des consommateurs. **Il s'agit de maîtriser les risques sanitaires et phytosanitaires, de promouvoir la qualité et la diversité des produits alimentaires et de garantir la transparence sur leur origine, leur mode de production et leur composition.**

La politique de l'alimentation et sa déclinaison opérationnelle adoptée dans la LMAP, **le programme national pour l'alimentation doivent aussi concourir à ces objectifs.**

Les efforts ne doivent pas être relâchés sur les questions sanitaires comme le prouve par exemple la multiplication récente de crises animales telles que l'influenza aviaire, la fièvre catarrhale ovine, la fièvre aphteuse, la dioxine...

Pourtant, en dépit des enjeux, le programme 206, après avoir perdu 2,9% de ses crédits de paiement en 2010 par rapport à 2009 devrait encore perdre plus de 9% l'année prochaine (510,083M€ contre 562, 795M€).

➤ **Action 1 - Prévention et gestion des risques liés à la production végétale (-2,3%)**

Cette action qui comporte à la fois de dépenses de fonctionnement pour l'Etat et des dépenses d'intervention via des transferts aux entreprises et aux collectivités avait été augmentée de 9,4% l'année dernière. Mais cette année, elle subit une coupe de 528 390 euros puisque son budget passe de 21,335 M€ à 20,806.

- Suivi des risques sanitaires et phytosanitaires

2,293M€ (surveillance des organismes nuisibles, contrôle des échanges, Poseidom) + 4,3M€ (transferts aux entreprises) + 8M€ (FREDON) en 2011

Pour rappel en 2010, 2,196 millions (Etat) + 1,5 millions (conventions de recherches) + 5,07 millions (transferts aux Fédération régionales de défense contre les organismes nuisibles)

La dotation du Laboratoire national de la protection des végétaux qui s'élevait à 3,372 millions d'euros l'année dernière et dont l'expertise est pourtant nécessaire pour la surveillance des végétaux semble avoir disparu. (transfert à l'action 4)

- Contrôle des conditions de production des végétaux doté de 3,252 M€ pour l'homologation, la mise sur le marché, le contrôle et la gestion des risques biotechnologiques.

En 2010, on comptabilise 2,5 M€ de dépenses de fonctionnement et aussi 3M€ de transferts aux entreprises

- Promotion des modes de production respectueux de l'environnement

1,986M€ pour l'expérimentation de bonnes pratiques agricoles et la mise en œuvre du Plan Ecophyto + 176 800 euros pour le Bulletin de santé du végétal et les stations météorologiques (contre 1,083 million + 0,948 million en 2010)

- Département de la santé des forêts (797 309 contre 800 000 l'année dernière)

➤ **Action 2 - Lutte contre les maladies animales et protection des animaux : -1,12%**

L'année dernière le budget de cette action avait augmenté de 5,6% en raison du financement de l'identification électronique des petits ruminants et de l'indemnisation des éleveurs en cas d'abattage des troupeaux atteints de tremblante ovine.

L'année prochaine, son budget sera en léger recul : -1,12%, soit 109,7M€ contre 110,9M€ mais l'analyse de l'évolution des différentes lignes de crédits est rendue difficile par la modification de la présentation.

- **La lutte contre les encéphalopathies spongiforme transmissibles (EST) passe au second plan** : 21,1M€ contre 20,2 en 2010 pour les dépenses de fonctionnement, soit une baisse de 4% + 12,4M€ au titre du paiement des indemnités des éleveurs en compensation des abattages, soit une baisse de 74%

Les maladies concernées sont l'ESB et la tremblante ovine et caprine.

- **Augmentation considérable des fonds destinés à la gestion des autres maladies animales au niveau central et déconcentré** afin de notamment lutter contre la résurgence de la tuberculose dans un certain nombre de régions **30,604M€ en crédits de fonctionnement, soit une augmentation de plus de 300%**

- 9,6 M€ pour la filière bovine, 9,812 pour la filière ovine et caprine, 3,252 pour la filière porcine et les sangliers, 1,08 pour la faune sauvage, 955 000 euros pour la filière apicole, 390 000 pour la filière avicole, 250 000 euros pour la filière aquacole
- 3,166M€ pour les organismes à vocation sanitaire
- 1,360M€ pour les dépenses de fonctionnement
- 750000 euros pour le développement des réseaux d'épidémiologie

+ **37,5 M€ en dépenses d'intervention** pour le financement des indemnités des éleveurs dans le cadre de l'abatage total ou partiel d'un troupeau suite à la reconnaissance par un expert d'un foyer d'une maladie animale réglementée, soit une augmentation de plus 100% des fonds.

- **Plans d'urgence contre les épizooties : 24,6M€ contre 22,7 en 2010.**

Il s'agit de plans d'action préétablis en cas de déclaration d'une épizootie d'influenza aviaire ou de fièvre aphteuse sur le territoire. Les fonds sont augmentés de 8,4% suite aux craintes exprimées par l'ensemble des acteurs lors notamment des Etats généraux du sanitaire

- **Contrôle de l'alimentation animale et des médicaments vétérinaires** : stabilité à 9,7M€

- **Protection des animaux de rente et de compagnie** : maintien à 0,3M€

- **Identification des animaux** : 10,4M€

➤ **Action 3 - Prévention et gestion des risques sanitaires liés aux denrées alimentaires : moins 18,3%**

Il s'agit du contrôle des conditions sanitaires de production, d'importation et de commercialisation des aliments d'origine animale par les services vétérinaires et les laboratoires spécialisés afin de détecter assez tôt les risques sanitaires. Cette action est tout à fait d'actualité après les débats sur la partie Alimentation de le LMAP notamment pour restaurer la confiance des consommateurs dans la qualité des denrées alimentaires. **Cette coupe très importante est incompréhensible et risquée pour la santé des consommateurs.**

Il s'agit notamment des actions suivantes :

- **Inspection sanitaire** (5 millions)

- **Service d'inspection aux frontières pour les importations en provenance des pays tiers** (722 579 euros contre 442 000 euros l'année dernière) Cette augmentation des crédits permettra d'améliorer la stratégie de détection précoce des maladies avant qu'elles ne se propagent sur le territoire mais elle n'est toujours pas suffisante.

- **Surveillance de la contamination des denrées, gestion des alertes** (2,9M€ contre 3,2 l'année dernière)

- **Lutte contre les salmonelles en élevage** (1,7M€ en dépenses de fonctionnement +2,5M€ en transferts aux entreprises contre 1,3 + 6,9 l'année dernière)

➤ **Action 4 - Acquisition et mobilisation des moyens scientifiques et techniques pour maîtriser les risques sanitaires : + 25,4% en CP, soit 72,4M€**

Cette action comporte les moyens alloués à la **nouvelle agence nationale chargée de la sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSéS)**, nouvel opérateur né de la fusion le 1er juillet dernier de l'AFSSA et de l'AFSSET. Le rôle de cette agence est de conduire l'évaluation du risque sanitaire et d'apporter un appui scientifique et technique notamment au travers d'un réseau de laboratoires nationaux pour la définition des mesures de gestion du risque.

La subvention pour charges de service public de cette agence s'élève à 59,2M€ (contre 55,5 millions pour l'AFSSA) auxquels s'ajoute une dotation liée au transfert du laboratoire national de la protection des végétaux vers l'ANSÉS. Toutefois, la nouvelle agence doit aussi reprendre les différentes missions de l'AFSSET.

L'Etat dispose d'autres moyens scientifiques tels que le Conseil national de l'alimentation et le Haut Conseil des biotechnologies dont il assure le fonctionnement. (200 000 euros chacun)

Il finance aussi des laboratoires nationaux de référence (LNR)

➤ **Action 5 - Elimination des farines et coproduits animaux : - 82,4% après une baisse de moitié l'année dernière**

Il est désormais interdit d'introduire certains sous-produits animaux (cadavres, matériaux à risque...) dans la chaîne alimentaire. Dans cette action, il s'agit d'organiser la collecte, le stockage et l'élimination de ces co-produits animaux.

Le budget de cette action est réduit à la portion congrue car :

- le service public de l'équarrissage est libéralisé et transféré aux opérateurs des filières

Un service public résiduel reste à la charge de l'Etat : animaux trouvés morts dans les exploitations outre-mer et sur la voie publique. (5 millions) L'apurement de la dette du SPE devrait être achevé début 2011.

- la résorption du stock de farine animale datant de la crise de l'ESB est arrivée à son terme

➤ **Action 6 - Mise en œuvre de la politique de sécurité et de qualité sanitaire de l'alimentation : - 11%**

Coupe de plus de 35M€ sur ces crédits, soit une réduction de 11% en CP en raison d'un certain nombre de mesure de transferts de dépenses de personnel et de fonctionnement

Le plafond d'emploi passe de 5336 ETPT en 2010 à 4742 ETPT en raison de transferts de personnels à l'ANSÉS, au programme 129 Coordination du travail gouvernemental pour assurer le fonctionnement des directions départementales en charge de la protection des populations et au programme 215 de Conduite et de pilotage des politiques de l'agriculture.

16,7M€ de dépenses de fonctionnement sont aussi transférés vers le programme 333 pour le financement des nouvelles directions départementales interministérielles des services de l'alimentation, de la gestion immobilière et de la formation continue.

➤ **Action 8 - Qualité de l'alimentation et de l'offre alimentaire : + 24,8%**

L'objectif est de garantir une alimentation diversifiée, de bonne qualité et répondant aux exigences nutritionnelles. Cette action connaît une forte augmentation de son budget afin de permettre une mise en œuvre de la politique nationale de l'alimentation dont les objectifs sont désormais fixés dans l'article L.230-1 du Code rural introduit par l'article 1er de la LMAP.

Le programme national de l'alimentation se décompose en 4 axes :

- Faciliter l'accès de tous à une alimentation de qualité

- Améliorer l'offre alimentaire

- Améliorer la connaissance et l'information sur l'alimentation en formant les jeunes

- Préserver et promouvoir le patrimoine alimentaire et culinaire français

Les actions engagées dans le cadre d'appels à projet en matière d'éducation alimentaire, de restauration collective ou encore d'aide aux plus démunis pourront être poursuivies.

Même si l'augmentation du budget de cette action est bienvenue, il ne représente encore que 3,7 millions euros sur les 510,1 millions d'euros du programme, ce qui est insuffisant.

Il faudrait aussi poursuivre l'effort d'incitation des filières agroalimentaires à améliorer la qualité nutritionnelles de leurs produits et passer si nécessaire à des mesures coercitives.

Programme 215 – Conduite et pilotage des politiques

En 2010, le budget de ce programme a progressé de 2% afin de financer le recensement agricole qui pourra nous renseigner sur la gravité de « l'hémorragie » dont souffre le secteur agricole. L'année prochaine, les moyens transversaux du ministère de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche, des services déconcentrés et des établissements publics dédiés au pilotage des politiques subiront une coupe de 10,3% et s'élèveront donc à 848,7M€. Le ministre de l'agriculture tient clairement à refléter la volonté de maîtrise des dépenses publiques dans ses moyens en personnels et en fonctionnement. Ce qui risque de rendre difficile la mise en oeuvre des politiques agricoles.

➤ **Action 1 - Moyens de l'administration centrale : + 0,7%, soit 214,9M€**

- Dépenses de personnel : 172,6 M€ pour 2098 ETPT soit une baisse de 25 postes
- Gestion immobilière (21,6 millions)
- Action sanitaire et sociale (8,6 millions)
- Formation continue (1,2 million)

➤ **Action 2 – Evaluation de l'impact des politiques publiques et information économique : - 39% soit 25,3M€**

- Statistique et RICA (3,2 millions)
- Recensement agricole (1,351 M€ contre 8,237 millions l'année dernière)

➤ **Action 3 – Moyens des DRAAF, des directions départementales de l'agriculture et de la forêt, directions départementales de l'équipement et de l'agriculture, directions de l'agriculture et de la forêt : - 14%**

445 millions d'euros contre 514 millions d'euros l'année dernière

Les différents services déconcentrés du ministère de l'agriculture ont subi une bouleversante réorganisation ces dernières et pourtant les crédits ne sont pas épargnés ce qui paraît inquiétant pour la qualité de l'accompagnement qui peut être proposé aux agriculteurs et aux collectivités territoriales.

- Dépenses de personnel : 426,5 M€ contre 450 M€ l'année, ce qui représente un transfert de 389 ETPT vers les services du Premier Ministre pour les postes de directeurs départementaux interministériels, vers le programme de conduite et pilotage des politiques de l'écologie, vers l'ANSÉS...
- Gestion immobilière (2,6M€ contre 33,6 l'année dernière)
- Action sanitaire et sociale (2,6 millions)
- Formation continue (2,9M€ contre 3,3 l'année dernière)

➤ **Action 4 – Moyens communs : - 4,5% soit un budget de 76 millions d'euros**

Cette action qui regroupe les moyens communs à l'administration centrale et aux services déconcentrés subit une importante baisse, ce qui peut avoir des conséquences à terme pour la cohérence de l'action publique.

- Dépenses de personnel : 36,7M€ contre 40,2M€ mais les ETPT augmentent d'un vingtain
- Dépenses d'informatique : 20,6M€
- Actions de communication : 1,6M€
- Coût de la réforme de l'Etat : 677 177 euros
- Fonctionnement de l'Institut de formation des personnels du ministère (1,7 millions)
- Politique immobilière – Rénovation (6,3millions)

Dépenses fiscales

Les dépenses fiscales sont des dérogations aux règles d'imposition normales dans le but d'alléger la charge fiscale de certaines catégories de contribuables.

L'outil fiscal est un instrument essentiel de la politique agricole. Ainsi, le total des dépenses fiscales rattachées aux différents programmes de la mission agriculture est traditionnellement supérieur au niveau global des dépenses d'intervention du ministère.

Le Bleu budgétaire consacré à la Mission Agriculture, Pêche, Alimentation, Forêt et Affaires rurales nous propose des éléments de chiffrage des dépenses fiscales principales dont bénéficieront les exploitations agricoles sur les impôts d'Etat ainsi que sur les impôts locaux en 2011. Nous pouvons par ailleurs consulter toutes les dépenses fiscales par mission dans le Bleu sur les Voies et Moyens.

➤ Chiffrage des dépenses fiscales pour 2011 contribuant au programme 154 Economie et Développement durable

Dépenses fiscales sur les impôts d'Etat : 1,861 milliard

Dépenses fiscales sur les impôts locaux prises en charge par l'Etat : 208 millions

Il s'agit pour ne citer que quelques exemples des dépenses suivantes :

- Taux réduit de taxe intérieure de consommation applicable au fioul domestique utilisé comme carburant diesel (1,1 milliard)
- Exonération plafonnée de taxe intérieure de consommation pour les agrocarburants (196 millions)
- Taux de 5,5% applicable aux éléments constitutifs des aliments pour le bétail et à certains produits et engrais à usage agricole (70 millions)
- Crédit d'impôt en faveur des entreprises agricoles utilisant le mode de production biologique (33 millions)
- Exonération des produits de leur pêche vendus par les marins-pêcheurs et amateurs à la pêche en mer (10 millions)

➤ Chiffrage des dépenses fiscales pour 2011 contribuant au programme 149 Forêt

Dépenses fiscales sur les impôts d'Etat : 93 millions

Dépenses fiscales sur les impôts locaux prises en charge par l'Etat : 7 millions

Soit un total de 2,169 milliards pour 46 différents types de dépenses fiscales.

Toutefois, le coût de plusieurs dépenses fiscales n'étant pas renseigné, on peut estimer que les dépenses fiscales totales rattachées à la mission sont d'un montant approchant les 3 milliards.

Le rapporteur spécial de la commission des finances rappelle d'ailleurs que l'évaluation de ces dispositifs est sujette à caution selon la Cour des comptes qui dans sa note sur l'exécution budgétaire en 2008 a fait valoir que le montant global des dépenses fiscales pourrait atteindre 4 milliards.

Le niveau de fiabilité des chiffrages dépend bien sûr de la disponibilité des données nécessaires à la reconstitution de l'impôt qui serait dû en l'absence de ces dépenses fiscales. Or ces dépenses fiscales sont amenées à évoluer en fonction des dispositions relatives à des crédits d'impôt, à des exonérations qui peuvent être adoptées, modifiées ou introduites dans la première partie du PLF 2011 par les parlementaires.

Nous disposons d'un rapport spécial du gouvernement datant de l'année dernière sur l'évolution de la fiscalité agricole qui confirme que la tendance depuis 2002 est à la multiplication des dépenses fiscales à destination des exploitations agricoles.

Ainsi entre 2002 et 2008, le montant des dépenses fiscales du ministère de l'agriculture et de la pêche a presque doublé passant de 1,999 milliards d'euros à 3,834 milliards d'euros. Par la suite, le périmètre et les méthodes de calcul ont changé ce qui rend les comparaisons difficiles.

Ce rapport a été demandé par le Parlement à l'occasion de l'examen de la loi de finances de 2009 (article 138) mais il n'a finalement jamais été rendu public. On peut imaginer que les résultats de ce rapport sont quelques peu gênants en temps de rigueur budgétaire et de chasse aux niches fiscales...

On a vu aussi lors de l'examen de la LMAP que le ministre de l'agriculture avait de grandes difficultés à contenir sa majorité qui multipliait les propositions d'exonérations fiscales à destination des agriculteurs. Finalement de nombreuses dispositions ont tout de même été adoptées en juillet : modification des règles de constitution et d'utilisation de la déduction pour aléas, des modalités de prise en compte dans le bénéfice agricole des bénéfices autres qu'agricoles, de l'assiette des cotisations dues au régime de protection sociale des personnes non salariées de professions agricoles... Elles s'ajoutent donc aux anciennes dispositions fiscales au moment même où le gouvernement tente dans le PLF 2011 d'en raboter certaines.

Il faut tout de même souligner que les dérogations fiscales existent normalement pour des raisons économiques ou à des fins d'équité sociale. Elles ne sont donc pas à jeter de façon aveugle, dans un souci d'économie, comme ça a l'air d'avoir été le cas pour le crédit d'impôt pour la conversion à l'agriculture biologique et le crédit d'impôt remplacement. Au contraire, **leur portée et leur intérêt économique et social** devraient être évalués de façon sérieuse au regard de leur poids budgétaire. Cette évaluation est encore plus nécessaire en temps de crise agricole car cette crainte pour l'avenir risque de ralentir le rythme de conversion à l'agriculture biologique et pèse durement sur la situation sociale des agriculteurs.

Article 65 bis : Prorogation du crédit d'impôt au titre des dépenses de remplacement pour congé de certains exploitants agricoles

Le crédit d'impôt au titre des dépenses de remplacement pour congé engagés par certains exploitants agricoles (imposés au titre des bénéfices agricoles) a été créé par la loi d'orientation agricole du 1er janvier 2006. **En réduisant le coût de remplacement, il vise à permettre la prise de congés à des catégories d'agriculteurs qui en sont souvent privés et à rapprocher leurs conditions de vie et de travail de celles des autres catégories socio-professionnelles.**

L'article 200 undecies du Code général des impôts précise que :

- l'activité de l'exploitant doit nécessiter sa présence chaque jour de l'année. Il s'agit notamment des activités d'élevage qui nécessitent des soins et des travaux quotidiennement.
- le remplacement doit être assuré par l'emploi direct de salariés ou par le recours à des personnes mises à disposition par un tiers notamment les services de remplacement.
- le montant du crédit d'impôt est égal à 50% des dépenses de remplacement qui ont été engagées dans la limite de 14 jours par an et d'un coût plafonné à 42 fois le taux horaire du minimum garanti (plafond journalier de ...)

En 2009, le gouvernement s'était engagé à reconduire ce dispositif pour la période 2010-2013 mais il l'avait fait seulement pour une année. Celui-ci arrivait donc à échéance le 31 décembre 2010 et le gouvernement semblait bien décidé, cette fois, à faire disparaître cette dépense fiscale d'un montant de 10 millions arguant d'une euro incompatibilité.

Ce crédit d'impôt remplacement pour congés a pourtant constitué une avancée sociale indéniable pour la profession agricole et notamment les éleveurs qui font face à des contraintes importantes et il permet de favoriser son attractivité et donc l'installation de jeunes agriculteurs.

Plus de 20 000 agriculteurs en bénéficient chaque année. 160 000 journées de remplacement pour congés ont été réalisées en 2009, soit une augmentation de 60% depuis la création du crédit d'impôt. Et 800 emplois équivalents temps plein ont été ainsi créés.

Les députés n'ont pas accepté la disparition de ce crédit d'impôt et ont donc adopté l'amendement proposé par le rapporteur sur la mission agriculture, M. Raison proposant sa reconduction pendant une période de deux ans. Il s'agit désormais de l'article 65 bis du PLF pour 2011.

Par contre, il est désormais clairement précisé dans la loi que le bénéfice de ce crédit d'impôt est soumis au respect des règles européennes relatives aux aides de minimis dans le secteur de la production de produits agricoles (règlement CE n°1535/2007) qui encadrent les aides mises en place au niveau national.

Le montant du crédit d'impôt remplacement pour congé - comme par exemple les aides pour du fonds d'allègement des charges ou les aides aux éleveurs ovin dont les troupeaux sont atteints de la fièvre catarrhale - serait désormais inclus dans les aides de minimis qui sont plafonnées à 7500 euros par exploitation pour une période de 3 ans. Au-delà de ce plafond, les aides seraient considérées comme des aides d'Etat susceptibles de fausser la concurrence entre les Etats européens.

Cette obligation d'intégration du Crédit d'impôt Remplacement pour congé dans les aides de minimis peut être sujet à interprétation puisque ce dispositif existe depuis déjà quatre ans mais nous ne disposons pas tous les éléments du dossier et notamment des demandes de la Commission européenne.

Même si on peut être satisfait de la reconduction du dispositif, il est clair que cette modification va pénaliser les éleveurs qui sont actuellement les plus touchés par la crise agricole et auraient bien besoin de prendre du recul et du repos une quinzaine de jours par an pour pouvoir affronter leurs difficultés.

Les services de remplacement s'alarment de cette modification, ce que nous pouvons comprendre. Ils proposent à la place d'un crédit d'impôt le versement d'une subvention directe aux services de remplacement. Mais le dispositif ne serait plus alors considéré comme une dépense fiscale et la dépense nouvelle serait à intégrer dans la mission agriculture ou la mission Emploi. Cela changerait tout à fait la logique du dispositif et favoriserait exclusivement l'emploi indirect de salariés par le biais de ces structures au détriment de l'emploi direct.

Article 66 : Prorogation et aménagement du dispositif de crédit d'impôt en faveur de l'agriculture biologique

L'article 66 du projet de loi de finances, sorti inchangé de l'examen à l'Assemblée nationale proroge et aménage le crédit d'impôt en faveur de l'agriculture biologique créé en 2005 et qui arrivait à échéance cette année. La prolongation est de deux ans, pour les années 2011 et 2012 mais les plafonds et les règles de versement ont été modifiées.

Conformément à l'article 244 quater L du Code général des douanes, l'actuel crédit d'impôt est égal à 2 400€ majoré, dans la limite de 1600€, de 400€ par hectare exploité selon le mode de production biologique. **Le nouveau crédit d'impôt sera réduit à 2000€.**

Sont bénéficiaires de cet avantage, les entreprises agricole dont au moins 40% de leurs recettes proviennent d'activités relevant du mode de production biologique. La détention d'un certificat en agriculture biologique est donc indispensable.

Désormais, les entreprises qui bénéficient d'une aide à la conversion à l'agriculture biologique, d'une aide de maintien de l'agriculture biologique ou encore d'une mesure de soutien pour production biologique, peuvent bénéficier du crédit d'impôt lorsque le montant total de ces aides n'excède pas 4000€ au titre d'une année.

Actuellement, les entreprises titulaires d'un contrat territorial d'exploitation ou d'un contrat d'agriculture durable comprenant une mesure d'aide à la conversion à l'agriculture biologique ne pouvaient pas sauf exception, bénéficier de ce crédit d'impôt.

Enfin, le bénéfice de ce crédit d'impôt est soumis au respect des règles européennes relatives aux aides de minimis. Le coût de ce crédit d'impôt est de 33 M€ en 2010 pour 8400 exploitants bénéficiaires.

Le coût de cette dépense fiscale prorogée serait réduit à 17 M€ en 2011.

Rappelons tout de même que le Plan de développement de l'agriculture biologique et le Grenelle de l'environnement fixe des objectifs ambitieux à atteindre en termes de développement de l'agriculture biologique et de couverture de la surface agricole utile : 6% en 2012 et 20% en 2020. Or même si le rythme de conversion ne cesse d'augmenter, nous en sommes encore loin. Fin juillet 2010, la France comptait 19594 exploitations sur 2,46% de la SAU ! La France est donc largement importatrice de produits bio afin de satisfaire la demande croissante des consommateurs.

Le crédit d'impôt bio permet d'encourager les agriculteurs à se lancer dans la bio en allégeant leurs charges fiscales au moment où leur choix de conversion les met face à des coûts d'exploitation plus élevés.

Il permet aussi d'aider les petits agriculteurs puisque la plupart des autres aides agricoles sont liées aux hectares.

Nous notons d'ailleurs que du fait du transfert des aides à l'agriculture biologique du 2ème au 1er pilier de la PAC qui n'impose pas de cofinancement national, le montant des aides consacrées par le gouvernement au développement de ce secteur a beaucoup diminué alors que ce type d'agriculture, respectueux de l'environnement est censé être une priorité.

A l'Assemblée nationale, **trois amendements des députés du groupe SRC et autant d'identiques des députés verts ont été déposés et rejetés**. Nous envisageons de les défendre aussi au Sénat et de demander des comptes au ministre de l'agriculture sur son engagement véritable à soutenir l'agriculture biologique.

❶ **Amdt visant à proroger de trois ans au lieu de 2 ans comme prévu par le gouvernement**, la durée du crédit d'impôt. Cet allongement était justifié par les auteurs par la nécessité d'accorder de la prévisibilité aux exploitants et d'encourager l'agriculture biologique afin d'atteindre les objectifs du Grenelle de l'environnement. Le gouvernement et la commission des finances ont rejeté cet amendement au motif que le gouvernement travaillait avec la commission européenne à la mise en place à compter du 1er janvier 2013, d'un régime communautaire, via la politique agricole commune, favorable à l'agriculture biologique. Le prolongement du crédit d'impôt français intervient donc dans l'attente de ce nouveau régime qui pourrait découler de la réforme de la PAC au titre du verdissement des aides du 1er pilier. Mais celle-ci ne sera applicable qu'en 2014.

❷ **Amdt visant à augmenter le montant du crédit d'impôt de 2000€ à 2500€**. Les auteurs estiment que le rabot de ce crédit d'impôt est trop fort (baisse de 50%) par rapport aux efforts demandés aux autres entreprises.

❸ **Amdt visant à augmenter le plafond du montant des aides cumulées de 4000€ à 5000€**

¹ Depuis l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, le Parlement européen a obtenu la codécision sur la plupart des domaines d'intervention de l'Union européenne. Il sera désormais sur un pied d'égalité avec les ministres de l'agriculture des 27 Etats membres pour l'adoption des nouveaux règlements sur les mesures de soutien agricole.

Note de travail...

Projet de loi de finances pour 2011

Mission «Travail - Emploi»

I. AUGMENTATION DE LA PRECARITE ET DU CHOMAGE

1/ Les chiffres disponibles

Selon les statistiques de Pôle emploi et de la DARES publiées le 26 octobre, le nombre de demandeurs d'emploi atteignait fin septembre **4 622 800, toutes catégories (A à E) confondues**. Pour mémoire, en août 2008, il était de 3,5 millions.

Le chiffre actuel fait suite à un recul considérable de l'emploi en 2009 : 255 000 emplois ont été perdus en France métropolitaine, soit 110 000 de plus qu'en 2008. Le relatif bénéfice des deux années 2006 et 2007 a été annulé. L'industrie a perdu 168 000 emplois (moins 4,8 %). Dans la construction, 47 000 postes ont été perdus.

L'ensemble des bassins d'emploi n'a pas été touché de la même façon. Les zones où se concentrent les sièges sociaux et les activités de R et D ont assez peu souffert. Des régions rurales, avec des bassins d'emploi réduits et un tissu de petites entreprises et d'activités de services ont relativement résisté. En revanche, les anciennes régions industrielles déjà sinistrées, ou celles qui avaient commencé à reconstituer leur tissu industriel ont été plus affectées.

Ce n'est qu'au quatrième trimestre 2009 que l'on a noté une légère augmentation des embauches, mais par le biais d'emplois précaires. La part des CDD dans les embauches est passée à 80 % contre 70,7 % au premier trimestre 2010, mais ces CDD ont été très peu renouvelés. Sur un an, l'emploi intérimaire a progressé de 22,5 %, particulièrement pour les personnels peu qualifiés. En revanche, les entrées en CDI ont légèrement fléchi. Au total, en 2010, l'économie a enregistré 26 200 créations nettes d'emplois salariés au deuxième trimestre, mais largement grâce à l'intérim (plus 27 600 emplois) et aux CDD.

Ainsi, le taux d'emploi des 15-64 ans reste stable à 63,8 % (25,5 millions de personnes en emploi), mais il n'est que de 59,4 % en équivalent temps plein, soit 23,7 millions de personnes. 1,4 million de personnes se déclarent en situation de sous-emploi (temps partiel contraint). **Précarité et chômage se cumulent clairement.**

- **Les catégories A, B et C (chômeurs sans emploi et chômeurs ayant une activité réduite de moins ou plus de 78 heures par mois) comptaient fin septembre 3 999 000 personnes, soit plus 6,5 % sur un an.**
- **La seule catégorie A (chômeurs sans emploi) comptait 2 697 000 personnes, soit 3,9 % de plus sur un an, soit 101 300 chômeurs supplémentaires.**
A l'intérieur de cette catégorie A, 453 700 personnes avaient des droits ouverts au titre du RSA, soit 17 % des demandeurs d'emploi de la catégorie.
- **La catégorie D regroupe les stagiaires, demandeurs d'emploi malades, ...etc. Leur nombre a progressé de 11,8 % sur un an.**
- **La catégorie E regroupe les bénéficiaires de contrats aidés : leur nombre a augmenté de 40 % sur un an.**

La durée moyenne d'inscription à Pôle emploi est passée à 240 jours. Les plus de 50 ans restent inscrits en moyenne 346 jours. Le chômage des seniors (50 ans et plus) a augmenté en un an de 18 %.

Le nombre des chômeurs de longue durée, demandeurs d'emploi depuis plus d'un an, continue de croître avec 1 469 000 en septembre 2010. Si les entrées consécutives à des licenciements économiques sont en baisse (moins 43,3 % sur un an), elles ne constituent plus depuis longtemps qu'une très faible part des entrées (8 %). Elles sont remplacées depuis plusieurs années par les fins de CDD et de missions d'intérim. Les fins de CDD représentent le quart des entrées et continuent d'augmenter (plus 2,8 % sur un mois).

Le chômage des seniors de 50 ans et plus progresse de 16,3 % sur un an, soit 727 200 personnes en catégories A, B, et C. La fin progressive de la dispense de recherche d'emploi pour les chômeurs de 57,5 ans, les plus de 55 ans ayant 160 trimestres de cotisations et les allocataires de minima sociaux, en application de la loi du 1er août 2008, a conduit à une baisse de moitié des bénéficiaires sur deux ans. : 150 000 en 2007, 77 000 en 2009. Nombre d'entre étant chômeurs de longue durée, plus de 50 % sont couverts par le régime de l'ASS et non plus par l'assurance chômage, ce qui induit une diminution forte de revenu (sur l'emploi des seniors, voir la note de travail sur le sujet sur le PjL Retraites).

2/ Durée du travail et salaires

a/ En ce qui concerne la durée du travail, la DARES constate l'échec de la loi TEPA. 80 % des salariés n'ont pas effectué d'heures supplémentaires. Il en est de même pour les heures complémentaires des salariés à temps partiel. Parmi les 20 % autres, ce sont surtout des PME du secteur des services qui ont eu recours aux HS, alors même que leur durée du travail était supérieure à 35 heures. En revanche, les secteurs gros consommateurs d'HS avant 2007, comme l'automobile ou les transports, n'ont pas augmenté leur recours aux HS, mais plutôt au chômage partiel.

Même si le nombre d'heures supplémentaires a légèrement augmenté de 5,8 % au 3ème trimestre, soit 177 millions d'heures représentant 727 millions d'euros d'exonérations de cotisations sociales, le nombre d'HS reste inférieur de 3 % au 3ème trimestre 2008.

Le rachat de jours de congé prévu par la loi « pour le pouvoir d'achat » a aussi été faible : pas plus de 14 % en moyenne, qu'il s'agisse des rachats de jours de RTT ou de compte épargne temps.

Les motifs invoqués par les employeurs sont très nettement le manque de dynamisme des débouchés, aggravé par la crise ensuite. Il n'en demeure pas moins que la Cour des Comptes évalue le coût de ce dispositif à 4 milliards d'euros en défiscalisation et exonération de cotisations. En période d'augmentation du chômage, il a donc un effet négatif, voire récessif, puisqu'il n'y a pas de tension sur le marché du travail, et qu'il ponctionne les finances publiques de sommes qui pourraient être utilisées ailleurs.

b/ En ce qui concerne les salaires, les hausses globales incluant mesures générales et individuelles, n'ont atteint que 2,6 % en 2010, alors que les augmentations générales sont de 1 %. Il n'y a donc pas de rattrapage de l'inflation. Ces chiffres sont les plus bas depuis 25 ans. En 2011, les hausses globales ne devraient pas dépasser 2,5 à 2,7%, pour une situation qui va donc certainement aggraver un mécontentement avéré.

Il faut ajouter que si 58 % des salariés sont aujourd'hui concernés **par l'intéressement et la participation**, soit 9,3 millions, seuls 7,3 millions ont effectivement perçu une somme à ce titre en 2008 selon les dernières données disponibles. 16,2 milliards d'euros ont été attribués, **soit une baisse de 7 %**, dont les sondages font apparaître qu'elle se poursuivra en 2009 et 2010. **De plus, ces sommes aléatoires viennent très souvent en remplacement d'augmentations de salaires, et sont concentrées sur les cadres supérieurs.**

Un certain nombre de branches ne respectent toujours pas leurs obligations en matière de grille salariale. La DARES chiffre à 1,4 million le nombre de salariés **des 21 branches dont la grille salariale commence en-dessous du SMIC**. Un progrès a été accompli puisqu'en 2008, la moitié des branches étaient dans cette situation de minimum conventionnel inférieur au SMIC. Il faut toutefois tempérer ce jugement le progrès est très largement du au fait que le gouvernement a décidé d'appliquer une « modération salariale » au SMIC.

Seuls 9,8 % des salariés, soit 1,5 million hors apprentis et intérimaires, ont bénéficié de la dernière revalorisation du SMIC, ce qui ne s'était plus vu depuis 1994. Dans l'ensemble de l'économie, 2,3 millions de salariés sont rémunérés sur la base du SMIC. Les secteurs les plus concernés sont l'hôtellerie-restauration et le tourisme pour plus d'un tiers des salariés.

Deux raisons expliquent ce recul :

- la nouvelle procédure de « relèvement limité » du SMIC horaire à 8,86 euros, le gouvernement ayant décidé de ne pas donner le traditionnel « coup de pouce » et de s'en tenir au minimum légal selon les critères nouveaux qu'il a fixés dans le code du travail et qui sont beaucoup moins « généreux » qu'auparavant, ce qui permet de limiter la hausse à 0,5 %.
- la crise a engendré des pertes d'emplois peu qualifiés, les entreprises ayant joué essentiellement sur la variable de ces salariés. Dans l'industrie, la perte atteint 29 % en 2009 sur ces catégories d'emplois.

Il faut enfin noter que plusieurs branches, comme la grande distribution qui comprend 653 600 salariés, font savoir qu'elles ne sont pas en mesure de proposer une revalorisation des salaires en raison de l'annualisation des exonérations de cotisations sociales (intégration du 13ème mois dans la base de calcul).

3/ Les perspectives

Les perspectives ne sont pas plus engageantes. Dans une étude récente, l'OFCE, dans un contexte de reprise en 2011 et 2012, ne prévoit **pas de décrue du chômage avant 2012 en raison du temps d'ajustement du marché du travail et de l'absorption des surcapacités productives. L'investissement est au point mort depuis deux ans.**

De plus, les politiques de restrictions budgétaires ont un effet délétère sur le revenu des ménages et la consommation, entravant d'autant la reprise de l'investissement, de la croissance et de l'emploi. (Mais cela pose évidemment la question des motivations réelles des politiques de restrictions budgétaires sélectives).

Une possible reprise de l'inflation (cf. politique monétaire des E-U) dans un contexte de restrictions salariales, de précarité et de sous-emploi aurait un effet également négatif.

De plus, la réforme des retraites va impacter le marché du travail en repoussant de deux ans au moins la possibilité pour les seniors (encore en activité) de partir en retraite. **On va donc immanquablement assister à une hausse du nombre de chômeurs âgés, y compris en fins de droits, et à une montée du chômage des jeunes** qui ne bénéficieront pas du départ dans plus anciens.

La politique suivie dans le secteur public, tant par le non remplacement de départs en retraite dans le cadre de la RGPP, que de l'obligation de rester en activité deux années supplémentaires au minimum, aura aussi un impact négatif majeur sur l'emploi des jeunes.

L'OFCE prévoit donc un taux de 9,7% de chômeurs en 2011, portant à plus de 800 000 le nombre de chômeurs supplémentaires depuis 2008. De son côté, **l'Unedic** prévoit aussi une augmentation du taux de chômage dans un premier temps, avant une lente décrue en 2011, d'environ 75 000. En fait, il semble impossible de réaliser des prévisions fiables dans un contexte économique et financier mondial hautement volatil.

4/ La situation financière de l'Unedic

La situation de l'Unedic, qui était défavorable fin 2009 (5,6 milliards d'euros de déficit et une dette cumulée prévue en 2013 de 18 milliards d'euros) s'est à nouveau dégradée.

Selon les dernières prévisions, le déficit serait de 10 milliards fin 2010 et 13 ou 14 milliards fin 2011. Cette situation conduit à une nouvelle tranche d'emprunt de 3 à 4 milliards. Même si l'on considère que les comptes du régime sont par nature très réactifs à la conjoncture dans les deux sens, les prévisions de tous les experts en matière d'emploi pourraient conduire à des mesures « comptables ».

L'actuelle convention d'assurance chômage qui fixe les règles d'indemnisation des demandeurs d'emploi **arrive à échéance le 31 mars 2011**. La période n'est donc pas la meilleure du point de vue des demandeurs d'emploi pour cette renégociation. Les anciennes recettes sont évoquées, comme l'allocation dégressive appliquée entre 1992 et 2000. Est évoquée aussi la baisse de l'allocation maximale, aujourd'hui de près de 6000 euros par mois, mais sans grand impact financier.

Le véritable problème est celui de la gouvernance et **la pérennité ou non du paritarisme dans la gestion de l'assurance chômage**. Il faut rappeler que la réforme de 2008 créant Pôle emploi a conduit à vider l'Unedic de sa substance, et la contraint à verser 10 % de son budget à Pôle emploi. De plus, l'Etat a diminué en 2009 sa propre contribution.

D'autre part, même si le moment n'est pas favorable, le gouvernement n'a pas abandonné l'idée **de faire basculer « dès que possible », une partie des cotisations d'assurance chômage vers la branche vieillesse**. Le bénéfice espéré en serait de 400 millions en 2015 et 1,4 milliard en 2020. Cette opération priverait de facto les partenaires sociaux de la gestion des finances de l'Unedic, leur dernière prérogative. **Le paritarisme serait donc enterré.**

Il faudrait enfin déterminer avec quels moyens le président Sarkozy (intervention télévisée du 16/11/10) compte faire tenir **sa promesse de « généraliser les contrats de transition professionnelle, garantir ainsi un an de salaire, (le CTP permet le versement de 100 % du salaire) faire en sorte que la personne licenciée ait un contrat avec Pôle emploi, soit accompagnée dans son effort de formation, ait l'obligation d'accepter un emploi ou une formation qualifiante.** » La généralisation du CTP, seule annonce de cette citation, ne peut se faire sans un abonde-ment par l'Etat. Le PLF pour 2011 ne prévoit rien.

A cet égard, l'adt présenté par le gouvernement à l'AN (art.add.après l'article 94) visant à prolonger la durée du CTP de quatre mois, ie jusqu'au 31 mars 2011 est un bricolage d'attente manifestement lié à l'annonce présidentielle. **Le gouvernement prévoit 2000 entrées nouvelles sur ces 4 mois, pour un coût de 9 millions d'euros, qui seraient financés par la réduction à due concurrence des entres en CRP** (convention de reclassement professionnel, moins favorable). La question est posée de ce qui adviendra ensuite. On peut supposer que la fusion éventuelle de ces deux dispositifs sera un élément de la négociation des partenaires sociaux sur la prochaine convention d'assurance chômage.

En présence de cette situation et de ces perspectives, deux points retiennent particulièrement l'attention : le chômage des jeunes et les choix budgétaires imposés à Pôle emploi.

5/ L'emploi des jeunes

Les moins de 25 ans restent inscrits au chômage en moyenne 135 jours. Aujourd'hui, plus de 100 000 jeunes de moins de 25 ans sont au chômage depuis plus d'un an.

Il est tout à fait nouveau et alarmant, tant sur le plan économique que social, que des jeunes de cet âge soient déjà chômeurs de longue durée, ce qui signifie **sans ressources pour la plupart d'entre eux**, puisqu'ils ne remplissent pas les conditions de durée d'emploi suffisantes pour percevoir le RSA jeunes ou être allocataires de Pôle emploi.

Sur un an, le chômage des moins de 25 ans a diminué de 4,2 % à 444 400, mais il reste en moyenne à 23 %. Il était début 2008 de 18 %. L'écart de taux entre le chômage global et celui de jeunes est au plus haut. En fait, la hausse du taux de chômage a été deux fois plus rapide pour les jeunes que pour tous les actifs de mi-mai 2008 à fin 2009 selon une note du ministère de l'emploi.

Pour les moins de 26 ans, plus d'un emploi sur quatre bénéficie d'une aide de l'Etat (26 % soit 700 000 emplois) contre un sur 25 pour l'ensemble des actifs.

Pour mémoire, le BIT comptait 81 millions de jeunes de 15 à 24 ans sans emploi dans le monde en 2009.

a/ les jeunes diplômés

Selon une récente étude de l'APEC (Association pour l'emploi des cadres), **huit mois après leur diplôme, 64 % des diplômés de 2009 sont sans emploi.** Pour la promotion de 2008 et dans les mêmes délais, ils étaient 68 % et 77 % dans la promotion de 2007. Le niveau de diplôme demeure cependant un facteur important d'insertion puisqu'après huit mois, 50 % des Bac + 4 ont un emploi, 60 % des bac + 5, et 75 % des Bac + 6 ou plus.

Le délai moyen de recherche d'emploi s'allonge d'un mois chaque année. Il atteint 6 mois pour les jeunes ingénieurs et le nombre de candidatures atteint fréquemment la centaine pour une moyenne de 5 entretiens d'embauches.

Il en résulte que l'entrée dans un emploi se fait dans des conditions très dégradées. La part des CDI ne cesse de chuter (47 % en 2009, 54 % en 2008 et 61 % en 2007) **alors que les CDD croissent de 5 points à 44 %.** Pour les jeunes diplômés en contrat temporaire, la durée moyenne des CDD est de 11 mois. L'APEC précise : « La tendance est nette et traduit clairement la dégradation progressive de la relation entre formation et emploi pour les jeunes diplômés. »

L'APEC observe que la baisse du taux d'emploi est plus forte chez les diplômés des écoles d'ingénieur et de commerce que chez les jeunes issus de l'université, pour la même discipline, ce qui s'explique par des exigences salariales moins élevées des jeunes issus de l'université, et qui montre donc que **le recrutement des employeurs intègre davantage ce critère « coût du travail »** quelles qu'en soient les raisons.

L'accès au statut cadre se maintient, mais en baisse : 63 % des jeunes diplômés en emploi ont le statut cadre, dont 87 % des jeunes ingénieurs. Mais ils étaient 90 % en 2008. En revanche, les jeunes issus de l'université ne sont que 52 % contre 55 % en 2008

Quant à la rémunération médiane, elle est pour l'ensemble des jeunes diplômés de 2008 de 26 400 euros bruts, identique à 2007, ce qui implique une baisse en valeur absolue. **Toutes les rémunérations en nominal baissent, sauf pour les cadres.**

Les stages sont maintenant une pratique généralisée, qui remplace de vrais contrats de travail, particulièrement dans certaines professions. Il faut rappeler que la gratification maximale exonérée de cotisations sociales est de 417,09 euros et que ces jeunes ne cotisent pas pour la retraite. 89 % des jeunes diplômés ont suivi au moins un stage. Un tiers déclare avoir eu une proposition d'embauche consécutive à un stage, mais pour les 2/3 en CDD.

Il est clair que pour trouver un emploi, les jeunes diplômés acceptent de passer par le déclassement, la précarité et des salaires en baisse. Même si l'APEC note « un regain d'optimisme », les promotions actuelles se concurrencent les unes les autres. Celles et ceux qui démarrent avec une insertion tardive dans l'emploi et une rémunération basse auront des difficultés à surmonter ce handicap.

L'ensemble de ces éléments est assez inquiétant en ce qu'il montre l'enchaînement d'une dégradation de l'emploi, des conditions de travail et des salaires qui touche les jeunes diplômés, catégorie sur lesquelles la collectivité nationale a investi pour l'avenir. Elle est parallèle à la baisse de l'investissement global des entreprises en France.

b/ Les jeunes sans qualification

Le cas des 150 000 jeunes sortis sans diplôme ni qualification du système éducatif est traditionnellement encore plus grave. Après trois ans, leur taux de chômage est quatre fois plus élevé que celui des diplômés du supérieur, soit 32 % en septembre 2010 (4% pour les diplômés de grandes écoles). Pour ceux qui ont un emploi, ils sont pour plus de la moitié en contrat précaire et pour 20 % à temps partiel subi. Depuis plusieurs décennies, de nombreuses études en font foi.

Dans le contexte d'économies actuel, il faut mentionner **le rapport de l'IGAS en date d'octobre 2010 intitulé « L'accès à l'emploi des jeunes des quartiers prioritaires de la politique de la ville. »**. (disponible sur le site de la Documentation française). Ce rapport passablement incendiaire, qui n'invente rien de nouveau sur le fond, mais n'est manifestement pas fait pour cela, émet des propositions, notamment en faveur d'une restructuration des missions locales à moyen terme.

Si une filialisation du réseau des ML dans Pôle emploi ne semble pas possible, à la fois parce que cela indisposerait gravement nombre d'Elus et tarirait une source de financement, il est clair que des « redressements » et des restructurations sont programmés.

Extrait du rapport de l'IGAS :

« L'offre de service des missions locales est tournée vers l'accès à l'emploi avec un traitement global des difficultés des jeunes, mais elle souffre de moyens insuffisants et hétérogènes.

Pôle Emploi dispose d'une offre de service plus riche mais n'est guère adaptée au suivi des jeunes en difficulté, qu'il oriente de plus en plus massivement vers les missions locales au moyen d'une « co-traitance » ambiguë. Alors que ce suivi délégué est justifié par l'éloignement des jeunes vis-à-vis de l'emploi, ce public ne bénéficie pas d'un accompagnement renforcé à la mesure de leurs difficultés. La co-traitance ne donne lieu à aucun cahier des charges, la mission locale appliquant son offre de droit commun, et demeure sous-dotée par Pôle Emploi malgré un début de revalorisation du financement unitaire en 2010. Ce partenariat flou présente des avantages différents pour les deux réseaux mais a pour conséquence de pénaliser les jeunes sur le plan de la qualité de service.

Depuis 2008, l'Etat demande aux missions locales de se positionner en priorité sur l'accès à l'emploi, dans le cadre de conventions pluriannuelles d'objectifs et de moyens. Tout en approuvant cette orientation, la mission relève que la mobilisation de Pôle Emploi et, depuis début 2009, des missions locales sur la prescription de contrats aidés pour les jeunes avive la concurrence entre les deux réseaux en matière d'intermédiation. Cette situation, liée à l'absence de principes clairs de coordination et à l'existence d'objectifs de résultats distincts, parasite fortement, sur le plan local, un partenariat par ailleurs incontournable entre les deux réseaux. Les missions locales, qui n'ont évolué ni dans leur structure ni dans leur gouvernance depuis leur création dans les années 1980, demeurent des services publics fragiles alors que leur rôle s'est très nettement accru depuis le plan de cohésion sociale puis développé sur le placement des jeunes. Grâce à l'intervention ingénieuse de l'État, les missions locales bénéficient d'un système d'information moderne et ouvert (PARCOURS 3) qui permet de piloter leur activité et d'en mesurer les résultats. Mais, L'hétérogénéité de leur taille, de leurs moyens et de leur professionnalisme, leur statut d'association qui les rend très autonomes freinent nettement la constitution d'un réseau structuré.

La création dès 1989 d'un conseil national des missions locales dont le rôle d'animation a été renforcé en 2008 n'est pas à la hauteur de l'enjeu : celui de développer sur tout le territoire un service public de l'emploi destiné aux jeunes en difficultés.

Plutôt que de renforcer substantiellement les moyens des missions locales, l'Etat a choisi en 2008 de confier l'accompagnement intensif des jeunes des ZUS vers l'emploi à des opérateurs distincts, très fortement rémunérés, dans le cadre de la mise en oeuvre du contrat d'autonomie. La montée en charge de ce dispositif n'a été possible qu'avec la forte contribution des missions locales et de Pôle Emploi dans le repérage et l'orientation des jeunes en difficulté. Le postulat de départ du contrat d'autonomie, selon lequel ces jeunes échappaient au service public de l'emploi, ne s'est pas vérifié. En revanche, dans un contexte économique difficile, la mesure a permis un suivi intensif au profit des jeunes des quartiers, dans les territoires où il a été appliqué. Compte tenu de la faible qualification des jeunes en ZUS, leur parcours d'insertion professionnelle doit intégrer davantage une composante de formation qualifiante, notamment par les contrats en alternance. Or Les jeunes suivis par les missions locales accèdent moins à la formation financée par les régions et très peu aux contrats d'apprentissage et de professionnalisation. Ces derniers échappent au service public de l'emploi et bénéficient massivement aux jeunes déjà formés et en prolongation d'étude.

Pour traiter cette situation clairement défavorable aux jeunes des quartiers, la mission recommande de remédier à ces principaux points de faiblesse en agissant sur plusieurs registres. Tout d'abord, l'accès à l'emploi des jeunes des ZUS mérite d'être réaffirmé et suivi comme une priorité nationale pour parvenir à une réduction importante des écarts entre ces quartiers et le reste des agglomérations. Au sein de l'Etat, le pilotage de cette politique doit être unifié et confié, au niveau national, au ministre chargé de l'emploi. Au niveau territorial, le préfet de région doit s'appuyer sur le service public de l'emploi et développer des contractualisations avec Pôle Emploi, les missions locales, les collectivités territoriales et, le cas échéant, les partenaires sociaux. Ensuite, pour atteindre cette priorité, l'Etat doit sans délai organiser la coopération entre ses deux opérateurs, missions locales et Pôle emploi, et leur fixer des objectifs communs.

Sous l'égide de l'Etat, Pôle Emploi doit revoir son mode de coopération avec les missions locales par un renforcement des moyens délégués et la mise à disposition des outils d'intermédiation. Le rôle exclusif des missions locales doit être reconnu dans l'accompagnement jusqu'à l'emploi des jeunes en difficulté. Des moyens adaptés doivent être mobilisés pour les doter d'un CIVIS véritablement renforcé, notamment en redéployant l'effort budgétaire du contrat d'autonomie à l'issue de cette expérimentation. En complément, l'Etat doit assurer sans délais le traitement des carences locales constatées dans certains lieux par la mission de l'IGAS. Ces redressements sont indispensables à court terme, sachant qu'une restructuration des missions locales ne peut se concevoir qu'à moyen terme. La difficulté de cette réforme qui nécessite une loi, tient dans l'imbrication des partenariats entre l'Etat et toutes les collectivités locales de la commune à la région en passant par le département. La constitution d'un réseau national est antinomique avec ces partenariats locaux.

La mission envisage deux scénarios celui de la filialisation dans Pôle emploi et celui de la constitution d'un réseau de portage régional. Le premier a l'inconvénient de provoquer la perte des financements des collectivités locales. Le second de ne pas permettre une constitution en réseau de portée nationale.

La mission de l'IGAS ne tranche pas entre ces deux scénarios qui doivent être réévalués à moyen terme au regard de la situation économique.

S'agissant enfin de l'accès à la qualification, il convient d'agir à deux niveaux :

Le premier est le renforcement de l'offre à la disposition des jeunes des quartiers, dans le cadre des nouveaux contrats de plan régional de développement des formations professionnelles et par une contractualisation renouée avec les acteurs de l'apprentissage et les organismes paritaires collecteurs agréés pour le contrat de professionnalisation.

Le second est de mettre davantage les jeunes en capacité d'accéder aux contrats en alternance, au moyen de formations de pré-qualification qui associent remise à niveau et socialisation professionnelle »

La situation des jeunes sans qualification provoque un empilement de dispositifs et une vague de propositions, notamment après l'échec des revendications sur les retraites.

Cela ne masque ni ne compense le désengagement budgétaire du gouvernement.

En effet, malgré des effets de crise qui perdurent, les dispositifs du Plan Emplois-jeunes et du Plan de relance des effectifs en 2010 ne sont pas reconduites.

- 50 000 contrats aidés pour les jeunes (102 millions)
- 30 000 contrats d'accompagnement dans l'emploi (167 millions)
- 50 000 contrats d'accompagnement formation (181 millions)
- Prime pour l'embauche des jeunes en contrat de professionnalisation (144 millions)
- Dispositif Zéro charges pour le recrutement d'un apprenti dans les entreprises de plus de dix salariés prévu pour 120 000 recrutements (55 millions) et prime de 1800 euro par embauche d'apprenti supplémentaire (36 millions)
- renforcement du CIVIS : 120 millions

Soit un total de 805 millions supprimés

En revanche, **la fin du contrat d'autonomie du Plan Espoir banlieues** confié à des opérateurs privés (250 millions sur trois ans et 64 % de sorties « négatives ») fait l'unanimité.

L'EPID (établissement public de la Défense) qui accueille 2430 jeunes en internat pour remise à niveau et préformation-insertion est aussi « raboté » de 2 millions à 48,33 millions pour 2011 pour maîtrise des dépenses de fonctionnement.

Parallèlement, **le Président de la République entend doubler le nombre de jeunes en formation en alternance, de 600 000 à 1,2 millions.**

Cinq observations :

- Les jeunes rencontrent de grandes difficultés à trouver un employeur dans le cadre des contrats d'apprentissage en raison de la situation économique
- Pour le moment, le nombre de contrats de professionnalisation stagne, après une baisse sévère en 2009 (moins 18 % soit 146 000 entrées)
- Cette annonce est contradictoire avec la ponction de 300 millions sur le FPSPP créé par la Loi du 24 novembre 2009
- Même si le grand emprunt a prévu 500 millions d'investissements pour financer une cinquantaine de projets de modernisation et 10 000 places d'hébergement, cela ne finance pas le doublement des effectifs. Les Régions seront donc sollicitées.
- Le patronat (MEDEF et CGPME) ne veut pas d'une hausse du quota de jeunes en formation en alternance de 3 à 5% dans les entreprises

En fait, **plusieurs rapports** ont déjà fait des propositions : sur l'apprentissage dans la Fonction publique, totalement marginal, par Laurent Hénart, sur le développement de l'alternance par Henri Proglio, sur les contrats de professionnalisation par Jean-François Pilliard...etc.

La Fondation Terra Nova vient aussi de sortir un rapport sur l'autonomie des jeunes, qui propose un capital-formation pour tout jeune de 18 ans pour financer des études ou une formation pendant trois ans, **à hauteur de 460 euros par mois** (= montant du RSA socle – gratification des stagiaires : 417 euros). **qui se substituerait aux bourses, au quotient familial, allocations familiales et à la déductibilité des pensions. Tout jeune demandeur d'emploi de moins de 25 ans** ne pouvant accéder à l'assurance chômage pour insuffisance de cotisations y aurait droit aussi. Un grand service public de l'orientation serait aussi créé. C'est une proposition de réforme d'envergure, mais reprise de M. Hirsch.

Aujourd'hui, les partenaires sociaux sont mobilisés sur ce sujet (comme sur l'emploi des seniors). Ce qui signifie en version originale sous-titrée que le MEDEF et la CGPME se disent prêts à ouvrir des discussions en décembre. Ils ont aussi fait savoir qu'ils sont « **hostiles à toute hausse du coût du travail, même à la marge** » en raison de la période. La CGPME attend des gestes financiers de l'Etat, notamment le maintien des aides que l'Etat supprime dans le PLF. Elle veut aussi mettre Pôle emploi à contribution à travers la POE (préparation opérationnelle à l'emploi) adoptée dans la Loi de novembre 2009.

Quant aux syndicats, ils demandent des « innovations structurelles hors de l'alternance et du tutorat » (CFDT). La CFTC refuse « de se faire instrumentaliser pour aider la pilule des retraites à passer et préconise le développement de l'alternance pour tous les niveaux d'études. ». La CGT est sur la même position, mais propose un « aménagement du temps de travail des plus de 50 ans en échange de l'embauche des jeunes ». FO souhaite aborder el dossier « avec pragmatisme, ie avec les fonds gérés par les partenaires sociaux. »

En toute hypothèse, on ne peut découpler l'absolue nécessité de mettre en place un véritable plan pour la formation et l'emploi des jeunes, doté de moyens suffisants, non seulement de la situation financière imposée aux collectivités territoriales, **mais aussi des prochaines négociations sur la convention d'assurance chômage avant le 31 mars et sur l'avenir des institutions représentatives du personnel.**

6/ L'emploi des seniors

La situation en la matière, au regard des déclarations du gouvernement, et de la Loi sur le relèvement de l'âge d'ouverture des droits à la retraite à 62 ans, est à ce jour d'un comique involontaire et assez consternant pour les salariés et les chômeurs âgés.

En effet, le gouvernement a mis en place un plan pour l'emploi des seniors, comportant un **CDD seniors** qui a donné lieu à une vingtaine de ces contrats. Puis il a décidé la mise en place au 1er janvier 2010 **d'une pénalité de 1 %** au maximum de la masse salariale pour les entreprises qui n'ont pas mis en œuvre un accord ou un plan d'action pour l'emploi des seniors. Puis il a créé **une surcote** pour les plus de 60 ans encore en activité. Puis il a supprimé **la dispense de recherche d'emploi** pour les chômeurs de 57,5 ans et plus. Puis il a libéré **le cumul emploi-retraite**, et dans la loi sur les retraites, il a mis en place **une aide de 14 % du salaire pendant un an à l'embauche des chômeurs de 55 ans et plus (article 103) pour laquelle une dotation de 50 millions est prévue en 2011.**

Au 30 juin 2010, pas plus de 200 entreprises selon la DGT n'avaient du verser la pénalité de 1 %. Les 2/3 des 33 000 textes qui sont remontés à la DGT sont des textes unilatéraux de l'employeur, et non des accords, ce qui signifie en fait l'accomplissement de formalités sans suite. **Aucune mesure n'a jamais donné de résultat sensible.**

En revanche, on apprend ce 24 novembre, immédiatement après les incantations patronales et gouvernementales que Renault (dont l'Etat est premier actionnaire) présente un plan de préretraites-maison concernant 3000 salariés de 58 ans et plus, ayant travaillé 15 ans à la chaîne, ou ayant 10 % d'IPP (incapacité partielle permanente).

Les personnels continueront à percevoir 75 % de leur salaire jusqu'à l'âge de la retraite et resteront comptabilisés dans les effectifs. Ils ne seront donc pas à la charge des ASSÉDIC. Ce plan fait suite à un autre plan de 4400 départs en 2008-2009 et permet une économie de 25 % par salarié.

Il s'agit donc d'une nouvelle perte d'emplois industriels, liée à la fois aux délocalisations, et à la fin de la prime à la casse qui soutenait jusqu'à présent l'industrie automobile à bout de bras en Europe.

En fait on observe un consensus général sur cette question des départs anticipés entre les employeurs qui veulent diminuer la masse salariale et se débarrasser des CDI au profit de jeunes CDD et intérimaires, et les salariés usés et démotivés.

Ainsi, deux ans près l'entrée en vigueur du dispositif, on a compté 390 000 ruptures conventionnelles, dont 270 000 en 2010. Cette rupture amiable du contrat de travail, qui permet au salarié de bénéficier des allocations chômage, **prend progressivement la place des préretraites financées par l'Etat** dans les années 1980 à 2000, et en transfère la charge sur l'UNEDIC.

La question de l'emploi des jeunes comme de l'emploi des seniors et particulièrement des salariés peu ou pas qualifiés ne renvoie pas qu'à la formation, mais aussi à la diminution de l'emploi en général, qui conduit depuis longtemps à des politiques catégorisées et à de simples « changements dans l'ordre de la file d'attente ». Cela ramène au fait que l'emploi est une résultante de choix économiques, en France et au-delà.

7/ Pôle emploi

Le budget de Pôle emploi est alimenté par une subvention de l'Etat (1360 millions d'euros en 2009 et 2010) et un financement de l'Unedic à hauteur de 10 % minimum des contributions des employeurs et salariés (3364,5 millions pour 2010) ainsi que des subventions des autres collectivités et organismes publics.

La subvention est reconduite à 1360 millions d'euros, ce qui signifie une baisse en valeur absolue. Il faut préciser que Pôle emploi va supporter seule le transfert des 920 psychologues-orienteurs de l'AFPA évalué à 52 millions d'euros, ainsi que les 89 millions des frais de gestion des allocations de solidarité pour les fins de droits qui relèvent de l'Etat. En 2011, Pôle emploi devra donc supporter de facto une charge supplémentaire de 140 millions.

La suppression de 1800 emplois à Pôle emploi est annoncée, dont 300 CDI. 1500 contrats aidés devraient aussi disparaître. Dans le même temps, le nombre de dossiers par conseillers a explosé, jusqu'à 200 dans certaines agences.

Dans ce contexte, il n'y a pas lieu de s'étonner du résultat d'un récent sondage réalisé par Pôle emploi qui montre que si 70 à 75 % des usagers interrogés se déclarent satisfaits de l'accueil et de la simplification des démarches administratives, 52 % ne sont pas satisfaits du service rendu en termes d'accompagnement, ce qui est la mission de fond, en principe, de Pôle emploi. (méconnaissance des entreprises locales, manque d'aide pour entrer en contact avec ces entreprises et pour trouver une formation qui débouche sur un emploi).

Ces éléments ne font que confirmer un traitement « en surface » du chômage, sans que les moyens soient renforcés. Les témoignages des conseillers de Pôle emploi sont accablants :

« Concrètement, les portefeuilles de chômeurs sont regroupés par profil psychologique, tenant compte par exemple du degré d'autonomie plus ou moins important, pour aboutir à un traitement global de ces segments avant tout traitement individuel. Les demandeurs d'emploi sont reçus en séances d'informations collectives en préalable aux entretiens individualisés qui sont devenus très courts. En une demi-journée, on reçoit une vingtaine de personnes à la file. »

Le Monde – 16 novembre 2010

Le traitement des dossiers est de plus en plus confié à des sous-traitants privés, dont l'efficacité n'est pas prouvée, mais qui ont pour mission de « faire du chiffre ». Il faut rappeler que nombre de salariés de ces sous-traitants sont eux-mêmes souvent en contrats précaires. Un nouveau programme a été mis en place pour les cadres, qui concernera 70 000 personnes dans les deux prochaines années. 30 500 ont été concédés à Ingeus. La question du coût de ces sociétés pour les résultats qu'elles obtiennent par rapport à Pôle emploi demeure un sujet polémique et non dénué d'intérêt.

II. LES CREDITS DE LA MISSION TRAVAIL - EMPLOI

La présentation des crédits par le gouvernement est en léger décalage par rapport à la réalité. Selon le tableau de récapitulation des crédits de la Mission par programme et titre du document budgétaire, **11 463 millions d'euros** de crédits de paiement sont demandés pour 2011, soit 61 millions de plus qu'en 2010.

Or, en 2010, **1810 millions d'euros avaient été inscrits dans le programme 316 de la Mission du Plan de relance de l'économie** :

- 1400 millions versés au FISO (Fonds d'insertion sociale) pour les politiques actives de l'emploi, (dont le financement des actions engagées en 2010 se reporte sur les crédits de la Mission Travail Emploi pour 2011)
- 410 millions du dispositif zéro charges dans les TPE.

En outre, dans le cadre de la programmation pluriannuelle 2011 à 2013, il est annoncé une baisse de 11,4 à 9, 2 millions d'euros des crédits de la Mission Travail Emploi.

Les crédits supplémentaires du Plan de relance de l'économie destinés à l'emploi prévus en 2010 ne sont pas reconduits. Sachant que les crédits de la Mission Travail Emploi progressent légèrement de 61 millions en 2011, en tenant compte des crédits inscrits dans le Plan de relance de l'économie, **la réduction finale est de 1,75 milliard d'euros soit 15 %.**

La Mission Travail est composée de quatre programmes :

- 102 : Accès et retour à l'emploi
- 103 : Anticipation des mutations économiques et développement de l'emploi
- 111 : Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail
- 155 : Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail

A/ Le programme 111 : amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail

Ce programme présente des autorisations d'engagement de 129,4 millions d'euros et des crédits de paiement de 77 millions d'euros. Les CP sont en baisse de 1,265 millions alors que les AE sont en hausse de 69 millions d'euros.

1/ Le Plan santé au travail (PST 2), qui comprend également les subventions à l'AFFSET et à l'ANACT, perd 2 millions en CP et 3,5 millions en AE, ce qui reflète la réalité des engagements du gouvernement en matière de prévention et d'amélioration des conditions de travail.

Cette question a été longuement examinée lors du débat sur les retraites et reviendra à l'occasion de l'examen de la PpL sur la médecine du travail. Toutefois, on peut noter que la préoccupation la plus clairement exprimée est celle d'une « rationalisation de l'action publique », par la recherche de synergies avec les autres plans de santé publique, notamment environnementale et la mise en œuvre de contractualisations

2/ Les crédits relatifs à l'administration du travail, à l'Inspection du travail et à la justice prud'homale sont à peu près stables.

3/ La lutte contre le travail illégal n'est pas créditée au motif qu'il s'agit d'une action interinstitutionnelle.

Le bilan 2009 (source Acof) fait apparaître la mise en recouvrement de 130 millions d'euros de cotisations (108 millions en 2008) à la suite de contrôle par l'Urssaf, l'Inspection du travail, la police, la gendarmerie et les services fiscaux. : 73 millions pour des salariés non déclarés, 22 millions pour dissimulation d'heures et 35 millions pour dissimulation d'activité. Il faut noter un doublement à 7,3 millions d'euros des annulations d'exonérations de cotisations sociales. Les secteurs plus redressés sont le BTP, les hôtels-café-restaurants, la confection, le déménagement, le gardiennage, l'agriculture et le spectacle.

4/ L'action la mieux dotée est « Dialogue social et démocratie sociale », dont les crédits font un bond de 17,4 à 90 millions en AE (stables en CP)

Cette hausse est liée à l'**application de la loi du 20 août 2008 sur la représentativité syndicale** qui implique la mesure de l'audience des organisations par remontée des procès-verbaux des élections des instances représentatives du personnel dans les entreprises.

Pour ce faire, le ministère a mis en place un projet MARS, et passé des marchés publics d'une durée de 4 ans avec des prestataires extérieurs, qui a déjà donné lieu à plusieurs avenants

Par ailleurs, la loi du 15 octobre 2010, aussi modeste soit-elle, implique la même démarche de mesure d'audience dans les TPE, pour 11 millions d'euros en AE et 6,5 millions en CP.

D'autre part, la formation économique et syndicale qui figure dans cette action est dotée de 73,3 millions en AE et 25 millions d'euros en CP. Cette dotation fait l'objet de conventions triennales. En 2008-2010, la somme totale versée a été de 79,77 millions. Le nombre stagiaires, selon les retours des syndicats, est en hausse constante : 39351 en 2008, 42 337 en 2009.

Une nouvelle convention doit être signée, en lien avec la négociation en cours sur les institutions représentatives du personnel.

B/ Le programme 155 : conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi

Ce programme regroupe les fonctions support.

Le plafond d'emploi est de 10 068 équivalents temps plein, en baisse de 612 ETPT. Les emplois de catégorie C sont particulièrement touchés avec la suppression de 421 ETPT dans le cadre de la dématérialisation des procédures et le développement des outils informatiques. 55 % des départs en retraite n'ont pas été remplacés.

Les crédits de fonctionnement sont en baisse de 7,7 millions d'euros, soit moins 3,6 %. Les dépenses de fonctionnement courant par agent sont passées de 4789 euros en 2008 à 3573 euros en 2010.

Les crédits de communication diminuent de 15 %, les crédits d'études (DARES) sont en baisse de 6 %

A noter : l'agence de services et de paiement qui figure dans le programme 102 a été créée en 2009 dans le cadre de la RGPP pour regrouper le CNSEA et l'ancienne agence unique de paiement. Elle est chargée de la gestion des contrats aidés, avec une subvention de 42,18 millions d'euros en 2011 (stable) pour 574 ETPT.

C/ Le programme 102 : accès et retour à l'emploi

Ces crédits concernant les publics en difficulté sont au même niveau qu'en 2010 avec 774,58 millions en AE et CP.

1/ L'indemnisation des demandeurs d'emploi

a/ Les crédits du fonds de solidarité

Le Fonds de solidarité rassemble les moyens de financement des allocations de solidarité versées aux demandeurs d'emploi qui ne peuvent bénéficier du régime d'assurance chômage.

Ces moyens sont constitués en 2011 :

- De la collecte de la contribution exceptionnelle de solidarité de 1 % perçue sur le traitement des fonctionnaires estimée pour 2011 à 1 336, 23 millions d'euros (contre 1 282, 10 millions en 2010)
- Du produit des droits tabac pour un montant prévisionnel en 2011 de 123, 32 millions d'euros, (contre 121, 50 millions en 2010)

- D'une subvention d'équilibre de l'Etat pour 2011 **est de 1 604, 48 millions d'euros**, (contre 1 518, 95 millions en 2010).

En 2010, la subvention d'équilibre de l'Etat pour le Fonds de solidarité s'élevait à 1518, 95 millions soit:

- 89, 37 millions de frais de gestion compris dans les dépenses de fonctionnement payés au fonds de solidarité pour la gestion des dispositifs
- 1429, 58 millions de dépenses d'allocations de solidarité d'indemnisation chômage.

Il fallait aussi y ajouter 161,4 millions d'euros pour l'AER (allocation équivalent retraite) et 65, 2 millions d'euros pour l'AFDEF(allocation de fin de formation) inscrits dans le Plan de relance non reconduit en 2011, soit au total 1 656, 18 millions de dépenses d'allocation d'indemnisation chômage pour 2010.

Sachant que le Fonds de solidarité verse à Pôle emploi les sommes correspondantes aux allocations de solidarité que celui-ci verse aux bénéficiaires, les frais de gestion de ces allocations de solidarité qui relèvent de l'Etat, vont être supportés par Pôle emploi sans financement correspondant versé par l'Etat. Donc ces frais viendront s'imputer sur la subvention pour charge de service public de 1 360 M€ versée à Pôle emploi, ce qui revient à réduire les moyens de Pôle emploi de 89, 37 M€ en 2011.

b/ L' allocation spécifique de solidarité (ASS)

Même si l'on se base sur les prévisions gouvernementales en matière d'emploi selon lesquelles « la tendance haussière du chômage s'atténue en 2010 et devrait s'infléchir en 2011», les conséquences de ces prévisions sur les effectifs des allocations du régime de solidarité sont décalées dans le temps. En effet, les demandeurs d'emploi indemnisés ne basculent dans un dispositif de solidarité qu'après avoir épuisé leurs droits à l'assurance chômage. C'est pourquoi les effectifs prévisionnels de l'ASS sont de 400 000 bénéficiaires, en hausse en 2011 par rapport aux prévisions pour 2010 : 375 000 bénéficiaires.

La prévision de dépenses du fonds de solidarité **pour l'ASS est de 2 186, 73 millions d'euros en 2011**, contre 2 029, 75 millions en 2010. Le montant de l'ASS qui suit l'évolution de l'indice des prix depuis 1998 demeure faible avec un taux journalier de 14, 98 euros pour 2011.

Les primes forfaitaires d'intéressement à la reprise d'activité de 150 euros par mois, instaurées par la loi du 23 mars 2006 relative de retour à l'emploi, sont versées aux bénéficiaires de l'ASS reprenant une activité professionnelle d'au moins 78 heures par mois. L'effectif prévu pour 2011 est de plus de 23 300 bénéficiaires, **soit un coût de 42 millions d'euros en 2011**.

La prime de retour à l'emploi de 1000euros, déjà supprimée pour les Rmistes avec la mise en place du RSA, est supprimée par l'article 92 du PLF pour 2011 pour les bénéficiaires de l'ASS, soit une économie de 40 millions d'euros pour le fonds de solidarité.

Enfin, l'ASS - ACCRE permet aux bénéficiaires de l'ASS créateurs ou repreneurs d'entreprise qui bénéficient de l'ACCRE de continuer à percevoir leur allocation pendant une période de 12 mois. **Environ 5 500 personnes** pourraient bénéficier de cette mesure en 2011 pour un coût de **31 millions d'euros** pour le fonds de solidarité.

c/ L'allocation équivalent retraite (AER)

L'AER créée par la loi du 28 décembre 2001 (article 144), est une allocation versée par le Fonds de solidarité aux demandeurs d'emploi bénéficiaires de l'ASS allocation de solidarité spécifique ou du RMI âgés de moins de 60 ans, qui ont commencé à travailler très jeunes et qui peuvent justifier de la durée de cotisation à l'assurance vieillesse requis pour l'ouverture du droit à pension de vieillesse à taux plein.

Elle a été supprimée au 1er janvier 2009 par la loi de finance pour 2008 (article 132). En raison de la crise, le Gouvernement a décidé, par le décret n° 2009-608 du 29 mai 2009 instituant à titre exceptionnel une allocation équivalente retraite pour certains demandeurs d'emploi, de rétablir à titre transitoire l'AER jusqu'au 31 décembre 2009. A la suite du sommet social du 15 février 2010 concernant les fins de droits à l'assurance chômage, l'AER a été rétablie par le décret n° 2010-458 du 6 mai 2010 dans les mêmes conditions du 1er janvier 2010 jusqu'au 31 décembre 2010.

L'AER n'est pas prorogée au delà du 31 décembre 2010. Il a seulement été prévu dans la loi sur les retraites (article 106) que les chômeurs qui en bénéficient au 31 décembre 2010 en bénéficieront jusqu'à ce qu'ils aient atteint l'âge de la retraite

Il n'est prévu aucun crédit pour financer de nouvelles entrées en 2011. Le 9 septembre dernier, le Premier ministre aurait annoncé, dans le cadre du projet de loi de réforme des retraites, que le Gouvernement allait mettre en place un système pérenne équivalent à l'AER. On en est là.

Dans le PLF pour 2010, une dotation de 479,70 millions devait financer le stock des allocations AER pour les entrées antérieures à 2009 (45 025). Les crédits du programme 316 de la Mission Plan de Relance pour 2010 prévoyaient une dotation de 161,4 millions pour financer les entrées en AER en 2009 (15 800). **La dotation totale était donc en 2010 de 641,10 millions d'euros pour 60 825 allocataires**

Pour 2011, le PLF prévoit :

- 297,45 millions pour le stock des AER antérieur à 2009, (27 864)
- 90,74 millions pour le stock des AER entrées 2009, (8 500)
- 161,40 millions pour le stock des AER entrées 2010, (15 100)

Soit un total de dotation AER pour 2011 de 549,59 millions pour 51 464 allocataires, ce qui donne une économie de 91,51 millions d'euros.

d/ L'allocation de fin de formation (AFDEF, ex AFF)

L'allocation de fin de formation (AFF) créée en 2001, permettait aux demandeurs d'emploi ayant épuisé leurs droits d'indemnisation à l'assurance chômage de poursuivre une action de formation qualifiante et de continuer à percevoir une allocation. La charge de l'AFF était assurée par le Fonds de solidarité. L'article 188 de la loi n° 2008-1425 de finances pour 2009 a abrogé cette allocation à partir du 1er janvier 2009. Le motif avancé pour cela en était que l'AFF incitait les chômeurs à retarder leur entrée en formation pour bénéficier plus longtemps d'une allocation. Le financement restant à la charge du Fonds de solidarité couvre les décisions d'attribution d'action de formation antérieures au 1er janvier 2009, **soit une dotation de 43, 98 millions en 2011 pour financer le stock uniquement.**

Dans le même temps, le gouvernement a créé, **à titre transitoire pour les formations prescrites en 2009, une allocation en faveur des demandeurs d'emploi en formation (ADFEF)**. Le décret n° 2009-458 du 22 avril 2009 a institué cette allocation qui prend le relais de l'indemnisation d'assurance chômage pour les demandeurs d'emploi en formation et jusqu'à l'achèvement de leur formation, dans la limite de 3 années d'indemnisation chômage plus AFDEF, pour les demandeurs d'emploi qui entreprennent en 2009 une action de formation sur prescription de Pôle emploi.

En application de l'accord Etat-FUP Fonds unique de péréquation du 21 avril 2009 sur la mise en œuvre d'un dispositif exceptionnel de formation professionnelle en faveur du maintien de l'emploi et du développement des compétences, l'AFDEF est financée à parité par l'Etat dans le cadre du plan de relance et par le Fonds unique de péréquation.

Le financement restant à la charge du Fonds de solidarité couvre les décisions d'attribution d'action de formation de l'année 2009, soit une dotation de 58,42 millions d'euros en 2011 pour financer le stock uniquement.

Par accord du 15 mars 2010, l'Etat et le Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels FPSPP (ex FUP) ont décidé de reconduire l'AFDEF en 2010 et se sont engagés à prendre en charge le financement de cette allocation servie aux demandeurs d'emploi s'engageant dans une action de formation en 2010. Le financement restant à la charge du Fonds de solidarité couvre les décisions d'attribution d'action de formation de l'année 2010, soit une dotation de 98,88 millions d'euros en 2011 pour financer le stock uniquement.

Au total et en résumé

en 2010 :

110,06 millions sur la mission Travail emploi pour un stock de 11 698 allocataires

65,2 millions sur la mission Plan de relance non reconduite pour financer 50 % de l'ADFEF (effectif 14 000)

Soit un total de 175,26 millions d'euros

En 2011, sur la seule mission Travail – emploi

43,98 millions pour le stock restant en AFF (4665)

58,42 millions pour financer le stock 2009 en ADFEF (6179)

98,88 pour financer le stock 2010 en ADFEF (10 458)

Soit un total de 201,28 millions d'euros

Le PLF pour 2011 ne prévoit pas de crédit pour financer de nouvelles entrées en 2011 dans l'AFDEF. Celles-ci seraient à terme financées par le FPSPP, qui n'a encore pris aucune décision en ce sens.

e/ L'allocation temporaire de crise

L'allocation temporaire de crise a été instaurée dans le cadre du **Plan « rebond vers l'emploi »** adopté par l'Etat et les partenaires sociaux le 15 avril 2010, destinée aux chômeurs en fin de droit de l'assurance chômage Unedic entre le 1er janvier et le 31 décembre 2010 et qui ne peuvent prétendre au bénéfice de l'ASS ou du RSA, et qui ne sont ni en formation ni en contrat aidé. Elle est de 454 euros, jusqu'en mai 2011. Comme son nom l'indique, elle est temporaire et **n'est pas reconduite**.

Le coût prévisionnel de cette allocation en 2011 est de 77,83 millions d'euros financé à parité entre l'Etat et l'Unedic. Le coût pour l'Etat s'établit à 38,91 millions en 2011.

f/ L'allocation du fonds des intermittents du spectacle

La dotation pour les allocations du fonds des intermittents est réduite de plus de la moitié et chute à 14,14 million d'euros contre 31,97 millions d'euros en 2010. La dotation pour l'Allocation de professionnalisation et de solidarité (APS), équivalente à l'allocation chômage reste stable, mais pour l'allocation de fin de droit (AFD) passe de 28,74 à 10,99 millions..

g/ L'allocation de retour à l'activité des DOM

Comme toutes les dotations relatives aux dispositifs pour les DOM de la Mission Travail Emploi, la dotation pour l'ARA, s'effondre en 2011 à **3,63 millions, contre 8,9 millions en 2010**. L'ARA d'un montant de 280,19 euros (50 % du RSA) et d'une durée de deux ans, était destinée à encourager le retour à l'activité des bénéficiaires de minima sociaux, notamment du RSA. Elle est abrogée par la loi du 24 juin 2010 à compter du 1er janvier 2011.

D'autre part, figurent dans le programme 102 **les dotations pour les contrats aidés dans les DOM**. Il faut noter que **le nombre de chômeurs inscrits dans les DOM a augmenté de 10 % en un an, alors que les crédits sont réduits de 30 %, soit 59,79 millions d'euros** contre 85,33 millions en 2010.

2/ Les services participant au service public de l'emploi

a/ Pôle emploi

La situation de Pôle emploi a été traitée dans la présente note

b/ Les Maisons de l'emploi (MDE)

Le budget pour 2011 prévoit **53 millions d'euros** pour le financement des maisons de l'emploi contre 90,51 millions en 2010, (40 millions pour le fonctionnement des maisons de l'emploi et 10 millions pour l'investissement). 4,41 millions d'euros sont prévus pour les actions contractualisées dans le cadre des contrats de projets Etat-régions.

Depuis 2010, l'aide de l'Etat aux maisons de l'emploi est conditionnée par un nouveau cahier des charges recentré sur l'action de ces structures en matière de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences au niveau d'un territoire (la GTEC).

3/ Les contrats aidés

La situation est particulièrement confuse dans ce domaine puisque certains types de contrats sont en extinction, et regroupés sous la dénomination CUI (contrat unique d'insertion, soit dans le secteur non marchand, (CUI-CAE) soit dans le secteur marchand CUI-CIE)

En raison de la crise, le nombre de contrats aidés (contrats uniques d'insertion - CUI) dans le secteur non marchand (CUI-CAE) est monté à 400 000 en 2010 et à 120 000 dans le secteur marchand, soit une hausse de 40 % en un an, d'où une rallonge budgétaire sur 2010.

Une hausse importante du taux de prise en charge par le budget de l'Etat a été votée en 2010 (90 % du SMIC dans le secteur non marchand et 105 % dans les chantiers d'insertion, et 37,37% dans le secteur marchand au lieu de 30,7 %).

Deux problèmes :

- la hausse des taux de prise en charge ne sera pas reconduite, ce qui représente une économie budgétaire de 200 millions, mais laisse la question en l'état.

- tous ces contrats ne sont plus financés dans de nombreux départements. En fait, un premier freinage a eu lieu dès juillet pour les CUI-CIE du secteur marchand afin de ne pas dépasser les 120 000 en fin d'année. Sur les CUI-CAE du secteur non marchand, tous les crédits sont consommés depuis octobre. Le gouvernement a donc décidé de limiter les financements pour la fin 2010 aux « publics pour lesquels il faut absolument que le renouvellement ne soit pas interrompu », ie les chantiers d'insertion (10 000 contrats) et les élèves handicapés bénéficiant d'AVS. Quant aux nouveaux contrats, ils risquent d'être reportés d'un mois.

Il est prévu de ramener le nombre de contrats aidés respectivement à 340 000 CUI-CAE (dont 51 000 financés par les Conseils généraux) et 50 000 CUI-CIE pour 2011, ce qui semble difficilement tenable pour le moment. De plus, le taux de prise en charge par l'Etat du CUI dans le secteur non marchand reviendrait à 80 %, ce qui aura des conséquences sur le financement des associations, des organismes publics et donc des collectivités territoriales.

Les crédits pour 2011 sont à ce jour de 2 782,74 en AE et 2 095,61 en CP.

4/ L'accompagnement renforcé des jeunes vers l'emploi

120 millions d'euros du Plan de relance de l'économie ne sont pas reconduits. Pourtant, si le nombre de jeunes chômeurs de moins de 25 ans a un peu diminué, il n'en demeure pas moins qu'ils sont 630 800 jeunes chômeurs (inscrits en catégories A, B, C) et que le nombre de jeunes demandeurs d'emplois a augmenté depuis le début de la crise de près de 30 % (27,8 %) et le nombre de ceux qui recherchent un travail depuis plus d'un an de 72 %.

a/ Les dispositifs du Plan Emplois-jeunes et du Plan de relance des effectifs en 2010 ne sont pas reconduits

- 50 000 contrats aidés pour les jeunes (102 millions)
- 30 000 contrats d'accompagnement dans l'emploi (167 millions)
- 50 000 contrats d'accompagnement formation (181 millions)
- Prime pour l'embauche des jeunes en contrat de professionnalisation (144 millions)
- Dispositif Zéro charges pour le recrutement d'un apprenti dans les entreprises de plus de dix salariés prévu pour 120 000 recrutements (55 millions) et prime de 1800 euro par embauche d'apprenti supplémentaire (36 millions)
- renforcement du CIVIS : 120 millions

Soit un total de 805 millions supprimés

En revanche, **la fin du contrat d'autonomie du Plan Espoir banlieues** confié à des opérateurs privés (250 millions sur trois ans et 64 % de sorties « négatives ») fait l'unanimité.

b/ Les missions locales et les PAIO voient leurs crédits maintenus au niveau de 2010, **soit 179 millions d'euros. Mais le renforcement de leurs moyens de 40 millions d'euros du Plan de relance de l'économie n'est pas reconduit.**

c/ Les crédits pour l'allocation aux bénéficiaires d'un contrat d'insertion dans la vie sociale (CIVIS) sont également maintenus au niveau de 2010, **soit 55 millions d'euros. Le renforcement de leurs moyens de 80 millions d'euros du Plan de relance de l'économie n'est pas reconduit.**

d/ L'Etablissement public de défense (EPIDe) : mis en place par l'ordonnance du 2 août 2005, l'EPIDe, est chargé de l'organisation et de la gestion de l'accompagnement à l'insertion sociale et professionnelle de jeunes sans diplôme ou en voie de marginalisation. Il existe 20 « Centres Défense 2ème chance » permettant l'accueil de 2430 jeunes en internat et assurant une formation civique et comportementale, une remise à niveau des connaissances scolaires fondamentales, une orientation débouchant sur un projet professionnel et une préformation/insertion professionnelle en liaison avec les entreprises partenaires du dispositif.

La contribution du ministère de l'emploi pour le financement des frais de fonctionnement de l'EPIDe est de **48,33 millions d'euros en 2011**, contre 50 millions en 2010. Le gouvernement souhaite mieux contrôler financièrement à l'avenir ces structures.

e/ Les crédits pour le fonds pour l'insertion professionnelle des jeunes FIPJ restent à hauteur de 20 millions d'euros

f/ Les actions de parrainage dans le cadre de l'accompagnement des parcours des jeunes restent à hauteur de 4 millions d'euros.

g/ Les crédits pour les Ecoles de la deuxième chance inscrits en 2010 dans le Plan de relance de l'économie, sont en progression de 17 à 24 millions d'euros pour 2011.

Cette situation tout à fait extraordinaire est due à la pression des Elus locaux qui constatent leur efficacité, et au fait que l'Etat ne contribue que pour un tiers au financement du fonctionnement, ce qui est pour lui d'un bon rapport qualité-prix. Il existe 63 E2C dans 33 départements, qui accueillent 4500 stagiaires. Elles sont financées surtout par les Régions et le FSE. Le gouvernement souhaite porter le nombre de stagiaires à 12 000.

5/ Les mesures en faveur de l'emploi des personnes handicapées

Les crédits pour l'emploi des personnes handicapées ne sont pas en augmentation depuis 2009 malgré les difficultés croissantes d'insertion professionnelle des travailleurs handicapés : de 307,5 millions en 2009 et en 2010, les crédits prévus s'érodent et stagnent à **300 millions d'euros pour 2011, soit moins 3 %**.

- **crédits pour l'aide au poste dans les entreprises adaptées maintenus à 256 millions d'euros**
- **subvention spécifique versée aux entreprises adaptées passant de 42 millions à 37 millions d'euros en 2011**
- **mesures en faveur de l'emploi des travailleurs handicapés (programmes régionaux pour l'insertion des travailleurs handicapés) réduites de 9,8 millions à 7 millions d'euros en 2011**

Par ailleurs, **l'article 97 rattaché transfère à l'AGEFIPH des missions assurées par l'Etat** au sein des DIRRECTE : la gestion de la déclaration d'emploi, de la reconnaissance de la lourdeur du handicap, la compétence pour verser la prime de stage et pour financer et assurer la mise en œuvre des parcours de formation pré-qualifiante et certifiante des chômeurs handicapés. L'AGEFIPH se substituera donc à l'Etat pour contracter avec l'AFPA.

Le gouvernement en attend **la suppression de quelques dizaines d'emplois et une économie de 30,5 millions en 2011 et 60 millions en 2012**.

6/ L'Insertion par l'activité économique

Le financement par l'Etat du soutien au secteur de l'insertion par l'activité économique n'augmente pas malgré des besoins importants déjà évoqués lors de l'examen du budget pour 2010.

Le financement de l'Etat s'élève à **207,08 millions d'euros**. Toutefois le financement supplémentaire de postes dans les entreprises d'insertion pour 7,3 millions d'euros inscrit dans le Plan de relance de l'économie n'est pas reconduit.

Les dotations sont les suivantes :

- Entreprises d'insertion et entreprises de travail temporaire d'insertion : 140 millions d'euros
- Fonds départemental d'insertion : 20,84 millions
- Aide à l'accompagnement des associations intermédiaires : 12,7 millions d'euros
- Exonérations de cotisations sociales pour les structures agréées : 10,08 millions d'euros

Les structures d'insertion par l'activité économique (associations intermédiaires, ateliers et chantiers d'insertion, entreprises d'insertion et entreprises de travail temporaire d'insertion) salarient par an, **plus de 65 000 personnes très éloignées de l'emploi**.

Le chômage de très longue durée a très fortement augmenté sur un an :

- entre 1 an et 2 ans + 25,7 %
- entre 2 ans et 3 ans + 33,7 %
- plus de trois ans + 15,8 %.

Pour que les structures de l'IAE puissent continuer à réaliser leurs missions, la dotation budgétaire pour 2011 doit assurer le maintien du nombre de contrats aidés fléchés vers les ACI, le maintien du taux de prise en charge par l'Etat à 105 % du SMIC brut (ce que propose l'article 95 du PLF pour 2011), mais également **assurer le déplafonnement de l'aide à l'accompagnement. Cette aide limitée à 15 000 euros et à trois actions conventionnées par structures, ne permet pas la nécessaire mutualisation et le développement de la professionnalisation de ces structures.**

Sans revalorisation de l'aide au poste versée aux entreprises d'insertion, déplafonnement de l'aide à l'accompagnement dans les chantiers d'insertion, hausse de l'aide à l'accompagnement dans les associations intermédiaires, **des chantiers et des associations intermédiaires vont devoir cesser leur activité et de nombreuses entreprises d'insertion vont abandonner leur mission sociale.**

D/ Le programme 103 : accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi

Ce programme est doté de 4 396,7 millions en AE et 4 448,2 millions d'euros en CP pour 2011.

Il se caractérise par **une grande variabilité des mesures et des crédits** d'une année sur l'autre, en fonction de la situation économique et de ses conséquences sur l'emploi. **On peut parler d'une gestion chaotique - et cahotante** - en fonction des effets d'annonce du Président de la République, de l'importance des plans de licenciements, de l'augmentation - et parfois de la baisse - du nombre de chômeurs

1/ L'anticipation et l'accompagnement des mutations économiques

Cette action prend la suite d'un programme du Plan de relance pour l'économie non pérennisé, ce qui donne une apparence d'augmentation sur le programme 103 de 346 millions en AE et 521,57 millions en CP. **En réalité, compte tenu des variations de périmètres, les dotations baissent de 19 %.**

a/ Les dispositifs du Plan de relance transférés pour 2011 sur le programme 103 sont :

- L'allocation spéciale pour activité partielle de longue durée, qui est de 90 % du salaire net, et qui a bénéficié à 189 000 salariés en 2009
- Les conventions de GPEC-EDEC (gestion prévisionnelle des emplois et des compétences en vue d'éviter (ou de préparer) des plans sociaux et des plans de départs volontaires)
- Le fonds national de revitalisation des territoires qui couvre notamment les prêts OSEO pour 8,3 millions d'euros
- L'extension du CTP à 32 bassins d'emploi

En 2009 et 2010, ont ainsi été programmés au total 517,95 millions en LFI et par décrets de transferts sur ces dispositions, partiellement consommés, et faisant l'objet de divers reports dans **une opacité certaine.**

b/ Une petite partie des dispositifs du Plan de relance sont partiellement pérennisés dans le programme 203. Il s'agit :

- de l'aide à l'embauche dans les TPE (exonération de toutes les cotisations patronales au niveau du SMIC), prolongée jusqu'au 30 juin 2011. 410 millions ont été consommés en 2010 et **58,82 millions sont prévus en 2011 en plus des reports**
- de diverses aides au conseil pour les mutations économiques à hauteur de 82,5 millions en AE et 134 millions d'euros en CP.

c/ Sur des mesures non pérennisées, d'importants soldes de paiement, notamment pour l'aide à l'embauche d'un deuxième apprenti et pour la mesure Zéro charges apprenti, sont encore à acquitter au titre de la Relance. La gestion doit en être assurée pour 2011 par le programme 103 à hauteur de **74,1 millions d'euros**.

d/ L'aide à l'embauche des seniors (14 % du salaire brut pendant 12 mois) créée par la Loi sur les retraites est financée sur ce programme à hauteur de **50 millions d'euros pour 37 563 bénéficiaires**.

Parallèlement, **le gouvernement poursuit l'extinction des mesures d'âge et des préretraites** :

- AS-FNE : 76,35 millions,
- préretraites progressives : 9 millions en AE et 18,7 millions en CP
- CATS : 36,85 millions en AE et 53,55 millions en CP

e/ L'exonération de cotisations sociales patronales dégressive jusqu'à 2,4 SMIC en zones de restructuration défense est dotée à hauteur de **42,39 millions**.

2/ Le reclassement des salariés

La dotation globale de restructuration, déconcentrée au niveau départemental, témoigne de la foi en un redressement de l'activité en 2011 avec un montant de 31,5 millions d'euros au lieu de 40 millions en 2010.

Elle comprend

- **Les mesures de chômage partiel** (différentes de l'activité partielle de longue durée créées par le Plan de relance) ne font plus l'objet d'aucune dotation, sauf 40 millions prévus pour des entreprises subissant des difficultés spécifiques
- **Les cellules de reclassement** : leur nombre a augmenté en 2009 et 2010, avec un taux de reclassement de 48 %. Dans 80 % des cas, l'entreprise concernée ne peut contribuer au financement, et l'Etat en prend en charge la totalité. En 2010, 31,5 millions de crédits avaient été ouverts, qui **sont ramenés à 15 millions en 2011**. Les résultats très aléatoires de ces cellules confiées à des opérateurs privés pour un coût important justifient cette réduction. Les cellules sont aujourd'hui concurrencées par le CTP.
- **Le FNE formation** : conclues avec l'Etat, les conventions de FNE-formation ont pour objet de favoriser la poursuite de l'activité et l'adaptation à l'emploi des salariés, en interne et en externe. La dotation, qui était de 7 millions en 2010 passe à 16 millions d'euros pour 2011.
- **La dotation pour l'exonération de cotisations sociales patronales** d'une durée de sept ans pour les entreprises qui s'implantent dans **des bassins d'emploi à redynamiser** passe de 3 millions à **6,9 millions d'euros en 2011**.
- l'allocation temporaire dégressive pour la compensation de la baisse de salaire résultant du reclassement d'un salarié est maintenue pour **11 millions d'euros**.

3/ Le développement de l'emploi et les exonérations de cotisations sociales

a/ Les suppressions et diminutions d'exonérations et d'aides directes

La politique du gouvernement pour développer l'emploi est presque exclusivement ciblée sur **la baisse du coût du travail, portée par des exonérations de cotisations sociales patronales** sur des secteurs supposés à fort potentiel de créations d'emplois.

Entre 2010 et 2011, les crédits diminuent néanmoins, dans un contexte de vives protestations.

Il faut rappeler que la suppression de l'exonération de cotisations sociales pour les organismes d'intérêt général situés en ZRR a été elle-même supprimée à l'unanimité à l'AN (article 88 rattaché).

En revanche, l'article 89 rattaché prévoyant la fin de l'exonération applicable aux indemnités de départs volontaires versées aux salariés dans le cadre d'un accord de GPEC est maintenu. L'article 89 abroge la double exonération d'IRPP et de cotisations sociales dont bénéficient les indemnités de rupture versées à un salarié à l'occasion de son départ volontaire dans le cadre d'un accord de GPEC. Une économie de 1,5 million en 2011 puis de 3 millions d'euros en 2012 est espérée. On observera que cette abrogation pèse sur les salariés et non sur les employeurs.

L'article 90 rattaché est aussi maintenu malgré une forte opposition. Il prévoit la suppression :

- d'une part de l'abattement de 15 points de cotisations pour les particuliers employeurs déclarant leur salarié au réel. Là aussi, cette suppression pèsera bien plus sur les salariés que sur les employeurs. Le gouvernement a refusé le maintien à 10 points d'abattement

- d'autre part de l'exonération de cotisations patronales dont bénéficient les entreprises ou structures agréées proposant des services à la personne, ce qui ne manquera pas d'avoir des répercussions sur les collectivités territoriales.

L'économie attendue est de 422 millions d'euros en 2011 et 370 millions en 2012 selon le rapporteur spécial à l'AN Christian Eckert (Soc –Meurthe et Moselle)

L'article 91 rattaché prévoit la suppression de l'exonération de cotisations sociales patronales pour les plateaux-repas dans le secteur HCR, ce qui est une véritable fumisterie à côté des 3 milliards concédés par le maintien de la TVA à 5,5 % sans véritable contrepartie en emplois, en salaires et conditions de travail ni en modernisation du secteur (voir note CD sur le rapport Houel et sur la TVA dans les HCR)

L'économie attendue est de 121 millions en 2011 et 166 millions en 2012

Les crédits des nouvelles aides à la création d'entreprises (NACRE) sont réduits du tiers grâce à la mise en place d'un co-financement européen. L'objectif annoncé est de 20 000 porteurs de projets. Si l'objectif est le même, les moyens passent de 40 millions en 2010 à 27,5 millions d'euros en 2011 en AE et CP. Le FSE apporte 15,3 millions d'euros. Dans le même temps, le coût moyen par bénéficiaire passe de 2000 à 1157 euros, ce qui n'est sans doute pas étranger à la diminution de la dotation.

Les crédits de compensation d'exonération de cotisations sociales pour les salariés créateur ou repreneurs d'entreprise passent de 12 à 9,4 millions d'euros en 2011.

Les capacités du Fonds de cohésion sociale, qui accorde des garanties bancaires à des personnes en difficulté créatrices ou repreneuses d'entreprises et à des structures d'insertion diminuent de 34 millions à 24 millions d'euros en 2011

Le reconventionnement des dispositifs d'accompagnement locaux (DLA) qui accompagnent les structures d'insertion et « d'utilité sociale » créatrices d'emplois aboutit à une baisse de 10,4 à 8,54 millions d'euros. Il existe aujourd'hui 104 DLA portées par diverse têtes de réseaux (PLIE,CBE, PFIL ...etc)

Les conventions pour la promotion de l'emploi en faveur des structures qui soutiennent les créations d'activités vers des publics en difficulté diminuent de 9 millions à 6,63 millions d'euros pour 2011.

Ces économies diverses devraient représenter 674 millions en 2011.

b/ L'augmentation des exonérations pour les micro-entreprises

Il faut d'abord rappeler la possibilité pour les travailleurs indépendants d'opter pour **le régime de la micro-entreprise**, ce qui réduit leurs cotisations sociales à 14 % du CA pour les activités commerciales et 24,6 % du CA pour les activités artisanales et de services

Est venue se greffer sur ce dispositif **la création du statut d'auto-entrepreneur**, dont les inconvénients sont désormais connus, tant en termes de concurrence déloyale, que travail salarié de fait, que de fraudes en tous genres. Au-delà, se pose une question importante pour les régimes sociaux qui doivent financer des prestations en regard de cotisations très faibles ou inexistantes.

La compensation de ces exonérations a atteint pour l'Etat un coût de 171,16 millions en 2009. Elle est prévue en 2011 à 246,40 millions d'euros.

La comparaison entre les activités qui subissent les suppressions et diminutions d'aides d'une part, et l'augmentation des exonérations pour les auto-entrepreneurs d'autre part met en relief le rejet des dispositifs d'aides à des publics en difficulté économique et sociale, et la volonté de « faire du chiffre » dans n'importe quelles conditions par des créations d'entreprises individuelles, ce qui permet de diminuer les statistiques du chômage et de développer le deuxième emploi pour les retraités et salariés sous payés. (voir notes précédentes sur l'auto-entrepreneur).

4/ Le désengagement de l'Etat de la formation professionnelle

a/ L'AFPA

La faiblesse de la dotation prévue pour l'AFPA correspond à la remise en cause de ce service public et au choix fait par le Gouvernement de mettre en concurrence le service de la formation professionnelle.

La subvention de fonctionnement versée à l'AFPA pour 2011 **est réduite à 57,70 millions d'euros**, pour l'exécution de ses missions de service public, notamment l'intervention de l'AFPA dans l'anticipation et l'accompagnement des mutations économiques, les sujétions de service public imposées par l'Etat et les charges financières résiduelles restant à l'AFPA suite au transfert de l'activité d'orientation à Pôle emploi en 2010. La loi de finances pour 2010 prévoyait une subvention de 109,20 millions d'euros.

Pour 2011, la subvention finançant à titre principal la politique de certification mise en œuvre par l'AFPA mettant en œuvre des prestations de service d'appui à la VAE, de professionnalisation de jurys de VAE et d'ingénierie, est réduite à **5,71 millions d'euros contre 59,3 millions en 2010.**

Un financement complémentaire par le fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels FPSPP de 50 millions est prévu en 2011.

Le montant des subventions d'investissement allouées à l'AFPA est de **10,43 millions d'euros** pour 2011, contractualisées avec les régions dans le cadre des contrats de projets Etat-régions CPER, (10 millions en 2010). **Au total la subvention à l'AFPA s'élève à 73,84 millions d'euros pour 2011, contre 178,5 millions en 2010.**

Pour mémoire, la subvention totale était de 199,2 millions pour 2009, elle était de 400,2 millions pour 2008, de 575,71 millions pour 2007, à laquelle s'ajoutait une ressource extrabudgétaire de 200 millions, et de 644,35 millions en 2006.

Une question subsidiaire se pose : celle de l'immobilier. L'AFPA doit désormais assurer seule l'entretien de ses bâtiments, qui sont dans un état variable, mais sont indispensables pour assurer l'hébergement et la restauration des personnes à faible revenu. Le coût en est de 60 à 80 millions par an. Afin de prévenir le report sur les Régions de cette charge via les coûts de formation, **plusieurs Conseils régionaux (Centre et Poitou-Charentes) ont saisi le Conseil d'Etat pour que le transfert des biens immobiliers de l'AFPA se fasse à leur profit.**

b/ Le prélèvement sur le Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP)

L'article 96 rattaché instaure trois prélèvements sur le FPSPP créé par la loi de novembre 2009 sur la formation professionnelle et les affecte à trois organismes :

- **50 millions à l'AFPA** pour la prise en charge de la certification des titres professionnels
- **126 millions à l'Agence des Services de Paiement (ASP)** pour permettre la prise en charge par celle-ci de la rémunération des stagiaires de la formation professionnelle, que l'Etat assurait jusqu'à présent
- **124 millions à Pôle emploi** pour prendre en charge la prime relative au contrat de professionnalisation (1000 euros à l'employeur pour l'embauche d'un jeune de moins de 26 ans) et pour financer des actions de formation dans le cadre des conventions de reclassement personnalisé (CRP). La contribution de l'Etat à la CRP s'élève encore pour 2011 à 26,97 millions en AE et CP, auxquels s'ajoutent 50 millions prélevés sur le FPSPP.

En réponse à ce prélèvement de **300 millions, soit le tiers du budget du FPSPP**, les partenaires sociaux ont décidé de ramener le taux maximum de contribution à 10 % au lieu de 13 %. Il faut rappeler qu'en 2008, le gouvernement avait déjà prélevé 200 millions sur le FUP devenu le FPSPP.

c/ La réduction des moyens de la validation des acquis de l'expérience (VAE)

Les moyens de la VAE passent de 13,2 millions en 2010 à 6,77 millions d'euros en AE et CP pour 2011.

d/ Les dotations de décentralisation sont gelées jusqu'en 2013 sur la base des crédits 2010

- rémunération des stagiaires : 9,22 millions
- formations qualifiantes : 353,34 millions
- rééquilibrage aménagement du territoire : 10,65 millions
- formations pré qualifiantes en faveur des jeunes : 516,6 millions
- primes d'apprentissage frais de gestion du CNASEA : 5 millions

e/ Les contrats de professionnalisation

Pour 2011, les crédits sont de **17,8 millions en AE et CP**, contre 18,73 millions en 2010.

En cas d'embauche de personnes âgées de 16 à 44 ans les employeurs ne bénéficient plus d'une exonération spécifique de cotisations sociales, mais entrent dans l'allègement Fillon de droit commun sur les bas salaires. La réduction est de 28 % sur les bas salaires entre 55 à 100 % du SMIC dans les entreprises de moins de 20 salariés (26 % au-delà).

Les entrées en contrat de professionnalisation en 2009 et 2010 ont été quelque peu irrégulières en lien avec la situation générale de l'emploi. En 2008, 177 800 entrées, en 2009 145 920 entrées, de janvier à juillet 2010, 49832 entrées. On peut donc présumer une baisse nette.

Au total, on est donc en présence d'un budget de restrictions, avec des économies souvent pratiquées sans grand discernement, tout au moins dans une perspective de développement de l'emploi et de la formation.

On peut constater que les seules dotations en augmentation concernent la création de micro-entreprises, ce qui permet d'alléger les statistiques du chômage par un artifice dangereux.

La politique poursuivie depuis 2002 et qui s'accélère depuis 2007, est celle d'un désengagement de l'Etat des politiques d'activation de l'emploi, au profit de la seule baisse du coût du travail. Pour ces gouvernements, les exonérations fiscales et sociales sont devenues l'élément principal de ce qui est considéré comme une politique de l'emploi alors qu'il ne s'agit que d'une politique de réduction du coût du travail.

Au total, le Conseil des Prélèvements obligatoires relève dans son rapport d'octobre 2010, **que le total des dispositifs fiscaux et sociaux applicables aux entreprises en faveur de l'emploi s'élève à 40 milliards d'euros.**

- Allègements généraux de cotisations sociales : 22,1 milliards
- Allègements sur les heures supplémentaires : 2,9 milliards
- Exonérations ciblées sur des publics : 1,40 milliard
- Exonérations ciblées sur des secteurs : 1,48 milliard
- Exonérations ciblées sur des territoires : 1,48 milliard
- Baisses ciblées de TVA sur des secteurs intensifs en main d'œuvre : 10,03 milliards
- Crédit d'impôt apprentissage : 400 millions

Il relève aussi que si certains dispositifs ont un effet réel sur l'emploi, d'autres sont d'un coût prohibitif pour un effet quasi nul. Il n'est pourtant pas véritablement envisagé pour le moment d'y remédier. **Le double objectif de diminution des revenus du travail et de transfert du financement de la protection sociale sur les ménages sera donc poursuivi.**

I n t e r v e n t i o n . . .

Projet de loi de finances pour 2011 Justice

par Jean-Pierre SUEUR, sénateur du Loiret

[séance du lundi 29 novembre 2010]

Monsieur le ministre, je veux d'abord vous présenter mes vœux de pleine réussite pour la haute fonction de garde des sceaux à laquelle vous accédez, car c'est une mission très importante pour notre pays. Ces vœux sont d'autant plus sincères que l'héritage est lourd. Je ne reviendrai pas sur les points qui ont été soulignés par ma collègue Mme Borvo Cohen-Seat.



Monsieur le rapporteur spécial, nous avons tous noté que, dans son quatrième rapport bisannuel, la Commission européenne pour l'efficacité de la justice a placé la France au trente-septième rang mondial alors que l'année dernière elle occupait le trente-cinquième rang. Notre pays ne dépense que 0,16 % de son PIB pour la justice, ce qui le classe derrière l'Arménie et l'Azerbaïdjan. On ne peut pas dire, madame Goulet, qu'il y ait motif à pavoiser !

Pour 100 000 habitants, la France compte 9,1 juges, ce qui la place au quarante-troisième rang. Nous avons donc un défi à relever.

Monsieur le ministre, votre tâche doit être d'affirmer cette rupture – nous avons beaucoup entendu parler par le passé. Il faut que notre pays détermine, dans un contexte financier très difficile, les champs ministériels pour lesquels les moyens doivent être véritablement augmentés. Selon moi, la justice, l'enseignement supérieur et la recherche, secteurs où nous sommes confrontés à des défis très lourds, doivent faire l'objet d'un effort considérable.

Monsieur le ministre, vous avez suffisamment siégé au Sénat et dans d'autres assemblées pour savoir qu'il faut refuser les petites méthodes et les subterfuges pour relever un tel défi. Nous avons noté que le budget de la mission « Justice » augmentait de 4,2 %, mais avons aussitôt vu que les reports des suppressions de crédits de 2010 sur 2011 étaient pris en compte indûment dans le calcul de cette augmentation, ce qui modifie sensiblement la donne.

De même, on ne peut guère se glorifier, si ce n'est formellement, – j'espère, d'ailleurs, monsieur le ministre, que vous ferez montre de sincérité sur ce point – du fait que les frais de justice augmentent de 17 %. Ces frais avaient en effet été dramatiquement sous-évalués l'année dernière, si bien qu'il a fallu pour les payer y affecter 19 millions d'euros de crédits de personnel. Dès lors, l'augmentation prévue de 17 % n'est évidemment qu'un trompe-l'œil qui n'a pas dû vous « tromper » plus que nous, monsieur le garde de sceaux !

Il en va de même de la PJJ, qui enregistre, mes collègues l'ont souligné, une perte de 117 emplois et de 20 millions d'euros de budget. Naturellement, nous savons qu'une nouvelle distribution des tâches par rapport aux conseils généraux a été décidée. Mais ce n'est pas au président de conseil général que vous êtes par ailleurs, monsieur le garde de sceaux, que je vais expliquer les grandes difficultés auxquelles sont confrontés les conseils généraux... Il est donc difficile d'affirmer que tout va pour le mieux dans le meilleur des mondes !

M. le rapporteur spécial, dont je salue tout particulièrement le travail, a remis un rapport qui présente de grandes envolées de lucidité. Il écrit notamment, s'agissant des frais de justice : « Il apparaît donc que la sous-budgétisation constatée en 2009 et 2010 se poursuit en 2011, remettant en cause le principe de sincérité budgétaire au sein de la mission "Justice" ».

Je vous lis toujours avec une grande attention !

S'agissant des effectifs des magistrats, nous constatons une diminution de 76 postes. Le rapporteur spécial, M. du Luart, indique que « le ratio entre le nombre de greffiers et celui de magistrats n'a pas pu atteindre le niveau souhaitable de un pour un. Ce ratio reste durablement "défavorable" aux greffiers comme en atteste le tableau suivant ». La lecture de ce tableau révèle que ce ratio s'élevait à 0,88 en 2006 et à 0,86 en 2010 : il est donc en baisse. Naturellement, monsieur le ministre, comme le nombre de magistrats baissera l'année prochaine, on peut prévoir que ce ratio augmentera. Mais celui qui se réjouira de cette augmentation se félicitera d'une amélioration dépourvue de tout fondement réel – il suffit de connaître quelques notions élémentaires de mathématiques pour s'en convaincre !

Mes chers collègues, monsieur le ministre, nous pourrions continuer à citer des chiffres, mais la vérité, c'est qu'il faut inverser la tendance et accorder plus de moyens à ce ministère. Il s'agit d'une nécessité absolue et je pense que nous en serons tous d'accord.

Dans mon département du Loiret, la presse s'est fait l'écho d'une erreur des services judiciaires : cinq trafiquants de stupéfiants présumés ont été remis en liberté par erreur et l'inspection générale des services judiciaires doit se rendre à Orléans aujourd'hui même. Face à cet événement qui a provoqué des réactions et suscite l'incompréhension de nos concitoyens, il me semble tout à fait juste d'établir les responsabilités : c'est le rôle de l'inspection générale, je pense qu'elle s'en acquittera.

Sans céder à la démagogie, cet événement doit cependant être replacé dans son contexte : dès le mois de mai dernier, les chefs de cour et de juridictions d'Orléans ont alerté avec beaucoup d'insistance votre prédécesseur, monsieur le ministre, sur les problèmes causés par le manque de personnel et de moyens. Autant je pense qu'il faut établir les responsabilités dans le cas de cette erreur tout à fait fâcheuse – c'est le moins que l'on puisse dire ! –, autant il faut prendre en compte son contexte. Le manque de personnel – fonctionnaires, greffiers, magistrats – se traduit et se traduira par un nombre croissant de dysfonctionnements si des mesures énergiques ne sont pas prises pour augmenter les moyens de votre ministère.

Au-delà de ces considérations budgétaires, monsieur le ministre, nous attendons de vous que vous mettiez en œuvre la collégialité de l'instruction, prévue par la loi. Nous attendons également de vous que la réforme absolument nécessaire de la législation sur la garde à vue nous soit rapidement soumise, parce que nous nous trouvons dans une situation absurde, où le Conseil constitutionnel a déclaré que les gardes à vue actuellement en cours étaient inconstitutionnelles, mais pouvaient se poursuivre encore quelques mois. Il en résulte une instabilité juridique qui conduit un nombre important d'avocats à saisir la Cour européenne des droits de l'homme : cette situation ne peut pas durer et il est donc absolument urgent d'y porter remède.

Enfin, monsieur le ministre, nous souhaiterions obtenir une précision que j'ai l'honneur de solliciter de votre bienveillance en concluant cette intervention. L'idée de supprimer les juges d'instruction paraissait chère à votre prédécesseur, or nous avons noté avec intérêt que vous n'en aviez point parlé dans votre premier discours devant une organisation de magistrats. Ce silence a été diversement interprété : pour ma part, j'ai compris que vous aviez renoncé à cette funeste idée. Je serais heureux si vous pouviez nous confirmer, monsieur le ministre, que telle est bien votre position : ce serait un point important de ce débat !

I n t e r v e n t i o n . . .

Projet de loi de finances pour 2011 Justice

par **Richard YUNG**, sénateur représentant les Français établis hors de France

[séance du lundi 29 novembre 2010]

Madame la présidente, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, dans le domaine pénitentiaire, les années se suivent et se ressemblent. Je voudrais tout d'abord évoquer le sujet important de la politique immobilière. Nous avons suffisamment insisté sur les conséquences de la surpopulation carcérale pour nous réjouir du projet de création de 5 000 places de prison dans les prochaines années. Néanmoins, permettez-moi de faire quelques remarques à ce sujet.



Avant tout, ces 5 000 places doivent servir à faire baisser le taux d'occupation de nos prisons. Elles ne doivent pas être un appel à remplir davantage les prisons, que des mesures d'adaptation des peines doivent par ailleurs conduire à vider.

À cet égard, je vous rappelle que le taux d'occupation de la prison de Caen est de 200 %. Je n'ose même pas signaler celui de la prison de Mayotte !

Je profite de l'occasion, monsieur le garde des sceaux, pour vous faire part de l'interrogation de mon collègue Pierre-Yves Collombat à propos de la prison de Draguignan, détruite par les intempéries, dont la reconstruction n'a toujours pas démarré. L'opinion varoise s'inquiète. Peut-être pourriez-vous nous en dire un mot.

J'en reviens à mon propos.

Nous avons constaté un revirement significatif de la position du Gouvernement sur la question de l'encellulement individuel, comme l'a noté notre rapporteur M. Lecerf. Certes, l'encellulement individuel est un objectif à poursuivre. Cependant, il doit être interprété avec intelligence et subtilité.

Ce n'est pas la meilleure solution dans certains cas. Nous avons tous visité suffisamment de prisons pour savoir que certains détenus préfèrent être à deux ou en petits groupes. Cela dépend donc des cas, des situations, et ce principe doit être appliqué avec discernement.

Enfin, il faut que ces nouvelles places aillent de préférence vers des prisons de petite et moyenne dimension. Nous nous inquiétons de voir de nouveaux projets de grandes prisons. Les professionnels estiment qu'une capacité de 300 places est raisonnable. Nous devrions nous limiter à des unités de cette taille.

Au mois d'avril dernier, M. Jean-Marie Bockel avait demandé à M. Gontard un rapport sur le développement des prisons ouvertes en France. Nombre d'entre nous soutiennent cette idée. Je voudrais savoir si ce rapport a été remis ou si le départ de M. Bockel du Gouvernement marque l'enterrement de ce beau concept.

À propos des conditions de vie en prison, je déposerai tout à l'heure un amendement visant à instituer la gratuité de l'accès à la télévision dans les centres de détention. Nous en reparlerons à cette occasion.

Ces considérations matérielles revêtent d'autant plus d'importance qu'elles ont un effet majeur sur l'état psychologique des personnes détenues. Cet état est globalement mauvais. Depuis le début de l'année, 150 détenus ont mis fin à leurs jours, contre 115 en 2009 et 109 en 2008 ; c'est alarmant.

Le précédent garde des sceaux avait mis en place un plan de lutte contre les suicides en prison, mais j'ai l'impression que ce plan n'a pas donné de résultats significatifs. Le kit anti-suicide, les pyjamas en papier, etc., n'ont pas été des solutions à la hauteur de cet enjeu majeur. Comment, monsieur le garde des sceaux, envisagez-vous cette question ?

Le concept d'établissement à réinsertion active, ERA, sur lequel s'appuiera le nouveau programme immobilier, prévoit la création systématique de locaux destinés aux services de psychiatrie, au sein des unités de consultations et de soins ambulatoires. Je nourris des réserves sur cette approche, car, à mon sens, les malades psychiatriques, pourtant nombreux puisqu'ils représentent 25 % à 28 % des détenus, n'ont rien à faire en prison. À mon avis, il s'agit d'une fâcheuse confusion des genres. S'agissant du travail en milieu carcéral, force est de constater que la conjoncture économique rend difficile la mise en œuvre de l'obligation d'activité. L'objectif de 37 %, c'est-à-dire d'un tiers de détenus en activité, n'est pas suffisant, et c'est dommage. Je pense que la crise a bon dos puisque, dans les pays d'Europe du Nord, où la crise est également présente, les taux d'emploi sont significativement plus élevés.

Enfin, vous prévoyez de créer 997 emplois supplémentaires, ce qui va dans le bon sens. Néanmoins, n'est pas pris en compte dans ces emplois le transfert de l'escorte de la gendarmerie et de la police vers l'administration pénitentiaire. Selon les estimations, il s'agirait de 800, 1 000 ou 1 200 emplois concernés. Si, d'un côté, 1 000 emplois sont créés, mais que, de l'autre, 1 200 emplois sont transférés pour les escortes, le résultat sera nul, voire négatif. Pouvez-vous, monsieur le garde des sceaux, nous rassurer sur cette question ?

Vous comprendrez, d'après ces remarques, mes chers collègues, que le vote de notre groupe ne sera pas favorable.

I n t e r v e n t i o n . . .

Projet de loi de finances pour 2011 Justice

par Virginie KLES, sénatrice d'Ille-et-Vilaine

[séance du lundi 29 novembre 2010]

Même si ce budget n'a pas été élaboré par vous-même, monsieur le ministre, vous allez avoir la lourde tâche, et je partage sur ce point l'analyse de mon collègue Jean-Pierre Sueur, de le mettre en œuvre et, surtout, de veiller à son efficacité. En effet, ce budget a été élaboré par un Gouvernement auquel vous accordez votre confiance, cependant que j'ai, quant à moi, beaucoup de mal à le faire devant un exécutif qui multiplie les effets déclamatoires, les incohérences et les contradictions, qui confond vitesse et précipitation, priorité et comptabilité, mutualisation et coupes sévères, qui se permet de commenter des décisions de justice et qui confond parfois coupables et mis en cause ; bref, un exécutif qui confond le pouvoir exécutif et le pouvoir judiciaire.



Les chiffres ont déjà été beaucoup analysés et disséqués par mes prédécesseurs à cette tribune. Manifestement, sur les mêmes chiffres, on peut avoir des analyses à géométrie variable, puisque je n'ai pas encore entendu beaucoup de ministres se plaindre de restrictions ou de coupes dans leur budget. Au contraire, ils se félicitent tous, officiellement, mais pas trop fort pour ne pas faire de jaloux, d'avoir bien défendu leur beefsteak et d'avoir obtenu des choses très intéressantes pour leur ministère.

Dans un contexte de RGPP dans lequel, théoriquement, tous les fonds publics ont diminué, j'ai un petit peu de mal à comprendre la cohérence de ces discours.

Personnellement, en tout cas, je partage plutôt le pessimisme de mes collègues de gauche que l'optimisme de mes collègues de droite sur les fonds qui vous ont été attribués.

En tout cas, point n'est besoin, sans doute, d'analyser ces chiffres de façon précise. Les grands principes de ce budget démontreront facilement les qualités que j'ai prêtées au Gouvernement dans mon propos introductif. En ce qui concerne par exemple l'administration pénitentiaire, l'incohérence de son budget se mesure à la carte des fermetures et des ouvertures. On propose de fermer des établissements pénitentiaires qui fonctionnent bien, pour lesquels les taux de récidive sont faibles, les problèmes sociaux peu élevés, l'ambiance excellente. On les ferme tout de même, Dieu seul sait pour quel motif, pour en construire et en ouvrir d'autres ailleurs !

Quant à la carte géographique, j'ai du mal à en comprendre la cohérence : on prône l'importance du rapprochement familial tandis que les ouvertures prévues ne semblent absolument pas prendre en compte ce souci. Des bracelets électroniques sont prévus, certes. Mais, c'est de notoriété publique, et l'expérience de nos voisins étrangers, plus ancienne que la nôtre, le montre parfaitement, la mise sous bracelets électroniques requiert du personnel. Les problèmes surviennent sur le long terme et non pas au cours des quelques mois après la sortie de prison. L'insertion, elle aussi, s'évalue sur le long terme. Quels sont les moyens mis en place pour le suivi des personnes concernées ? Aucun.

La précipitation du Gouvernement est encore flagrante en matière de transfèrement des personnes sous main de justice. Alors qu'on en parle depuis des années, était-il nécessaire de le faire brutalement, en quelques mois, sans aucune concertation, sans aucune préparation et sans aucune formation du personnel auquel il sera demandé demain d'assumer ces nouvelles missions ?

Une fois de plus, vitesse et précipitation sont confondues, comme dans le cas de Cassiopee et de la réforme des tutelles. Les réformes ne correspondent pas à l'objectif affiché.

Je voudrais maintenant évoquer le sujet des mineurs, qui me préoccupe énormément. J'ai lu avec beaucoup d'attention le rapport de M. Bockel sur la prévention de la délinquance. M. Bockel lui-même s'inquiète beaucoup de la systématisation des comparutions immédiates, qui, la plupart du temps, face à des situations complexes et multifactorielles, n'est pas gage d'efficacité. De nombreux éléments sont à prendre en considération pour sortir réellement les mineurs de la délinquance.

M. Bockel lui-même s'interroge sur les moyens qui vont être donnés au milieu associatif. Il s'inquiète des incertitudes qui pèsent sur les mesures éducatives qui seront demain mises en place. Déjà, dans nombre de juridictions, les budgets sont insuffisants pour les enquêtes sociales. Les délégués du procureur ne peuvent plus se déplacer. Il n'y a plus de budget de déplacement. Les juges des enfants, qui devraient être présents dans les comités intercommunaux de sécurité et de prévention de la délinquance, n'en auront pas le temps, et nulle création d'emplois n'est prévue.

L'article 41 du projet de loi de finances prévoit une mesure de paiement systématique des droits par la personne bénéficiant de l'aide juridictionnelle. Les enfants y seront-ils soumis ? Où trouveront-ils les 8,80 euros requis pour être représentés par un avocat devant un juge des enfants dans les cas de divorce difficile, où il est nécessaire qu'ils fassent entendre leur voix ?

Les plus vulnérables, une fois de plus, seront touchés, comme beaucoup trop souvent avec ce Gouvernement. Nous allons donc vers une justice à deux vitesses, une justice qui ne sera accessible qu'aux cols blancs, qu'aux caïds de l'économie sous-terrainne, alors que le Gouvernement affirme vouloir lutter contre ces derniers, qui pourrissent véritablement la sécurité dans notre société.

Il en allait déjà ainsi avec la réforme de la représentation devant la cour d'appel et des avoués. Il en va de même avec l'aide juridictionnelle. Vous vous gargarisez de son augmentation.

Pas vous, monsieur le ministre, mais le Gouvernement auquel vous appartenez.

Or, cette augmentation servira tout juste à absorber l'augmentation de la TVA des honoraires des avocats et les retards pris en la matière depuis deux ans.

La carte judiciaire est bouleversée, au gré des ouvertures, des fermetures et des réouvertures, alors qu'il aurait fallu aller moins vite. Je connais la situation dans certains territoires. Je ne remets pas en cause le bien-fondé des réouvertures, mais je remets en cause la précipitation et l'absence de concertation qui ont présidé, une fois de plus, à cette réforme. Aujourd'hui, on répare à grands coups des erreurs qui auraient pu être évitées si le Gouvernement était allé moins vite.

À gauche, monsieur le ministre, nous ne souffrons pas de cette espèce de dédoublement de la personnalité qui semble affecter tous les membres du Gouvernement et de la majorité parlementaire. Aussi, bien entendu, nous ne voterons pas ce budget.

I n t e r v e n t i o n . . .

Projet de loi de finances pour 2011 Immigration, asile et intégration

par Catherine TASCA, sénatrice des Yvelines

[séance du lundi 29 novembre 2010]

Madame la présidente, monsieur le ministre, mes chers collègues, l'examen des crédits budgétaires pour l'année 2011 de la mission « Immigration, asile et intégration » s'inscrit dans un contexte politique et législatif singulier. Ce dernier donnera à notre débat, je l'espère, une tonalité moins convenue que celle qui caractérise parfois l'examen des missions budgétaires.



La suppression du ministère de l'immigration, ajoutée à l'abandon de l'intitulé « identité nationale », pourrait être annonciatrice d'une évolution dans la façon dont le Gouvernement appréhende les questions liées aux migrations et à l'intégration. Toutefois, sans préjuger de nos débats sur le projet de loi à venir, le Gouvernement semble vouloir poursuivre la même politique, une politique que, pour ma part, je juge stigmatisante, déséquilibrée et contraire à notre tradition en matière de droits de l'homme.

Les résultats, en termes de facilitation de la circulation ou d'intégration, demeurent peu perceptibles.

J'évoquais à l'instant le projet de loi relatif à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité. L'examen des crédits de cette mission ne pourra s'affranchir de ce contexte législatif. Les crédits de la mission « Immigration, asile et intégration » s'élèvent à 563,8 millions d'euros en crédits de paiement – en baisse de 0,2 % – et à 561,5 millions d'euros en autorisations d'engagement – en augmentation de 0,7 %.

Cette quasi-stabilité des crédits doit, en raison du caractère transversal de la politique d'immigration, être mise en regard des évolutions que connaissent d'autres missions intervenant en cette matière.

Ainsi, les missions « Culture », « Travail et emploi » et « Aide publique au développement » voient leurs crédits nettement reculer, respectivement de 11,7 %, 14,5 % et 15,4 %.

En outre, la quasi-stabilité des crédits de la mission masque d'importantes disparités au sein de cette dernière. Certaines actions, parmi les plus vitales, connaissent des baisses marquées. C'est sur elles que je centrerai mon propos.

J'évoquerai tout d'abord l'asile.

Le soutien aux demandeurs d'asile rassemble à lui seul plus de la moitié – 58,4 % – des crédits de la mission. Ce pourcentage traduit la tradition séculaire d'accueil et de protection de la France pour les femmes et les hommes qui sont menacés dans leur pays du fait de leur race, de leur religion, de leur nationalité ou de leur combat pour la démocratie et les libertés. Le Gouvernement revendique souvent cette tradition d'accueil de la France, qui reste la première terre d'asile en Europe.

Comment, dès lors, expliquer ce sentiment profond que l'on éprouve d'une image aujourd'hui écornée de la politique française de l'asile ?

Récemment, la France a accueilli 36 Irakiens blessés dans l'attaque de la cathédrale syriaque de Bagdad. La minorité chrétienne d'Irak est la cible de nombreuses persécutions. La décision de notre pays d'accueillir ces réfugiés était une réponse nécessaire, une exigence morale.

Toutefois, peut-on ignorer que l'humanité montrée aujourd'hui succède à l'intransigeance manifestée hier ? Le refus du gouvernement français de mettre en œuvre, au bénéfice des réfugiés afghans, le dispositif de protection temporaire, ajouté à l'expulsion par charters de nombre de ces derniers, en dépit des menaces qui pouvaient peser sur eux, crée, chez beaucoup d'entre nous, le sentiment d'une compassion à deux vitesses.

Que ce soit le même ministre, M. Éric Besson, qui ait décidé l'une et l'autre mesures nous conforte dans ce sentiment désagréable que la France opère un tri entre les victimes des désordres du monde. Or telle n'est pas la tradition française de l'asile, selon laquelle l'unique souci doit être l'accueil et la protection des réfugiés. La prise en compte des motifs de persécution, de la race, de la religion ou de la nationalité constituerait une rupture avec cette tradition.

Plus préoccupantes encore sont les conditions pratiques d'exercice du droit d'asile, qui se dégradent. Le Gouvernement admet la nécessité d'un effort important, mais il ne parvient pas à sortir de la logique de sous-évaluation des crédits liés à l'accueil et au soutien des demandeurs d'asile.

Je suis bien consciente de la difficulté que représente pour un gouvernement l'adaptation de nos dispositifs à des demandes d'asile dont il est compliqué d'anticiper le nombre. Toutefois, une politique ainsi menée par « à-coups » n'est pas à la hauteur d'un pays qui, comme la France, revendique haut et fort sa tradition d'accueil.

Depuis 1998, des efforts notables ont été réalisés, du fait de la forte croissance de la demande d'asile entre 1997 et 2003. Ainsi, les places dans les CADA ont été multipliées par six depuis 1998. Il n'empêche que le dispositif national d'hébergement se trouve aujourd'hui saturé.

Des places sont ouvertes chaque année, mais elles sont insuffisantes dans un contexte d'augmentation ininterrompue du nombre des demandeurs d'asile. Contraints à une obligation légale de domiciliation, ceux-ci se retrouvent dans l'impossibilité d'entamer leur démarche et se voient, de ce fait, privés de l'exercice effectif de leur droit. Quelles initiatives entendez-vous prendre, monsieur le ministre, pour renforcer le dispositif de domiciliation et, ainsi, garantir l'effectivité du droit d'asile ?

Les délais de traitement des demandes constituent l'autre grand chantier des dispositifs de soutien et d'accueil des réfugiés. La durée d'examen des dossiers par l'OFPRA a connu une très forte inflation ces deux dernières années, du fait du nombre croissant des demandeurs d'asile et d'un déficit de personnels.

Le délai moyen de traitement d'un dossier était de 100 jours en 2008. Il est aujourd'hui de 135 jours. Une dotation de 1,5 million d'euros permettra de recruter trente contractuels pour une période de dix-huit mois. Sans doute ce renforcement des personnels permettra-t-il à l'opérateur de faire cesser l'allongement des durées d'instruction. Néanmoins, suffira-t-il à enclencher une baisse des délais telle que celle que le Gouvernement envisage ? J'en doute !

S'agissant de la politique de l'éloignement, je regrette que l'évaluation de son coût soit encore si difficile. Le travail accompli par M. le rapporteur spécial lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2009 avait, de ce point de vue, apporté une intéressante contribution.

Des difficultés persistent, qui sont liées, notamment, à l'évaluation complexe du coût des interpellations et des gardes à vue réalisées dans le cadre de la lutte contre l'immigration irrégulière. La réunion de ces missions au sein du seul ministère de l'intérieur devrait permettre d'améliorer l'évaluation du coût de l'éloignement forcé. Il n'en demeure pas moins que les crédits relatifs à la lutte contre l'immigration irrégulière connaissent une baisse de 10,6 % en autorisations d'engagement et de 3,4 % en crédits de paiement.

Monsieur le rapporteur spécial, vous indiquez que cette contraction résulterait de la baisse du coût de la billetterie. Pourtant, si j'en crois les documents budgétaires qui sont à ma disposition, l'évaluation des frais d'éloignement des migrants en situation irrégulière a été opérée sur une prévision stable de retours forcés, pour un coût moyen lui-même constant. Monsieur le ministre, pouvez-vous nous éclairer sur ce point précis ?

J'en viens aux crédits d'investissement consacrés aux centres de rétention administrative. Ceux-ci s'élevaient à 24 millions d'euros en 2010. Pour 2011, ils sont de 15,9 millions d'euros, dont près de 9 millions d'euros seront mobilisés pour le seul centre de Mayotte.

En dépit d'un nombre de places à la hausse, les CRA d'Île-de-France font face à un phénomène de saturation que l'augmentation des durées de rétention souhaitée par le Gouvernement viendra encore amplifier. Je plaide là non pas pour l'augmentation du nombre de centres de rétention administrative, mais bien pour une politique plus mesurée de la rétention.

Je souhaite, enfin, aborder la question de l'intégration des migrants.

Globalement, le programme 303 connaît un repli de ses crédits de 8,1 % et l'action Intégration des étrangers en situation régulière une baisse plus importante, de 13,1 %. Il n'est sans doute pas inutile de rappeler ces chiffres à quelques semaines de l'examen d'un projet de loi dont l'exposé des motifs précise que son « premier objet » est de « renforcer l'intégration des immigrés qui entrent et séjournent sur le territoire national ».

Dans ce contexte, la subvention pour charges de service public versée à l'OFII reste stable, mais les projets de lois successifs ont tellement gonflé le nombre des missions qui sont affectées à cet opérateur que je suis plus que sceptique sur sa capacité à les remplir efficacement à budget constant.

Monsieur le ministre, une politique de l'immigration et de l'asile se juge non pas seulement aux moyens budgétaires qui lui sont consacrés, mais aussi, et bien plus sûrement, à la pensée qui l'inspire. Or nous n'approuvons ni la philosophie ni les moyens de votre politique en la matière. Pour les objectifs auxquels nous pouvons souscrire, c'est-à-dire la facilitation de la circulation des migrants et l'amélioration de l'accueil des réfugiés et des migrants réguliers, les moyens de cette mission ne sont pas à la hauteur des enjeux.

Pour ces raisons, notre groupe votera contre les crédits de cette mission.

I n t e r v e n t i o n . . .

Projet de loi de finances pour 2011 Immigration, asile et intégration

par **Richard YUNG**, sénateur représentant les Français établis hors de France

[séance du lundi 29 novembre 2010]

Madame la présidente, monsieur le ministre, mes chers collègues, l'examen du projet de loi de finances pour 2011 vient clore une année 2010 qui aura été marquée par plusieurs débats importants, à commencer par l'inutile débat sur l'identité nationale.



D'ailleurs, nous nous réjouissons de voir que vous avez mesuré la dangerosité de ce dernier puisque, si nous l'avons bien compris, il a été discrètement évacué vers d'autres cieux. Je mentionnerai aussi l'intensification de l'expulsion des ressortissants européens appartenant à la communauté Rom et la disparition du ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire.

Doit-on se réjouir du rattachement de l'immigration au ministère de l'intérieur ? J'imagine que, pour vous, monsieur le ministre, la réponse est affirmative puisque cet ancien ministère était en quelque sorte « votre enfant » et que vous le retrouvez.

Je pense au contraire que la confusion entre, d'une part, le ministère de la sécurité et, d'autre part, le ministère de l'immigration risque de conforter l'idée qu'il y a un lien entre les deux.

C'est d'ailleurs ce qu'affirmait Nicolas Sarkozy dans le discours de Grenoble, en faisant l'amalgame entre immigration et insécurité. Je m'inquiète également du transfert des crédits du développement solidaire à la mission « Immigration, asile et intégration », et donc, en fait, au ministère de l'intérieur.

On introduit ainsi une séparation entre ces activités et celles qui sont relatives à la coopération. C'est préjudiciable à un double titre : en termes de lisibilité budgétaire et en raison de la mauvaise interprétation que feront de cette décision les pays auxquels cette politique est destinée.

J'en viens à ce projet de budget proprement dit, qui traduit plusieurs choix que vous avez opérés, monsieur le ministre.

Premier choix : vous avez procédé à un relèvement des barrières administratives, ce qui entraîne une augmentation des difficultés et des tracasseries que doivent surmonter les migrants. Il n'est que de voir la politique des taxes que vous mettez en œuvre et sur laquelle nous reviendrons lors de l'examen des amendements : les droits de chancellerie dont doivent s'acquitter les étrangers lors de leur demande de visa augmentent de façon tout à fait considérable. Ainsi, au Mali, il faut déboursier 220 euros en moyenne, alors que le salaire moyen local est de 61 euros, sans d'ailleurs avoir la certitude d'obtenir le document demandé. Une fois arrivés sur le territoire français, les étrangers doivent s'acquitter d'autres taxes, dont le montant ne cesse d'augmenter ; nous y reviendrons tout à l'heure.

Cette politique n'est pas bonne dans la mesure où, de facto, elle encourage indirectement l'immigration irrégulière : les candidats à l'immigration cherchent à éviter d'avoir à payer ces taxes et se tournent vers les filières de passeurs. La seule disposition positive prévue pour 2011 concerne l'obligation, pour l'administration consulaire, de motiver les décisions de refus de visa. C'est une très bonne mesure. En tant que sénateur représentant les Français établis hors de France, je peux témoigner que les sollicitations à ce sujet représentent une partie importante de notre travail : même si elles sont indues, nous nous acquittons de cette tâche.

Je m'interroge seulement sur la capacité des consuls à faire face à cette situation, vu l'état de dénuement dans lequel se trouvent les postes. Deuxième choix : la « chasse aux étrangers » et l'augmentation du nombre des interpellations. Depuis 2002, les forces de l'ordre sont mobilisées pour procéder à des interpellations de masse qui visent plus particulièrement les étrangers dont on soupçonne qu'ils sont en situation irrégulière. Cette pratique a un avantage, celui de tirer vers le haut le taux d'éclaircissement, car un étranger en situation irrégulière interpellé équivaut à un cas élucidé.

Et les statistiques augmentent d'autant ! Force est de constater, d'ailleurs, que cet acharnement ne produit guère de résultats tangibles puisque, depuis 2008, on observe un tassement du nombre d'expulsions effectivement réalisées : si la France a procédé à 29 288 expulsions en 2009, l'objectif pour 2010 et 2011 est de 28 000 mesures d'expulsion. Mais le Gouvernement continue de gonfler ces chiffres en fusionnant dans un même indicateur de performance les retours forcés, au nombre de 18 760, et les retours volontaires pris en charge par l'OFII, au nombre de 9 240. En d'autres termes, les résultats sont augmentés d'un tiers.

Troisième choix : la banalisation de l'enfermement des étrangers en situation irrégulière. En 2011, il est prévu d'augmenter de 16 % les capacités de rétention administratives : 2036 places en 2011, contre 1 748 en 2010. Nous nous interrogeons sur l'opportunité de cette mesure. On pourrait considérer que, comme pour les prisons, il s'agit d'une bonne disposition; mais le taux moyen d'occupation des centres de rétention administrative est de 58 % – à peu près 60 % au cours du premier trimestre de 2010. On me dit que cela vise à une meilleure adaptation géographique des CRA. Je pense plutôt qu'il s'agit en fait d'anticiper l'augmentation de la durée de rétention, mesure qui figure dans le projet de loi relatif à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité.

Le rapporteur spécial l'a souligné, les documents budgétaires dont nous disposons ne permettent toujours pas d'avoir une vision globale des dépenses liées à la rétention administrative. La mise en place d'un tableau de bord de performance est censée faciliter le calcul du coût complet du fonctionnement des CRA. Or cet outil ne tient pas compte de nombreuses dépenses. Si l'on inclut tous les postes de dépense, on aboutit à un coût largement

supérieur à 3 000 euros par personne retenue. Sachant que le taux d'exécution des décisions d'éloignement prononcées s'élève à moins de 30 %, cela représente un gâchis considérable en ces temps de rigueur budgétaire.

J'en viens à présent au dispositif d'assistance juridique aux étrangers placés en rétention administrative. Le projet de loi de finances pour 2011 prévoit une hausse de 4,3 % du montant des crédits alloués aux associations chargées de cette mission : 4,8 millions d'euros en 2011, contre 4,6 millions d'euros en 2010. En raison de l'entrée en vigueur tardive de l'allotissement du marché d'aide aux droits des étrangers, après l'avoir découpé en six ou sept parties dont plusieurs ont été ensuite annulées, le Gouvernement doit procéder à l'indemnisation des frais résultant de l'annulation du marché. Je souhaite savoir si les associations ont déjà été indemnisées et, si oui, pour quel montant.

Quatrième choix : une insuffisance des crédits qui remet en cause le droit d'asile. Contrairement à ce que le Gouvernement veut nous faire croire, la France n'est pas le pays le plus accueillant pour les demandeurs d'asile : elle est simplement le pays le plus demandé. Si l'on raisonne en termes de taux de reconnaissance du statut de réfugié, on constate que la France est moins généreuse que la plupart des États membres de l'Union européenne. L'analyse détaillée de l'action n° 2 du programme 303 confirme ce constat. En 2011, les crédits consacrés à la garantie de l'exercice du droit d'asile seront inférieurs de près de 44 millions d'euros aux dépenses constatées en 2009. La hausse du budget alloué à l'asile est donc une hausse en trompe-l'œil et nous savons que, comme les années précédentes, il faudra un décret d'avance pour abonder ce budget en cours d'exercice. En d'autres termes, il faut dire les choses comme elles sont, le projet de budget que l'on nous présente n'est pas très sincère ! Par ailleurs, le Gouvernement entend réduire les délais d'examen des demandes d'asile. A priori, cet objectif va dans le bon sens.

Cependant, je crains fort que sa réalisation ne se fasse au détriment de la qualité de l'examen des dossiers. Cette crainte est renforcée par la lecture du prochain projet de loi relatif à l'immigration, qui prévoit notamment d'étendre la procédure prioritaire.

Pour toutes ces raisons, nous ne voterons pas ce projet de budget.

I n t e r v e n t i o n . . .

Projet de loi de finances pour 2011 Sécurité

par Jean-Louis CARRERE, sénateur des Landes

[séance du lundi 29 novembre 2010]

Madame la présidente, monsieur le ministre, mes chers collègues, l'actualité me conduit à introduire mon propos par une citation extraite de la résolution générale du quatre-vingt-treizième Congrès des maires et présidents de communes de France, le 26 novembre dernier : « Le Congrès rappelle que la sécurité des citoyens est l'affaire commune de l'État et des collectivités territoriales, mais avec des responsabilités bien distinctes. Le Congrès appelle à un véritable partenariat entre les services des collectivités et ceux de l'État, dans le respect des compétences de chacun. Il rappelle son attachement vigilant au maintien des effectifs et à la présence des services de l'État sur le terrain. » Nous n'en prenons pas le chemin !



Voyons l'évolution de la gendarmerie. Ce sujet intéresse au plus haut point les élus locaux et, par voie de conséquence, les sénateurs. Pourquoi ? Parce que les maires de France pensent, monsieur le ministre, que la gendarmerie n'est plus en situation d'assurer une présence rurale et nationale adaptée aux évolutions de la délinquance et aux besoins du maintien de l'ordre et capable de prévenir, d'anticiper, d'agir avant que des faits délictueux ne se produisent. C'est simple : aujourd'hui le service public de la sécurité n'est plus assuré également sur l'ensemble du territoire !

On nous dit, comme cela vient encore d'être rappelé à l'instant, que le rattachement police-gendarmerie fonctionne bien, qu'il est en bonne voie...

Le problème est que ce rattachement devient petit à petit une fusion, une marche inévitable vers une force unique de sécurité ! À terme, il y aura non plus deux, mais une seule force, avec des spécialités différentes. Il sera alors impossible, vous le savez bien, de maintenir deux statuts, l'un, civil et l'autre, militaire. Or l'organisation de la République requiert deux forces, deux statuts, avec une bonne coordination, au travers d'un dispositif fonctionnel et opérationnel qui garantisse le maintien de la spécificité de la gendarmerie, indispensable pour notre sécurité en milieu rural et urbain.

Je suis donc tout à fait défavorable à la concentration de tous les pouvoirs de police au sein d'un même ministère. Quel est le sentiment sur le terrain ? Je vais vous le dire : les gendarmes ne sont plus là, ni là où il faut. La raréfaction de leur présence sur le terrain est la conséquence directe de votre politique depuis 2002. Je réside à côté de la gendarmerie d'Hagetmau. Depuis presque trois ans, celle-ci est toujours fermée. Il faut téléphoner, bientôt il faudra prendre rendez-vous, pour être assisté par ce corps de sécurité qui, naguère, garantissait une présence territoriale inégalée !

Monsieur le ministre, de vastes zones rurales et périurbaines sont désertées pour parer au plus pressé en zone urbaine, dans les grandes agglomérations et leurs quartiers.

Pour les élus locaux, ce qui importe, c'est la présence et l'action des forces de sécurité sur le terrain, dans la durée, en particulier en zone rurale. La diminution des effectifs de gendarmes a pour effet, notamment, d'allonger les délais d'intervention. Cette politique ne cesse de montrer ses limites.

Je dirai à présent un mot de votre budget, qui est le reflet de cette mauvaise politique.

La révision générale des politiques publiques, cela vient d'être rappelé, continue à faire des ravages parmi les forces de sécurité. La saignée se poursuit. Dans la gendarmerie, 957 emplois sont concernés.

Nous voudrions savoir, monsieur le ministre, quels sont exactement les secteurs affectés et les fonctions touchées par cette baisse constante des effectifs.

Permettez-moi de donner un premier exemple : la baisse des effectifs de gendarmes vous contraindra à supprimer des escadrons de gendarmerie mobile, et même à diminuer le nombre de personnels dans les escadrons. Leur nombre s'élève aujourd'hui à 110 ou 115 ; combien seront-ils demain ? Affaiblir la « mobile », sollicitée aussi par ses missions dans le cadre des opérations extérieures, est chose dangereuse, face aux risques inhérents aux missions de maintien de l'ordre, très exigeantes pour les personnels qui les composent. Actuellement, des unités rencontrent des difficultés pour partir en mission avec l'effectif demandé et sont obligées d'obtenir des renforts en personnel provenant d'autres escadrons.

Deuxième exemple : la brigade doit être placée au cœur de la population, pour lui permettre, grâce à sa connaissance approfondie du milieu dans lequel elle évolue, d'intervenir avec rapidité et efficacité, voire de prévenir les infractions. Est-ce toujours le cas ? Non, et les élus éprouvent un sentiment d'abandon !

Au Sénat, nous le savons, parce que, comme vous, monsieur le ministre, nous écoutons les élus qui nous disent que certaines communes sont délaissées et qu'il ne suffit pas d'envoyer en urgence des gendarmes quand « ça chauffe » : de gros problèmes se posent et il est nécessaire d'assurer partout une présence constante et régulière.

Regroupés en plusieurs brigades, les gendarmes sont appelés à intervenir sur un grand territoire ; ils sont donc souvent bien loin lorsqu'arrive un appel urgent et ils doivent parcourir de nombreux kilomètres les jours suivants pour mener auditions et enquêtes. La permanence n'est, de fait, plus assurée à la gendarmerie locale, car ces personnels sont très souvent sur la route. Bref, l'organisation de la gendarmerie est aujourd'hui très insatisfaisante.

On ne pourra pas poursuivre sur le même rythme les suppressions d'emplois sans affecter véritablement la capacité opérationnelle de la gendarmerie. Monsieur le ministre, sans le vouloir peut-être, vous l'avez réellement affaiblie !

Votre échec en matière de sécurité est patent. L'excès de communication ne remplace pas l'action et nos concitoyens savent bien que, depuis 2002, peu de chose ont été résolues en profondeur. Une politique sécuritaire faite de coups d'éclat médiatisés n'apporte ni tranquillité ni sécurité dans la durée.

En outre, monsieur le ministre, nous savons que vos prévisions budgétaires ne sont pas bonnes. Il suffit de relire les commentaires du président de la commission des finances pour être édifié.

Mauvaise gouvernance encore que cette demande d'ouverture de crédits d'urgence – elle me surprend beaucoup – de 930 millions d'euros pour assurer le versement des traitements de décembre de certains fonctionnaires appartenant à huit ministères, dont l'éducation nationale, la défense et l'intérieur. Vos contestables prévisions budgétaires posent avec force la question de la sincérité des budgets présentés au Parlement. En même temps, la France n'a-t-elle pas l'arrogance de donner des leçons de gouvernance aux autres pays européens ?

Non, monsieur le ministre, la politique que vous conduisez n'est pas la bonne ! Elle nous conduit à la diminution de l'assise territoriale de la gendarmerie ; alors que la délinquance et l'insécurité progressent, vous réduisez le format de nos forces de sécurité. Votre politique n'est qu'apparences, chiffres et coups d'éclat : nous la combattons !

I n t e r v e n t i o n . . .

Projet de loi de finances pour 2011

Sécurité

par Charles GAUTIER, sénateur de Loire-Atlantique

[séance du lundi 29 novembre 2010]

Madame la présidente, permettez-moi tout d'abord de protester contre le départ inopiné du ministre de l'intérieur, en plein débat sur les problèmes de sécurité. Que le « premier flic de France » ne soit pas devant la représentation nationale pour



parler de ses moyens m'apparaît comme étant une attitude tout à fait désinvolte. Mes chers collègues, la semaine dernière, un jeune garçon de onze ans a été blessé. Un autre de seize ans a été tué par un tir de kalachnikov dans un quartier populaire de Marseille. Ce qui est particulièrement gravissime dans cette situation, c'est que cela ne constitue pas un accident de balle perdue : ils étaient la cible du tireur.

À Marseille, en deux ans, on a dénombré dix-neuf personnes mortes dans ces conditions dans la rue.

Alors que les élus marseillais, de droite comme de gauche, constatent depuis plusieurs années qu'il manque à Marseille 350 policiers sur le terrain, le Gouvernement se contente d'envoyer ponctuellement des compagnies de CRS lorsque la tension est palpable. Comme la semaine dernière, des actions coup de poing sont menées, qui n'aboutissent qu'à la saisie de quelques grammes de stupéfiants, quelques armes, et vous vous en contentez.

Rien n'est tenté pour lutter réellement contre les trafics, lesquels reprennent dès que les compagnies de CRS tournent le dos. Résultat, les habitants sont pris en otage, les jeunes sont attirés par l'argent facile, et le Gouvernement tourne la tête pour ne pas voir et se bouche les oreilles, et ce jusqu'au prochain accident !

Le budget de la sécurité pour 2011 s'inscrit dans la droite ligne des précédents. Vous affichez, en période de forte contrainte budgétaire, une augmentation de façade, qui ne couvre en réalité que les hausses de salaires dues à l'âge des fonctionnaires de police. Ce budget traduit la poursuite de la baisse des dépenses de fonctionnement et d'investissement, baisse qui atteint un tel niveau que certains responsables syndicaux, et même le directeur général de la police, évoquent le risque de paupérisation des services.

Les commissariats français sont trop souvent insalubres. La Cour européenne des droits de l'homme a pointé les conditions de détention françaises : les lieux de dépôt sont sordides. Les gardiens de la paix travaillent dans des conditions déplorables et sont de plus en plus victimes d'agressions et de vexations.

Dans ces conditions, comment pouvez-vous faire croire aux Français que la sécurité est une priorité du Gouvernement ?

Jean-Louis Carrère a rappelé la colère des maires des villes de France, qui s'accordent pour dire que vous avez fait porter petit à petit aux collectivités locales des responsabilités financières toujours plus grandes. Parmi celles-ci, la sécurité est sans doute l'une des premières que vous abandonnez. Vous avez opéré de façon insidieuse un véritable transfert de compétences de fait, à défaut d'un transfert de compétences de droit.

Au final, il n'y a plus aucune unité dans les politiques menées localement, et l'égalité des citoyens n'est plus assurée.

Les villes les plus riches peuvent se doter de polices municipales, parfois même pléthoriques, tandis que d'autres demandent sans cesse l'ouverture d'un commissariat sur leur territoire.

Les postes de police, les commissariats, les gendarmeries, ferment les uns après les autres. Pour en voir s'ouvrir, il faut des situations exceptionnelles. Il a fallu, par exemple, les émeutes de 2005 pour que, cinq ans après, un commissariat ouvre enfin à Clichy-sous-Bois.

Si l'on ajoute à toutes ces observations le fait que l'examen de la LOPPSI 2 est encore reporté sine die et les chiffres, sans appel, de l'Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales, l'ONDRP, vous ne pouvez plus nous faire croire quoi que ce soit. Le constat d'échec est flagrant !

Mardi dernier, l'ONDRP a rendu publique sa dernière enquête de victimation, c'est-à-dire la mesure de la délinquance subie et non pas enregistrée. Cette enquête fait apparaître une hausse incontestable du sentiment d'insécurité. L'écart entre les infractions constatées et le sentiment d'insécurité des Français est énorme.

C'est ainsi que 4,7 millions de Français ont déclaré avoir été victimes de vols et de tentatives de vols en 2009, soit trois fois plus que les chiffres officiels de la délinquance. De même, près de 1,2 million d'entre eux disent avoir subi des violences physiques ou sexuelles, en dehors du cadre de leur ménage – les violences dans ce cadre viendraient encore grossir les chiffres –, soit cinq fois plus que les statistiques officielles.

Rien que pour le mois d'octobre 2010, l'ONDRP a recensé 462 350 atteintes à l'intégrité physique, soit une agression toutes les six secondes.

Dans les faits, seuls les vols baissent, mais cette diminution ne peut être imputée qu'à l'évolution technologique des systèmes de protection, et en aucun cas aux actions de M. le ministre de l'intérieur !

Oui, monsieur le ministre, vous avez sans doute gagné la bataille des autoradios, mais vous avez perdu sur tout le reste. Quelle dérision !

Dans les faits, les Français se sentent de moins en moins en sécurité dans certains quartiers de nos grandes villes, en dépit de vos affirmations contraires.

Dans les faits, les fonctionnaires chargés de la sécurité travaillent avec la peur au ventre.

Dans les faits, vous n'avez rien réglé.

C'est ce que je dénonce chaque année depuis 2003 ! Ce n'est donc pas encore en 2011, avec un budget constant, que votre action changera quoi que ce soit.

Nous ne voterons donc pas ce budget, par trop en décalage.

I n t e r v e n t i o n . . .

Projet de loi de finances pour 2011 Administration générale et territoriale de l'Etat

par Jean-Pierre SUEUR, sénateur du Loiret

[séance du lundi 29 novembre 2010]

Permettez-moi tout d'abord, monsieur le ministre, de vous présenter tous mes vœux de réussite dans vos nouvelles fonctions. Je suis cependant quelque peu désolé que vous les ayez inaugurées en lisant un tel pensum chiffré. M. Alain Bauer, président



de l'Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales, l'ONDRP, et qui est un proche de M. Nicolas Sarkozy, disait récemment : « L'Observatoire de la délinquance et des réponses pénales se montre très prudent sur les chiffres. Nous luttons contre le fétichisme du chiffre. »

Il ajoutait : « Une enquête réalisée auprès de 17 000 ménages rend compte de ce qu'a véritablement vécu la population. Elle permet de surmonter la principale faiblesse des statistiques policières : la sous-déclaration des faits, parfois de leur enregistrement. Grâce au travail de fond des enquêteurs de l'INSEE, on sait que des millions de faits ou de troubles ne sont pas signalés. Ce chiffre est à rapporter aux 4,2 millions de faits enregistrés par la police qui donnent lieu à 3,2 millions de procédures dont seulement 15 % débouchent sur des poursuites judiciaires. Du coup le taux de productivité du système reste très faible. »

Pour ma part, je croirai aux discours sur les chiffres – officiels – le jour où nous nous accorderons pour que les chiffres de la sécurité soient produits non par le ministère de l'intérieur, mais par une autorité indépendante, à caractère universitaire et scientifique.

Jusqu'à présent, aucun gouvernement, de gauche ou de droite, n'a accepté de prendre cette décision. Nous assistons toujours au même débat faussé, qui ne sert à rien.

Je tenais à faire cette mise au point, parce que je considère que nous devrions pouvoir parler de sécurité – sujet difficile s'il en est ! – sans que l'on nous inflige cette sempiternelle avalanche de chiffres : ce sont les mêmes depuis dix ans, ils seront inchangés demain, et ne revêtent, finalement, que peu d'intérêt.

Je ferai trois remarques sur les crédits de la mission « Administration générale et territoriale de l'État ».

La première concerne la nouvelle organisation des préfetures. Permettez-moi de vous dire, monsieur le ministre, à vous qui êtes un homme de terrain, que j'ai beaucoup de mal à la faire comprendre à nos concitoyens !

Vous ne trouverez pas un Français sur cent qui soit capable de vous dire le nom des deux ou trois nouvelles directions préfectorales au niveau départemental ! La raison en est simple : on a choisi, pour les désigner, des dénominations abstraites, qui ne disent rien à personne. Je lis dans l'excellent rapport de M. Anziani qu'il existe, dans chaque département, une DDCSPP, qui peut être scindée en deux parties, l'une étant la DDCCS, dont les missions sont similaires à celles des DRJSCS. On trouve aussi une DDTM, et j'en passe...

J'ai rencontré, il y a peu, un représentant du ministère de la jeunesse et des sports, qui nous a expliqué qu'il fallait désormais s'adresser à la cohésion sociale.

J'ai également vu un fonctionnaire travaillant dans une DIRECCTE, direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi, expliquer pendant une demi-heure de quoi il pouvait bien s'agir.

Philippe Muray est mort : c'est dommage, car il aurait sans doute écrit un très beau texte sur ces appellations abstraites. Il fut un temps où notre République, qu'il s'agisse de la IIIe, de la IVe ou de la Ve, s'honorait d'avoir des directions de la jeunesse et des sports, de l'agriculture, de l'équipement, des affaires sociales, des anciens combattants. On comprenait de quoi il s'agissait !

Je vous en supplie, monsieur le ministre, soyez concret ! Les fonctionnaires commencent à peine à comprendre, mais pas la population : ces appellations sont trop abstraites... Donnez à ces administrations des noms concrets afin que l'on puisse s'y retrouver !

J'en viens à ma deuxième remarque : nous devons être très attentifs au principe de l'égalité. J'ai lu avec beaucoup d'intérêt le passage du rapport d'Alain Anziani relatif aux naturalisations.

Une nouvelle procédure déconcentrée a été mise en place, soit ! Mais le rapporteur pour avis relève qu'il existe une inquiétude devant la diminution très importante du nombre de décisions favorables dans certaines préfectures, et de grandes disparités selon les départements. L'égalité – est-il besoin de le rappeler ? – est une vertu cardinale. C'est parce que l'État est capable de mettre en œuvre des lois et des règles qu'il existe une cohésion sociale, une cohésion nationale. Nous devons veiller à ce que la déconcentration ne se traduise pas par des inégalités.

Ma troisième remarque concerne les crédits.

Dans son excellent rapport, Michèle André écrit, s'agissant de la révision générale des politiques publiques, que le pari est en passe d'être perdu. Considérons les chiffres du présent budget : des crédits en diminution de 5,6 % ; pas moins de 2 107 équivalents temps plein travaillé supprimés entre 2009 et 2011 ; enfin, 80 % des départs à la retraite non remplacés en 2011.

Monsieur le ministre, nous pouvons comprendre que le Gouvernement aspire à gérer de façon rigoureuse, surtout dans cette période difficile, et à moderniser le système : c'est parfaitement légitime. Mais il arrive un moment où les limites de l'acceptable sont atteintes... En l'occurrence, elles sont très largement dépassées.

Nous devons être très vigilants : si l'on continue ainsi, les services de l'État ne pourront plus fonctionner correctement, comme cela doit être le cas dans une République qui s'est construite en se référant à une certaine idée de l'État républicain, solidaire et fraternel.

On ne pourra en effet pas faire fonctionner les services de l'État si l'on supprime autant d'emplois et si l'on met dans une situation très difficile un nombre important de nos services publics. C'est une question cruciale pour notre pays.

I n t e r v e n t i o n . . .

Projet de loi de finances pour 2011 Sécurité civile

par Jean-Claude PEYRONNET, sénateur de la Haute-Vienne

[séance du lundi 29 novembre 2010]

Monsieur le ministre, je souhaite vous poser trois questions dans le temps limité dont je dispose. Premièrement, je vous interrogerai sur le volontariat, qui a déjà été évoqué. Chacun connaît l'importance de ce principe dans le système français, qui n'a pas ou a peu d'équivalent en Europe. Le nombre, la formation, la qualification de ces personnels en font un outil majeur de la sécurité civile, Mme Assassi y faisait allusion il y a un instant. Même après la départementalisation, le lien qu'ils assurent avec les communes, en particulier par le biais d'employés municipaux qui participent à ce volontariat, est le gage de l'efficacité de leur service, en milieu rural notamment.



Enfin, l'amalgame avec les professionnels complète ce dispositif harmonieux. C'est grâce à ce système que la présence d'un service public efficace est garantie, en particulier à la campagne. Sans lui, la couverture sanitaire du territoire ne serait pas assurée. Toutefois, je n'y insiste pas, monsieur le ministre, car vous connaissez cette question par cœur, vous qui avez été le président d'un conseil général, qui plus est en Alsace, où le lien avec les communes est peut-être plus fort qu'ailleurs.

Or, vous le savez, un projet de directive européenne risque de mettre à bas ce dispositif en prévoyant l'application aux volontaires du régime de droit commun en matière de repos quotidien – Mme le rapporteur pour avis a évoqué ce problème. Face à cette menace, le ministre de l'intérieur a annoncé lors du dernier congrès des sapeurs-pompiers, qui s'est tenu à Angoulême en

septembre 2010, que le Gouvernement déposerait un projet de loi instaurant un véritable statut du volontaire. C'est du moins ce que je croyais avoir compris.

Monsieur le ministre, ce projet de loi est-il toujours à l'ordre du jour, ou entendez-vous vous contenter de la proposition de loi déposée à l'Assemblée nationale par une cinquantaine de députés ?

Quand ce texte – si bien sûr vous en restez là – sera-t-il inscrit à l'ordre du jour, selon vos prévisions ? Quelle sera votre position sur ses principales mesures, en particulier celles de l'article 1-3 de son titre Ier, aux termes duquel : « L'engagement citoyen en qualité de sapeur-pompier volontaire est compatible avec l'activité professionnelle, salariée ou non salariée, privée, publique ou militaire. » Cet engagement ne relève pas, sauf dispositions législatives contraires, des règles du code du travail, ni de celui de la fonction publique » ? Monsieur le ministre, reprendrez-vous ces dispositions à votre compte ? Seront-elles suffisantes ?

Deuxièmement, je vous interrogerai sur ANTARES, qui a également déjà été évoqué. Il est nécessaire de clarifier les projets du Gouvernement en matière d'accompagnement de l'investissement dans ce projet, me semble-t-il.

Deux craintes se font jour. La première, – M. le rapporteur spécial y faisait allusion – est que le FAI soit absorbé dans des proportions trop importantes par cette dépense lourde et qu'il fasse défaut aux SDIS pour les autres investissements pour lesquels il était à l'origine conçu. La seconde porte sur la maintenance. Qui va assurer cette dernière ? Je parle ici de la part qui relève de la sécurité civile, non de celle qui concerne la police. L'État, utilisateur, sera-t-il un partenaire des collectivités locales grâce au FAI, même si telle n'est pas la fonction première de ce fonds ?

Enfin, le système analogique actuellement en place s'appuie dans les SDIS sur des techniciens de grande qualité. Or, je crois avoir compris que les états-majors de zone n'envisagent guère de leur confier la maintenance de ce nouvel équipement. J'imagine mal que les SDIS de France soient obligés de se séparer, demain, de leurs techniciens, pourtant formés, motivés et opérationnels, parce qu'on leur interdirait de poser la main sur cet outil merveilleux qu'est ANTARES.

Il serait paradoxal, antiéconomique et sans doute inefficace de payer fort cher des contrats de maintenance pour des réponses de nuit, par exemple, sans être certain en contrepartie qu'une intervention a lieu quand la tempête a tout balayé ou que les routes sont bloquées par la neige ou le verglas. Il me semble que seul le service public est capable d'assurer en toutes circonstances ce type de missions.

Qu'en pensez-vous, monsieur le ministre ? Pouvez-vous nous rassurer sur ce point ?

Troisièmement, j'évoquerai les officiers, et plus particulièrement les officiers supérieurs. Les officiers de sapeurs-pompiers ne bénéficient pas de la fin de carrière qu'ils méritent, en particulier en matière d'accession au « hors échelle ». Il y a là une anomalie et une injustice. Cette anomalie est si grande que le président de SDIS que je suis, pourtant très préoccupé, comme beaucoup de ses collègues, par les finances de toutes les collectivités locales, souhaite savoir si vous avez l'intention de la corriger, même si in fine ce sont ces dernières qui paieraient le surcoût qui en résulterait.

Cela constituerait une mesure d'équité tant par rapport à la situation des officiers de la gendarmerie, de la police nationale ou de l'armée que vis-à-vis de celle des hauts fonctionnaires des filières administratives ou techniques de la fonction publique territoriale. Il me semble assez simple de prévoir une telle adaptation de fin de carrière pour les officiers de sapeurs-pompiers sans pour autant bouleverser toute la pyramide des cadres d'emplois.

À ce propos, d'ailleurs, une proposition a été faite au printemps qui aurait établi un corps d'officiers d'État. Ceux qui assistaient à la réunion sur le sujet croient avoir compris que la mesure concernait tous les officiers sapeurs-pompiers.

Or ce serait catastrophique, car lesdits officiers seraient alors coupés de leur base.

On nous a dit ensuite, dans une belle manœuvre de rétropédalage, que la proposition ne concernait en réalité que les officiers des zones de défense et de sécurité.

Monsieur le ministre, où en sommes-nous s'agissant tant des officiers de zones de défense et de sécurité que de leurs collègues exerçant leurs fonctions à d'autres échelons ?

Voilà les questions que je souhaitais vous poser.

I n t e r v e n t i o n . . .

Projet de loi de finances pour 2011 Ville et logement

par **Bariza KHIARI, sénatrice de Paris**

[séance du lundi 29 novembre 2010]

Madame la présidente, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'État, monsieur le rapporteur spécial, messieurs les rapporteurs pour avis, mes chers collègues, voilà cinq ans, les banlieues s'embrasaient. Ce n'était pas la première fois, certes, mais nous avons observé un degré de violence inédit traduisant le mal-être de ces quartiers et, plus inquiétant, aucun débouché politique n'a été proposé.



Nous connaissons tous les problèmes de ces territoires, nous sommes conscients des difficultés de ces quartiers qui ont mal vieilli, qui sont mal intégrés au reste de la ville. Je pense que personne, dans cet hémicycle, ne peut se dire insensible à la détresse des populations, bien souvent marginalisées, pour ne pas dire abandonnées. Dans ces quartiers, les services publics sont peu présents en général, le chômage est élevé, le sentiment d'injustice constant. Pourtant, le programme 147, Politique de la ville, accuse une baisse de ses crédits. Il représente 618 millions d'euros en autorisations d'engagement, pour un montant quasi identique en crédits de paiement. Dans le détail, les premières baissent de 13 %, les seconds de 12 %.

Le budget est contraint cette année. Le Gouvernement veut montrer qu'il fait des économies. Pis, la baisse constatée ici est supérieure à la norme d'économie retenue lors de l'élaboration du budget. Cette affirmation n'est pas de moi ; elle est de M. le rapporteur spécial, notre collègue Philippe Dallier.

Ainsi donc, devant un tel désengagement, je dois en conclure que le plan « Espoir banlieues », qui n'a jamais eu de moyens, n'était qu'un simple affichage destiné à calmer la colère de ces populations, sans rien changer sur le fond. Le budget pour 2010 était déjà critiquable ; celui pour 2011 donne carrément dans le cynisme et le mépris.

Le plan de Fadela Amara porte, somme toute, bien son nom : il est un « espoir ». Vous souhaitez volontiers que les habitants de ces quartiers en restent à l'espoir d'une vie meilleure parce que, en fait, vous ne leur accordez rien.

La preuve la plus flagrante en est la diminution de la ligne Dynamiques Espoir banlieues, au sein des crédits d'intervention de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances eux-mêmes en baisse de 10 %. Cette ligne est inférieure non seulement à ce qu'elle était en 2010, mais aussi au budget exécuté en 2009. C'est d'autant plus dramatique que tout retard allongera in fine le montant de la facture.

Cherche-t-on à paupériser et à ghettoïser davantage ces quartiers ? Je ne souhaite pas faire de procès d'intention, mais les faits sont là : vous faites une politique d'affichage avec le plan « Espoir banlieues » tandis que, dans le même temps, vous réduisez drastiquement les crédits disponibles pour les quartiers.

Les tendances sont inquiétantes. En 2009, le budget était déjà en diminution et le plan « Espoir banlieues » n'était soutenu que par Mme Amara. Il faut reconnaître qu'elle portait seule cet espoir. En 2010, il baisse à nouveau. Bas les masques, fini de jouer ! Le rideau du carnaval tombe sur une énième représentation où la banlieue aura été mise au premier plan pour mieux être ridiculisée.

À ce niveau-là, on retrouvera des opérations de rénovation urbaine où il sera question de repeindre les bâtiments pour donner l'impression aux habitants qu'on s'occupe d'eux.

Manifestement, vous n'avez compris ni l'urgence de la situation ni le besoin d'un changement complet de politique de la ville. Ce budget est indécent compte tenu de la situation de ces quartiers.

Je suis d'autant plus inquiète que la première génération des zones franches urbaines arrive à échéance le 31 décembre 2011. La revitalisation économique de ces espaces est une question cruciale. Nous ne pouvons pas la passer sous silence.

Pour l'heure, je constate que les données ayant conduit à la création des zones franches urbaines existent encore, ce qui devrait nous inciter à étudier la manière de faire vivre ce système et non d'en sortir brutalement. Il aurait été souhaitable de commencer à réfléchir, dès cette année, aux modalités d'évolution des ZFU et non d'attendre de se trouver au pied du mur. Les banlieues ont besoin de tout sauf d'improvisation.

Les événements de Grenoble, si grossièrement exploités, devraient nous servir d'avertissement. Les attentes sont réelles, les besoins criants. La bonne réponse, ce n'est certainement pas de multiplier les caméras de vidéosurveillance ; c'est avoir une approche ambitieuse et globale. Cela passe par l'engagement de moyens humains et financiers importants, et non par un désengagement progressif.

Attendez-vous que les collectivités territoriales compensent, là encore, votre absence prolongée ? Elles ne sont pas la variable d'ajustement de vos errances politiques. Il revient à l'État de prendre ses responsabilités.

Il en est de même pour les bailleurs sociaux : ils ne doivent nullement servir à exonérer l'État de ses responsabilités.

Monsieur le secrétaire d'État, vous aviez prévu cette année de ponctionner les organismes d'HLM pour financer en partie l'ANRU. En d'autres termes, vous déshabillez Paul pour habiller Pierre !

Vous prétendez que cette mesure est liée à la volonté gouvernementale de supprimer une niche fiscale. Je ne peux que m'interroger sur ce point. Depuis quand le fait de se loger est-il devenu une niche fiscale ? J'ai sans doute dû manquer un épisode dans le raisonnement fiscal... Cependant, que les organismes d'HLM soient également surpris de cette déclaration me rassure : nous sommes donc plusieurs à suivre avec peine cette analyse.

En ponctionnant sans vergogne les bailleurs sociaux pour financer l'ANRU, vous demandez donc aux classes populaires, qui vivent dans les immeubles, de financer les opérations de rénovation et de réhabilitation les concernant. Belle preuve de solidarité nationale, assurément ! Un amendement vise à modifier cette mesure afin d'en revenir à plus de réalisme. C'est un bon point, même si c'est insuffisant.

La politique de logement de ce gouvernement est tout bonnement incompréhensible. Vous êtes revenus sur le « 1 % », vous réduisez les aides à la pierre de plus en plus fortement et privez l'ANRU de ses moyens.

Nous refusons le détricotage d'un système au profit de la simple politique d'accession à la propriété. Nous avons besoin d'une politique ambitieuse, non pas d'un budget indigent, dépourvu de moyens parce que vous refusez, encore et toujours, de mettre à bas ce bouclier fiscal, votre péché originel, qui nie l'impératif de solidarité nationale pourtant au cœur de notre pays.

Pour toutes ces raisons, vous aurez compris quel sera le sens de notre vote.

I n t e r v e n t i o n . . .

Projet de loi de finances pour 2011 Ville et logement

par Jean DESESSARD, sénateur de Paris

[séance du lundi 29 novembre 2010]

Madame la présidente, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'État, messieurs les rapporteurs, mes chers collègues, le gouvernement Fillon II a promis la rigueur. Nous nous attendions à un budget austère : c'est un budget désolant ! Un exemple : le budget des centres sociaux. Le constat est unanime : la précarité mine notre pays. Huit millions de Français, dont deux millions d'enfants vivent aujourd'hui sous le seuil de pauvreté.



Partout en France, le tissu des centres sociaux lutte au quotidien contre les exclusions, pour maintenir ou restaurer le lien social, pour favoriser l'insertion, pour maintenir le logement des plus démunis et permettre aux gens de ne pas s'enfoncer davantage.

Pourtant, vous nous proposez, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'État, dans votre mission « Ville et Logement », de réduire leur budget de 36 %, et ce pour économiser neuf petits millions d'euros ! Dans le même temps – est-il utile de le rappeler ? –, 1 169 personnes bénéficient de 423 millions d'euros au titre du bouclier fiscal ! Ce n'est pas seulement du cynisme ; c'est aussi une erreur. Une démocratie ne peut pas prospérer durablement sur une fracture sociale !

Or ces malheureux 9 millions d'euros ne sont pas des subsides pour assistés ! Ils font vivre un réseau. Pour un emploi financé, c'est plus d'une dizaine de bénévoles qui apportent leur concours ! Voilà des effets de levier que vous ne savez pas voir !

Mais tant pis ! Vous persistez dans votre politique suicidaire de réduction des dépenses, sans vouloir toucher à l'impôt ! Qu'importe le naufrage du corps social tant qu'on entend jouer l'orchestre de la révision générale des politiques publiques ! Et d'ailleurs en vain, puisque, comme l'ont relevé les rapporteurs, vous sous-estimez chaque année les dépenses pour ensuite rectifier les crédits.

Et pour la politique du logement, vous externalisez, vous privatisez ! Pour vous, rien ne saurait échapper au marché ! Le 14 septembre 2006, fier d'un récent voyage aux États-Unis, Nicolas Sarkozy expliquait dans sa « convention pour la France d'après » qu'il lui fallait « une France de propriétaires », et que la recette était simple : il suffisait d'« accorder des crédits hypothécaires » et d'« assouplir les règles prudentielles des banques »... On a vu où cette politique nous a menés : à un fiasco financier international !

La majorité des ménages vivant en zone urbaine consacrent aujourd'hui entre 40 % et 50 % de leurs revenus au logement, dont les charges fixes incompressibles ne cessent d'augmenter. Sur le marché libre, les loyers ont augmenté de 26 % en six ans. Pas une semaine ne passe sans que la presse se fasse l'écho d'un nouveau record de la bulle immobilière.

La raison commanderait de détendre le marché, d'accroître l'offre pour répondre à la demande, en un mot de construire ! Et je ne parle pas seulement du logement social.

Et pourtant : il y a eu 435 000 logements construits en 2007, puis 368 000 en 2008 et 333 000 en 2009. Et votre nouveau budget entérine inexorablement la baisse... Non seulement les aides à la pierre s'amenuisent, mais, en plus, vous vous défaussez du reliquat, en ponctionnant les opérateurs d'HLM !

Dans le même temps, vous gaspillez des milliards d'euros de dépenses fiscales. De telles mesures sont, au mieux, peu ou pas utiles – c'est le cas des dispositifs « Borloo », « Robien » ou « Scellier », qui ont pour effet la présence, ici ou là, d'immeubles à moitié vides – et, au pire, à vocation spéculative, comme la mouture « plus » du prêt à taux zéro, que vous nous proposez cette année.

Et que dire des 14 milliards d'euros d'aides à la personne, mal employés, puisqu'ils amènent les propriétaires à augmenter d'autant leurs exigences, en l'absence de tout encadrement des loyers ? Quel gâchis !

Des mesures doivent être adoptées. Il faut encadrer fermement les loyers, réorienter les dépenses fiscales vers la pierre, construire de vrais logements sociaux au lieu de contourner la loi SRU, taxer les logements vacants de manière dissuasive et toiletter soigneusement les règles d'attribution et de conservation des logements sociaux. Et puis, référence à l'actualité, permettez-moi, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'État, d'évoquer le droit de réquisition. Cet après-midi, huit étudiants étaient jugés au tribunal de grande instance de Paris pour l'occupation de l'immeuble, vide depuis dix ans, au 69, rue de Sèvres, au cœur du sixième arrondissement de Paris. Ces étudiants habitaient et entretenaient l'immeuble. Ils s'étaient engagés à quitter les lieux dès que la propriétaire voudrait louer, vendre ou effectuer des travaux. Mais elle a préféré les harceler au tribunal et leur réclamer 460 000 euros.

Monsieur le secrétaire d'État, je vous avais soumis ce cas exemplaire dans une question écrite publiée le 9 juillet 2009 au Journal officiel, en vous suggérant de diligenter une réquisition, comme la loi le permet. Vous m'aviez alors répondu que la réquisition est une procédure complexe et qu'il valait mieux appâter la propriétaire, multimillionnaire domiciliée fiscalement en Belgique, par des abattements fiscaux de 70 % sur les recettes locatives...

Si vous défendez bec et ongles le droit de propriété, fût-il abusif, on ne peut pas dire que vous en fassiez autant pour le droit au logement. En effet, près de trois ans après l'entrée en vigueur de la loi DALO, au moins 14 000 familles reconnues comme prioritaires n'ont toujours rien vu venir.

Pour les écologistes, le logement n'est pas un bien comme les autres ; c'est un droit, un rempart contre la précarité, la désocialisation, l'exclusion du système !

Monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'État, vous aurez compris que nous divergeons sensiblement – c'est le moins que l'on puisse dire – sur l'analyse de la situation du logement en France et que votre politique nous est intolérable. En conséquence, nous ne voterons pas les crédits de cette mission.

I n t e r v e n t i o n . . .

Projet de loi de finances pour 2011 Relations avec les collectivités territoriales

par Jean-Pierre SUEUR, sénateur du Loiret

[séance du mardi 30 novembre 2010]

Monsieur le ministre, permettez-moi tout d'abord de vous présenter mes vœux de réussite dans votre mission, qui est difficile. Je vous souhaite en outre beaucoup de courage, tant le mécontentement des élus locaux de notre République est



profond ! J'ai écouté avec grand intérêt les orateurs précédents, qui ont parlé avec beaucoup de conviction. On pourrait presque s'attendre à ce que même ceux d'entre eux qui appartiennent à la majorité votent contre les crédits de cette mission ! J'accorde cependant volontiers à M. le président Poncelet que, dans la vie politique, il arrive que l'on doive faire preuve de discipline, quelles que soient les sensibilités.

Cela étant, quand le vote n'est acquis qu'au prix de la discipline, ce n'est pas très satisfaisant, convenons-en ! Monsieur le ministre, je commencerai par relever un élément positif : j'ai bien noté que la DSU progressera de 77 millions d'euros et la dotation de développement urbain, la DDU, de 50 millions d'euros. On aurait pu souhaiter une plus forte croissance, mais enfin ces augmentations ne seront pas inutiles dans les zones urbaines et les quartiers en difficulté. Cela étant dit, je ne centrerai pas mon propos, évidemment, sur les 2,5 milliards d'euros de crédits de cette mission, qui ne représentent qu'une faible part des relations financières entre l'État et les collectivités locales, dont le volume total atteint 99 milliards d'euros. Je tiens à redire, à la suite de M. Poncelet et de Mme Mathon-Poinat, combien il nous paraît inacceptable que l'on puisse imaginer que le montant des dotations de l'État soit calculé, à l'avenir, en fonction de la « bonne gestion » des collectivités locales.

Qui, dans une République ayant choisi la décentralisation, peut juger de la bonne gestion des collectivités locales, sinon les citoyennes et les citoyens ? Nous considérons que ces mots étaient véritablement de trop, car ils sont offensants pour les élus locaux. Dans la République, seuls les électeurs sont juges, et je ne sais pas qui, parmi nous, accepterait qu'il y eût un comité chargé de juger de la bonne ou mauvaise gestion des diverses collectivités locales !

M. Jean-Pierre Raffarin a beaucoup insisté pour que l'on inscrive dans la Constitution le principe de l'autonomie fiscale des collectivités locales. Toutefois, depuis lors, cette autonomie régresse. En tant que président de région, M. Le Vern peut témoigner que les régions ne disposent plus d'aucune autonomie, puisque leur budget dépend de manière pratiquement exclusive des dotations de l'État. Il était bien d'inscrire dans la Constitution l'autonomie fiscale des collectivités, mais dans les faits celle-ci se réduit chaque jour davantage. Au sein des 99 milliards d'euros que j'évoquais tout à l'heure, 21 milliards d'euros correspondent soit à des dégrèvements, soit à des compensations d'exonérations fiscales décidées par l'État. Cela signifie que le contribuable national est devenu le principal contribuable local. Cette situation me semble profondément malsaine, et elle s'aggravera encore, nous le savons tous, avec la réforme de la taxe professionnelle. Nous souhaitons donc que les collectivités locales jouissent d'une plus grande autonomie fiscale, au rebours de l'évolution que nous constatons actuellement.

En matière de concours de l'État aux collectivités territoriales, nous nageons, monsieur le ministre, dans un océan de complexité ! Je sais que la DGCL compte d'éminents experts en ce domaine, auxquels je rends hommage pour leur grande connaissance du sujet, mais je ne suis pas sûr que l'on trouve plus de dix personnes dans ce pays qui soient capables d'appréhender en totalité le système des concours financiers de l'État aux collectivités locales.

Leur architecture est devenue tellement incompréhensible que cela constitue un problème pour la démocratie : lorsque plus personne ne comprend rien, il est très difficile, pour les citoyens et les élus, de peser dans le débat. Il faudra donc parvenir à une simplification.

Je terminerai mon propos en abordant le sujet de la péréquation. L'écart de richesse va de un à deux entre les régions, de un à quatre entre les départements, de un à mille entre les communes. La situation est donc profondément inégalitaire, en l'absence d'adéquation entre les charges des collectivités locales et leurs ressources. C'est pourquoi la péréquation devrait être beaucoup plus forte.

Nous ne cessons de parler de péréquation, mais pour ma part je soutiens que, dans l'ensemble qui constitue la DGF, la part de la péréquation réelle ne dépasse pas 10 %.

Je sais bien que l'on m'objectera qu'il existe dix dotations de péréquation : la DDR, la dotation globale d'équipement, ou DGE, la DDU et sept autres au sein de la DGF, à savoir la dotation de fonctionnement minimale, dont la fonction de péréquation est modeste, la dotation de péréquation des régions, la dotation d'intercommunalité, la dotation de péréquation urbaine, la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale, la dotation de solidarité rurale et enfin la dotation nationale de péréquation. Mais, très franchement, l'examen attentif de ce dispositif révèle que, derrière les mots, la péréquation n'a pas toujours l'ampleur que l'on veut bien lui attribuer.

En effet, le montant de dotations dites de péréquation comme la DSU et la DSR est souvent le résultat de calculs relatifs à la dotation forfaitaire ; autrement dit, il s'agit d'un reliquat. La DSR, par exemple, ne permet en réalité qu'une très faible péréquation. En outre, si la dotation d'intercommunalité joue certes un rôle en la matière, telle n'est pas sa vocation essentielle, le statut d'instance intercommunale étant dépourvu de tout lien avec le degré de richesse !

Ce système présente donc de nombreux effets pervers. En réalité, on n'ose pas mettre en œuvre une véritable péréquation. Il serait préférable qu'il y ait moins de dotations de l'État et de transferts de fiscalité, et plus de péréquation au sein des dotations qui subsisteraient.

Je conclurai en évoquant la « rupture », dont il a beaucoup été question voilà quelque temps dans notre pays. Provoquer une rupture serait souhaitable pour nos collectivités locales, en leur donnant les moyens d'investir davantage, en instaurant une plus grande solidarité, ce que ne permet pas l'effort actuel de péréquation, trop faible, et en renforçant la décentralisation, c'est-à-dire les libertés locales, car nous avons le sentiment qu'un certain nombre de dispositions récentes – je pense à la réforme des collectivités territoriales – vont plutôt dans le sens de la recentralisation.

Pour la solidarité, pour la décentralisation, pour les libertés locales et pour l'investissement, il faut une autre politique !

I n t e r v e n t i o n . . .

Projet de loi de finances pour 2011 Relations avec les collectivités territoriales

par Georges PATIENT, sénateur de la Guyane

[séance du mardi 30 novembre 2010]

Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, les crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » s'élèvent pour 2011 à 2,55 milliards d'euros en autorisations d'engagement et à 2,51 milliards d'euros en crédits de paiement. Cette enveloppe ne représente que 2,6 % du montant total des relations financières entre l'État et les collectivités territoriales, qui dépasse 98 milliards d'euros.



Cette mission retrace les crédits affectés aux collectivités locales au titre de la dotation générale de décentralisation, des dotations d'investissement et d'autres aides spécifiques de l'État aux collectivités qui sont intégrées dans le périmètre des dotations concernées par le gel en valeur pour les trois prochaines années, conformément à la règle d'évolution « zéro valeur » posée par la loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014.

L'article 20 du projet de loi de finances gèle les dotations de fonctionnement, telles que la dotation générale de décentralisation, et l'article 21 gèle quant à lui les dotations d'investissement, telle la dotation globale d'équipement.

Cette stagnation des dotations aura des effets négatifs sur les capacités d'intervention des collectivités. D'ores et déjà, la note de conjoncture publiée le mercredi 17 novembre par Dexia Crédit Local annonce un recul de 2,1 % des investissements publics locaux en 2010.

Cette baisse se poursuivra l'année prochaine, puisque le projet de loi de finances pour 2011 prévoit une diminution de 3,1 % du montant du Fonds de compensation pour la TVA.

Plus grave encore sera l'incidence de la réduction des concours financiers de l'État sur les départements-régions d'outre-mer, qui, en raison de compétences plus larges que celles des collectivités métropolitaines, ont des charges nécessairement plus élevées. Les dépenses de fonctionnement par habitant des collectivités territoriales des DOM sont en effet largement supérieures à la moyenne de celles des collectivités françaises : l'écart est de 82 % pour les régions, de 88 % pour les départements et de 17 % pour les communes !

Outre l'effet des charges de personnel, ce déséquilibre résulte également du poids des dépenses sociales dans les budgets des collectivités territoriales d'outre-mer. Cela induit nécessairement une situation particulièrement tendue, notamment pour les finances départementales. En raison de l'importance de ces dépenses sociales, la sous-compensation pèse plus lourd en valeur absolue dans les budgets départementaux d'outre-mer que dans ceux de métropole.

Les DOM présentent également des spécificités historiques qui justifient un effort accru en matière d'investissement : infrastructures de transports, équipements scolaires, logement social. En raison de besoins importants, les dépenses d'investissement des collectivités territoriales devraient logiquement être supérieures à celles des collectivités métropolitaines. Or tel n'est pas le cas : elles sont plus faibles en raison du poids des dépenses de fonctionnement, qui obère la capacité d'investissement ; cela engendre de nombreuses insatisfactions locales. En l'état actuel des choses, elles assurent pourtant à elles seules plus de 70 % des investissements publics, qui sont de loin le premier moteur de l'activité économique des départements d'outre-mer.

Sans cesse, nous alertons sur cette situation et réclamons une meilleure adaptation des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales des départements d'outre-mer, voire l'attribution d'une dotation de rattrapage. Les réponses qui nous sont faites reposent exclusivement sur la responsabilisation des élus et l'accentuation de la pression fiscale directe et indirecte sur une population dont le quart seulement est assujéti au paiement de l'impôt sur le revenu, puisque les départements d'outre-mer bénéficieraient déjà d'importantes dotations de l'État, en raison de règles de droit commun qui leur seraient plus favorables.

Si la hausse de la dotation globale de fonctionnement des collectivités territoriales des DOM est certes supérieure à celle de la DGF des collectivités métropolitaines, cela résulte d'une croissance démographique plus forte. Il est normal que les dotations de l'État prennent en compte cet élément, puisqu'une part importante de la DGF est déterminée par le nombre d'habitants.

La mission sénatoriale qui s'était rendue dans les DOM en 2009 avait pris la pleine mesure de la situation, en identifiant de réels problèmes. Dans son rapport, qui a été largement diffusé, elle a émis plus de quinze propositions visant à améliorer la situation financière des collectivités locales. Le Gouvernement a paru les entendre, mais à ce jour il n'y a pas donné suite. Je reprends certaines de ces propositions au travers d'amendements qui, je l'espère, seront adoptés.

I n t e r v e n t i o n . . .

Projet de loi de finances pour 2011 Enseignement scolaire

par Yannick BODIN, sénateur de la Seine-et-Marne

[séance du mardi 30 novembre 2010]

Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, lors de son intervention télévisée du 16 novembre, le Président de la République n'a pas prononcé une seule fois le mot « éducation ». On ne pouvait pas mieux avouer aux Français que l'éducation ne faisait pas partie des priorités du Gouvernement. Pourtant, si un poste budgétaire est à préserver, surtout en période de crise, c'est bien celui-là.



L'éducation n'est pas une charge, l'éducation est un investissement, déterminant pour l'avenir d'un pays. Investir dans l'éducation, c'est permettre à un pays de s'enrichir, notamment par une augmentation des gains de productivité. L'OCDE l'a encore rappelé en septembre dernier. Nous ne pouvons que déplorer l'absence de prise en compte des recommandations de cette instance internationale par le Gouvernement.

Je vous le demande en effet, monsieur le ministre : avec une hausse de 1,5 % du budget de l'enseignement scolaire, hausse équivalente à l'inflation, peut-on sérieusement prétendre que nous traitons l'éducation comme un secteur d'avenir de notre pays ? Les 61,79 milliards d'euros que vous nous proposez n'atteignent même pas les objectifs prévus au titre de la programmation pluriannuelle 2009-2011, à savoir 63,2 milliards d'euros. La mission « Enseignement scolaire », loin de représenter une priorité, est emblématique des économies réalisées par le Gouvernement, même si elle absorbe 21,6 % des crédits de paiement du budget général de l'État.

Pour masquer les nombreuses coupes sévères, des expérimentations sont régulièrement annoncées dans les médias, comme le dispositif CLAIR, les internats d'excellence, les ERS. Mais ce ne sont pas ces quelques initiatives créées dans la précipitation – on en voit parfois les résultats – et sans concertation avec les personnels concernés qui nous permettront de faire oublier les accablants résultats décriés par les rapports et classements nationaux et internationaux.

Permettez-moi seulement de vous rappeler que, parmi les élèves de quinze ans de trente pays européens, la France occupe désormais le dix-septième rang pour la compréhension de l'écrit et la culture mathématique et le dix-neuvième rang pour la culture scientifique. Quelques expérimentations ciblées ne font donc que masquer l'absence de la véritable politique globale d'éducation dont notre pays a besoin.

Les conséquences des sacrifices de l'éducation nationale sont nombreuses.

La réduction continue des postes depuis cinq ans, alors que les effectifs d'élèves sont en constante augmentation, est la preuve même que le Gouvernement n'a qu'une obsession : faire des économies ! Vous avez déjà supprimé près de 50 000 postes en quatre ans et vous voulez encore en éliminer 16 000 en 2011. Comment pensez-vous être crédible lorsque vous prétendez que l'éducation reste une priorité du Gouvernement ?

On a bien vu que vous essayez de regonfler le solde officiel des emplois pour 2011 en le majorant de 20 000 emplois « retrouvés ». Mais la situation sur le terrain n'est plus tenable dans beaucoup d'établissements. Les conséquences néfastes de ces suppressions massives de postes sont fortement ressenties par les élèves et leurs parents.

Du côté du personnel de l'éducation nationale, un climat de tension généralisée règne, la démotivation et le découragement s'installent progressivement. Les chefs d'établissement et les équipes de direction sont cantonnés dans une gestion de moyens de plus en plus difficile et ils ont perdu toute marge d'autonomie.

La rentrée de 2010 a représenté pour beaucoup le summum du recul de ces dernières années. Il est à craindre que la situation ne fera qu'empirer l'année prochaine. Quant aux étudiants qui souhaiteraient devenir professeurs, ils sont découragés avant même d'avoir commencé leur métier et parfois avant même d'avoir commencé leurs études.

Un exemple démonstratif : en septembre dernier, au concours de professeur des écoles dans l'académie de Créteil, seuls 1 324 candidats ont tenté leur chance à l'écrit, contre 2 747 l'an dernier. Comment souhaitez-vous motiver les nouvelles générations à entrer à l'éducation nationale ?

Ce qu'on leur offre aujourd'hui se résume à bien peu de chose : pas de formation professionnelle, pas de moyens suffisants pour mener à bien leurs projets éducatifs. Il est évident que les témoignages actuels ne donnent pas envie de poursuivre dans cette voie professionnelle. Le nombre de démissions et d'arrêts maladie des stagiaires à deux mois de cette rentrée 2010 est d'ailleurs un signe alarmant.

L'éducation n'est plus une priorité politique. Derrière la quasi-stagnation du budget de cette mission dans son ensemble se cachent d'importantes réductions de moyens. Ainsi, les dépenses de fonctionnement ou celles d'intervention du premier degré enregistrent des baisses respectives de 6,4 % et de 5 %. Dans le secondaire, les crédits pédagogiques diminuent de 5 % pour le collège et de 7,22 % pour le lycée général et technologique.

En revanche, l'enseignement privé est privilégié puisque, proportionnellement, on y supprime deux fois moins de postes que dans l'enseignement public. Pourtant, dans le premier degré, les établissements privés accueilleront 2 400 élèves de moins que cette année, alors que les établissements publics verront leurs effectifs augmenter de 3 900 élèves.

C'est l'idée même d'école républicaine qui est aujourd'hui menacée : l'idée d'une école pour tous, qui donne ses chances à tous.

Je pense ainsi à la réduction continue des réseaux d'aides spécialisés aux élèves en difficulté, RASED, qui ne sont plus affectés sur leur « cœur de métier », à la confusion que vous entretenez entre aide personnalisée et aide spécialisée. Je pense aux enfants handicapés, pour qui la possibilité même d'être scolarisés est compromise. Je pense aux enfants de deux ans à qui l'école ferme ses portes, alors que les bénéfices d'un accueil anticipé sont unanimement démontrés. Je pense aux élèves qui quittent l'école primaire en rencontrant des difficultés, et pour qui le choc du passage au collège est brutal, et souvent fatal. Je pense à tous ceux qui subissent leur orientation au lieu de la choisir. Je pense à tous ceux qui redoublent sans pour autant sortir de l'échec scolaire.

Un chiffre, que tout le monde connaît et dénonce, est révélateur de la situation : 150 000 élèves quittent chaque année le système scolaire sans diplôme ni qualification. Il est facile de déclarer que demain tous les enfants de CE1 sauront lire. Mais encore faut-il se donner les moyens d'y parvenir. Le socle commun de connaissances et de compétences doit être acquis par tous les élèves à la fin du collège.

Les enquêtes et rapports se multiplient pour pointer les failles de notre système éducatif. Et ces failles ne vont pas en se comblant, loin s'en faut. Le haut conseil de l'éducation est sans appel : « Non seulement le collège ne parvient pas à réduire les inégalités scolaires d'origine sociale, mais il aurait même tendance à les accroître. » Là encore, les chiffres de nos voisins européens devraient nous faire réfléchir : en France, un lycéen de milieu défavorisé a deux fois moins de chances d'entrer dans l'enseignement supérieur qu'un Espagnol ou un Irlandais de même milieu.

Face à ces échecs, il faut agir énergiquement et prioritairement. Vous et vos amis de l'UMP, monsieur le ministre, avez l'habitude de clamer que les socialistes ne proposent rien. Permettez-moi de faire la démonstration du contraire. Ne faites pas semblant de ne pas entendre nos propositions.

La formation des maîtres par exemple, ne doit pas être décomposée mais plutôt renforcée, afin de leur donner la possibilité de transmettre le socle commun de connaissances et de compétences inscrit dans la loi de 2005, mais aussi de leur permettre d'individualiser la pédagogie en fonction des besoins variables des élèves.

Par ailleurs, une réelle autonomie, en termes de dotation, doit être accordée à tous les établissements, pour la mise en œuvre de leurs projets.

Le programme socialiste prévoit également de concrétiser l'idée de mixité sociale en reconsidérant la sectorisation et en créant un indice de mixité sociale, y compris pour les établissements privés. Le collège ne doit plus être conçu seulement comme une antichambre du lycée d'enseignement général mais bien comme une continuité logique de l'école élémentaire, pour qu'en fin de scolarité obligatoire soit acquis le socle commun de connaissances et de compétences. Les liens entre les lycées et l'enseignement supérieur doivent être renforcés pour permettre à un plus grand nombre d'étudiants d'acquérir un diplôme.

Voilà des propositions claires et structurantes, susceptibles d'aider tous les élèves, le corps enseignant, et d'assurer la pérennité de l'école républicaine.

Pour conclure, je vous livrerai une pensée de Condorcet que je vous invite, monsieur le ministre, à méditer : « La nation qui a les meilleures écoles est la première nation au monde. Si elle ne l'est pas aujourd'hui, elle le sera demain. » Comptez sur les socialistes pour qu'il en soit ainsi dans un proche avenir sinon un avenir proche !

I n t e r v e n t i o n . . .

Projet de loi de finances pour 2011 Enseignement scolaire

par Françoise CARTRON, sénatrice de la Gironde

[séance du mardi 30 novembre 2010]

Monsieur le ministre, le budget que vous défendez ressemble à un exercice de bon élève appliqué. Attendez la suite, monsieur le ministre ! En effet, vous parlez d'une légère hausse des crédits, d'une maîtrise de la masse salariale, de l'optimisation des ressources de votre ministère. Vous êtes donc bien un bon élève, mais qui se trouve, hélas ! Dans une mauvaise classe, le gouvernement auquel vous appartenez ne sachant programmer que des soustractions ou des divisions !



La hausse annoncée de 1,5 % des crédits est purement cosmétique dans la mesure où elle correspond à peine à l'inflation, alors même que la programmation pluriannuelle présentée en 2009 prévoyait une augmentation de 2,8 % pour l'année prochaine. En réalité, avec 16 000 suppressions de postes en 2011, ce sont 65 400 emplois qui auront été supprimés en cinq ans. Il ne s'agit plus d'optimisation des ressources humaines : c'est la mise en péril des fondations de l'éducation nationale, même si, moyennant quelques astuces techniques, vous venez de retrouver miraculeusement 20 000 postes ! Ces fondations sont d'ailleurs également mises en péril par la prétendue réforme de la formation des enseignants, qui n'avait d'autre finalité que de récupérer quelque 15 000 postes. Aujourd'hui, la réalité est catastrophique. Sous prétexte de maîtrise et de prétendue élévation du niveau des enseignants, vous avez propulsé devant des élèves des jeunes professeurs qui n'ont pas été formés au métier d'enseignant et se retrouvent démunis, désorientés face aux difficultés de ce métier, qu'ils découvrent brutalement.

À titre de compensation, vous aviez promis un tutorat pour ces jeunes professeurs. Mais, le plus souvent, ce tutorat n'a pas été organisé ou s'est résumé à un simple échange de courriels avec des professeurs titulaires, en général débordés et fort peu disponibles.

Au demeurant, toujours à la pointe du progrès, vous avez fait distribuer des DVD intitulés « Tenue de classe », censés se substituer aux cours de pédagogie. Le visionnage de ce film est édifiant : une voix off explique comment se comporter en classe, où se placer pour se faire respecter, etc.

Ancienne enseignante, je suis stupéfaite de découvrir que le métier d'enseignant, c'est simple comme une notice vidéo ! Aujourd'hui, le collectif « Stagiaire impossible » regroupe ces jeunes professeurs qui témoignent de leur angoisse et de leur détresse au moment d'entrer en classe. Ils ont à cœur de réussir la mission qui est la leur, à savoir enseigner et transmettre, mais paniquent devant l'ampleur d'une tâche qu'ils doivent assumer seuls.

Combien ont démissionné et combien vont le faire ? Combien se détourneront définitivement de ce métier avec un sentiment d'échec bien lourd à porter pour leur avenir professionnel ? Aussi est-il urgent de les entendre et de résoudre les difficultés auxquelles ils sont confrontés ! Les élèves qui leur sont confiés en seront les premiers bénéficiaires. Rappelons que le syndicat des inspecteurs d'académie s'est ému, le 31 octobre dernier, des résultats perceptibles de cette politique. Les associations de parents d'élèves s'inquiètent à leur tour et n'ont, hélas ! reçu à ce jour aucune réponse à leurs questions. Nous sommes en plein pilotage à vue, mais cela semble être la doctrine de ce gouvernement ! J'en veux pour preuve la réforme des programmes des lycées, si bien préparée que les manuels ne sont toujours pas disponibles partout, trois mois après la rentrée scolaire !

Pour appliquer les prochaines suppressions de postes, vous avez décidé de déconcentrer la gestion de la réduction des effectifs. Ainsi, chaque recteur d'académie devra trouver les fameux « gisements d'efficience » exigés par votre administration. En clair, il s'agit de « raboter » tous les emplois, fussent-ils vitaux pour la qualité du service public d'éducation. Les recteurs auront donc le choix entre la suppression de la scolarisation à deux ans, malgré la demande des parents, la baisse de l'encadrement, la fermeture de classes, le recours systématique à des vacataires pour effectuer les remplacements, la limitation de l'offre pédagogique ou des coupes dans les personnels administratifs.

En bref, vous appliquez au service public le plus essentiel à notre République les méthodes managériales de la grande distribution. Cette gestion des effectifs à flux tendu a déjà fait beaucoup de dégâts, et la situation s'aggravera encore cette année. De plus, je pense que les conséquences du vote de la réforme des retraites n'ont pas été suffisamment prises en compte. De nombreuses enseignantes mères de trois enfants ne vont pas avoir d'autre choix que de faire valoir leurs droits à la retraite à la rentrée prochaine, afin de bénéficier du régime antérieur et de ne pas être pénalisées en travaillant plus longtemps. C'est un comble ! Toujours optimiste, néanmoins, vous considérez que l'éducation nationale, même amputée de ses moyens, progresse. C'est sans doute vrai, mais grâce à l'engagement de ses personnels, passionnés par leur travail, qu'ils vivent pour nombre d'entre eux comme une mission. Cela n'est pas le fait de votre politique d'expérimentation tous azimuts, qui ne profite qu'à un tout petit nombre d'élèves, les autres, c'est-à-dire la plupart, étant pénalisés par la redistribution des moyens globaux grâce à laquelle ces expérimentations sont financées.

Tout cela s'inscrit, selon vous, dans le cadre d'un effort nécessaire d'économies, auquel doivent participer toutes les administrations, l'éducation nationale mettant en œuvre avec zèle la fameuse RGPP. Les promesses passées du Président de la République, lors de son discours de Versailles, sont oubliées, voire reniées. Permettez-moi de le citer : « La question centrale est donc celle de la qualité de la dépense publique. La logique de la rigueur l'occulte parce qu'elle conduit à ne plus s'interroger que sur les conséquences budgétaires à court terme des décisions que l'on prend. »

Visiblement, les universités n'ont pas eu à subir cette politique de rigueur. Mme la ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche nous l'a confirmé. Tant mieux !

Pourtant, les derniers rapports et évaluations internationaux ont pointé les mauvais résultats de nos élèves. Cela justifierait, à mon avis, une pause dans les réductions budgétaires appliquées à l'éducation nationale.

Monsieur le ministre, vous venez d'être reconduit dans vos fonctions. Je formule le vœu que ce « redoublement » vous soit utile et vous permette de vous rendre compte que notre école publique mérite une tout autre ambition.

I n t e r v e n t i o n . . .

Projet de loi de finances pour 2011 Enseignement scolaire

par Maryvonne BLONDIN, sénatrice du Finistère

[séance du mardi 30 novembre 2010]

Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, permettez-moi d'ouvrir cette intervention par deux citations. « N'use pas de violence dans l'éducation des enfants, mais fais en sorte qu'ils s'instruisent en jouant : tu pourras par là mieux discerner les dispositions naturelles de chacun. » « L'éducation doit viser à favoriser l'épanouissement de la personnalité de l'enfant, le développement de ses dons et de ses aptitudes mentales et physiques, dans toute la mesure de ses potentialités. »



Plus de deux millénaires séparent les propos de Platon et l'article 29 de la convention internationale des droits de l'enfant. Mais quelle belle conception de l'éducation ! Et toujours d'actualité, n'est-ce pas ?

Mais quelle est la vôtre à vous, monsieur le ministre ?

À considérer votre discours de la dernière rentrée, je serais tentée de penser que vous adhérez à ces principes. Hélas, si je regarde la traduction chiffrée de vos beaux discours, je suis bien forcée de constater qu'il y a loin des paroles aux actes.

Le modèle prôné par Platon et inscrit dans l'article 29 de la convention internationale des droits de l'enfant suppose de s'intéresser aux conditions de vie de l'élève, aux inégalités sociales et de naissance, et d'avoir la volonté de doter notre système éducatif des moyens de palier ces inégalités. Malheureusement, avec ce budget, c'est loin d'être le cas.

Dans son dernier rapport, la Défenseure des enfants lance un cri d'alarme sur la situation des enfants pauvres. Il faut savoir que 2 millions d'enfants vivent sous le seuil de pauvreté. Or les risques d'un cercle vicieux de la précarité sont réels si les enfants n'ont pas accès à un capital social et culturel suffisant.

Logement insalubre, difficulté ou absence d'accès aux soins, situation familiale instable, mal-être psychologique sont les maux quotidiens de ces enfants. La plupart d'entre eux sont ainsi condamnés à subir le déterminisme social.

Vous le savez, mes chers collègues, les conditions de vie des élèves sont une composante essentielle de leur réussite. Or les défis contemporains sont nombreux : augmentation de la précarité, crainte du déclassement social, éclatement des structures familiales, crise de l'autorité parentale ou encore désaffection des institutions.

La réussite de chaque élève – c'est bien l'objectif affiché – ne saurait se passer de personnels médico-sociaux présents au cœur même de notre dispositif éducatif : médecins, infirmières, psychologues et assistantes sociales doivent travailler de concert à l'accomplissement individuel de chaque élève.

Notre rapporteur a évoqué tout à l'heure la médecine scolaire. Je suis, moi aussi, très alarmée par le manque de moyens de cette médecine, qui remplit un rôle spécifique de prévention, située au carrefour du médical, du pédagogique et du familial.

Elle contribue à lutter contre l'échec scolaire en permettant d'identifier les troubles susceptibles d'affecter les capacités d'apprentissage des élèves. Elle intervient dans la détection de la maltraitance, dans la prise en charge individuelle des enfants handicapés, ainsi que dans l'éducation à la santé.

Elle répond aux problèmes actuels de la société, qui touchent dramatiquement nos jeunes : lutte contre l'obésité – vous le savez, il y a dans les ZEP deux fois plus d'obèses qu'ailleurs –, tentatives de suicides, conduites addictives, ignorance du respect dû à l'autre, etc. Son rôle est également important en matière de contraception. Je rappelle que, chaque année, on compte encore 15 000 interruptions volontaires de grossesse pratiquées sur des mineures.

Plus d'un tiers des élèves disent avoir mal au ventre avant d'aller à l'école le matin ! Nous l'avions déjà signalé lorsqu'il a été question de l'absentéisme scolaire : en France, seulement 45 % des élèves se sentent bien à leur place à l'école, contre 81 % dans les autres pays de l'OCDE.

Votre budget ne dote pourtant la médecine scolaire que de 440 millions d'euros, soit moins de 0,73 % des 61 milliards d'euros qui sont affectés à l'éducation nationale . On ne dénombre que 1238 médecins titulaires, soit un médecin pour plus de 10 000 élèves, et beaucoup de ceux qui sont en place vont partir à la retraite très prochainement. Or rien n'est fait pour attirer les jeunes médecins vers ce travail. Vous avez ouvert des postes d'infirmières, évidemment sans beaucoup de succès compte tenu des conditions de travail et de rémunération.

J'aurais aussi voulu vous parler des auxiliaires de vie scolaire. Nous nous sommes déjà beaucoup exprimés sur ce sujet. Malheureusement, rien ne change, ou plutôt tout s'aggrave. Cette année, c'est un véritable feuilleton auquel nous sommes confrontés : des articles sont régulièrement publiés dans la presse, et c'est d'ailleurs sans doute ce qui permet aux préfets de mobiliser des AVS. Beaucoup de parents d'enfant handicapé vous ont adressé des courriers décrivant l'ampleur de leurs difficultés. Cette année, le droit du travail a été bafoué : les AVS ont signé des contrats en juillet et, un mois plus tard, ils ont été licenciés par SMS ! C'est insensé, monsieur le ministre !

Mon temps de parole étant épuisé, je m'en tiendrai là, concluant seulement par une citation, de Victor Hugo cette fois : Hélas ! combien de temps faudra-t-il vous redire À vous tous, que c'était à vous de les conduire, Qu'il fallait leur donner leur part de la cité ?

I n t e r v e n t i o n . . .

Projet de loi de finances pour 2011 Enseignement scolaire

par Jean-Luc FICHET, sénateur du Finistère

[séance du mardi 30 novembre 2010]

Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, en 2010, l'enseignement agricole comptait 173 000 élèves, 838 établissements et 90,2 % de taux d'insertion professionnelle : autant dire du jamais vu ! Pourtant, enseignement et formation professionnelle aux métiers de l'agriculture, de la forêt, de la nature et des territoires souffrent d'un désintérêt alarmant de la part du Gouvernement.



La rapporteur elle-même s'en est inquiétée en commission de la culture, dénonçant la logique de rationnement et le pilotage des effectifs par l'offre de formation, c'est-à-dire par l'enveloppe budgétaire définie a priori. Il faut pourtant permettre à tous ceux qui le souhaitent de suivre cet enseignement d'excellence.

Toutefois, nous pouvons saluer la décision du Premier ministre de maintenir le programme Enseignement technique agricole dans la mission « Enseignement scolaire ». En effet, l'agriculture ne représentant que 20 % de l'enseignement et de la formation professionnelle aux métiers de l'agriculture, de la forêt, de la nature et des territoires, une autre décision aurait été perçue comme un signal particulièrement négatif face à la richesse des formations.

Le budget paraît en hausse, mais veillons à ne pas nous laisser tromper par ce leurre grossier. Les crédits affichent certes une hausse de 2,5 %, mais l'enseignement agricole est familier des ajustements budgétaires de dernière minute.

Cela explique que, de 2006 à 2010, le programme 143 ait bénéficié d'abondements de 29,39 millions de l'éducation nationale. Le transfert total au budget de l'agriculture aurait donc encore fragilisé le budget de l'enseignement agricole.

Si, de 1995 à 2005, les effectifs ont augmenté de 10 % dans l'enseignement agricole, il n'empêche que celui-ci souffre d'un cruel manque de professeurs. De nombreuses classes à faible effectif ont dû être fermées. Les effets sont particulièrement graves en milieu rural. La diminution du plafond du programme est l'enjeu majeur. Il diminue de 214 équivalents temps plein pour 2011 par rapport à 2010, et le plafond d'emplois est fixé à 14 876 équivalents temps plein. Cela laisse entrevoir la véritable volonté politique du Gouvernement, qui, sous couvert d'augmentation des crédits, supprime des postes. Des effectifs d'enseignants, des emplois sont toujours aujourd'hui menacés, des titulaires ne sont pas remplacés, des postes sont précarisés. Cela représente 300 personnes pour cette rentrée 2010.

L'enseignement agricole participe à l'effort de réduction des dépenses publiques et à l'objectif de non-remplacement d'un fonctionnaire en départ à la retraite sur deux dans la fonction publique, avec 120 départs à la retraite non renouvelés en 2011.

Ce nombre est jugé « raisonnable » par le ministre de l'agriculture. Il faut cependant savoir que l'enseignement agricole présente des caractéristiques d'organisation bien différentes de l'enseignement général et que les professeurs y sont moins nombreux. La rapporteur du Sénat, joignant sa voix à celle du député Yves Censi, rapporteur à l'Assemblée nationale, s'est émue de cette diminution du nombre d'enseignants.

Le moratoire dont l'enseignement public a bénéficié de la part du Gouvernement pour 2010 n'était qu'un leurre.

C'était reculer pour mieux sauter puisque les suppressions de postes vont bien avoir lieu en 2011. Les reports de charge d'année en année sont aussi un des problèmes prégnants dans l'enseignement agricole. Ce n'est qu'un artifice visant à masquer la diminution des financements. La clarté est la forme la plus difficile du courage. Or, à ce titre, la sincérité du budget peut être remise en cause.

Que penser des fermetures de classes en milieu rural, du refus d'accepter des élèves alors que la demande grandit ? C'est un raisonnement à la logique absconse, qui ne se justifie que sur un plan cyniquement financier. Les postes supprimés, c'est une offre moindre à terme, donc plus d'élèves refusés et mis au ban de la scolarité.

Le bilan net de l'ouverture de classes fait apparaître un solde de 25,5 classes en moins pour 2008-2009, de 65 classes en moins pour 2009-2010. Il faut mettre un terme à cet appauvrissement des moyens, qui est parfaitement délibéré. Vous annoncez, monsieur le ministre, que vous allez étudier la pertinence d'un maintien de classes de petits effectifs Mais ne s'agit-il pas, une fois de plus, que d'un vœu pieux ?

On assiste désormais essentiellement à des fermetures et à des regroupements qui ne prennent pas en compte la réalité des attentes des territoires. Les parents qui n'ont pas d'offre locale ne pourront pas faire bénéficier leurs enfants de cet enseignement d'excellence. On diminue les effectifs pour montrer que les effectifs diminuent au lieu d'attribuer les effectifs en fonction de la demande.

De plus, les réformes promises, comme la réforme du lycée et du baccalauréat professionnel, n'ont pas été mises en place. Il y a également des craintes que certaines structures du type maison familiale ne puissent pas aller jusqu'au baccalauréat professionnel, ce qui les condamne à court terme.

L'enseignement agricole ne doit pas être sacrifié sur l'autel du déficit public. Le choix du Gouvernement est celui du désengagement de l'État sans cap pour l'avenir. Dans ces conditions budgétaires, l'autonomie prévue dans la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche est difficilement applicable.

Comment agir ? Il faut faire en sorte d'assurer une juste stabilisation des effectifs, voire une augmentation pour permettre à l'enseignement agricole d'avoir la place qu'il mérite. Les effectifs des professeurs doivent répondre à la demande, c'est-à-dire correspondre au nombre d'élèves, et non l'inverse.

La spécificité de cet enseignement doit être respectée et encouragée. À l'heure où l'on prône l'innovation, voilà un modèle ! Mais je crains qu'il ne faille plutôt dire que c'était un modèle. En effet, les réductions d'effectifs entraînent la destruction d'un secteur d'innovation reconnu.

Que dire du peu d'égard manifesté par le Gouvernement quant à la qualité de l'enseignement agricole ? Investir pour l'emploi permet à tous les jeunes de s'insérer dans le monde du travail, même à ceux qui sont le plus en difficulté. J'en déduis que ce n'est pas la priorité du Gouvernement.

Monsieur le ministre, nous ne comprenons pas vos arbitrages et encore moins ce qui les motive, sinon des questions d'argent.

I n t e r v e n t i o n . . .

Projet de loi de finances pour 2011 Enseignement scolaire

par René-Pierre SIGNE, sénateur de la Nièvre

[séance du mardi 30 novembre 2010]

Monsieur le ministre, l'école est toujours proclamée fabrique de la nation, creuset de la République, mais son désarroi inquiète les Français, sans que cette inquiétude ait vraiment gagné les classes dirigeantes.



À peine préconise-t-on des journées de réflexion sur l'éducation, à l'heure où l'ascenseur social enregistre de multiples pannes et où l'illettrisme explose, ce qui devrait tout de même démontrer l'importance de la question scolaire.

Un jeune sur deux se dit angoissé quant à son avenir, sans que l'école lui apparaisse comme une planche de salut. La baisse du niveau scolaire et la violence que connaissent trop d'établissements ont nourri une crise de confiance.

L'école n'est pas coupable de la fracture sociale. Elle la subit, et peut-être l'amplifie en croyant la réduire. Notre école est élitiste. Les acquis initiaux marquent, pour les élèves, une avance indéniable, et l'inégalité est déjà en place. Dualité sociale, dualité culturelle.

Chaque année, 120 000 élèves sortent sans maîtriser le « lire, écrire et compter ». Pour eux, c'est d'abord le redoublement, pourtant fort critiqué, puis la mise à l'écart de la voie générale et l'orientation vers la voie professionnelle, ce qui passe bien à tort pour une déchéance. Faut-il supprimer les notes pour éviter tout découragement ? Je crois que vous y êtes opposé, monsieur le ministre. La note doit-elle être considérée comme un échec ou une évaluation ? C'est là une vraie question.

Certes, la note est susceptible d'enfermer l'élève dans une bulle négative, voire une détestation de l'école, peu propice à la progression recherchée. Quoi qu'il en soit, avec ou sans notes, l'orientation donnée engage notre responsabilité. La machine à exclure est en route.

Et pourtant, comment oublier que la lutte contre l'illettrisme est une grande cause ? Il est en effet affligeant de laisser sortir du primaire un élève qui ne sait pas lire.

L'allongement de la durée de la scolarité obligatoire aurait été une bonne idée si l'on avait, plus que modestement, élargi cette scolarité à l'apprentissage de nouveaux domaines, en particulier des nouvelles technologies, qui conditionnent l'entrée dans la société moderne. La personnalisation des parcours, notion que vous appréciez particulièrement, monsieur le ministre, devait se traduire par toute une série d'actions de soutien, de la maternelle à l'université : aide personnalisée de deux heures hebdomadaires, stages de remise à niveau en français et en maths pendant les vacances scolaires, généralisation progressive de l'accompagnement éducatif entre seize heures et dix-huit heures, pour n'évoquer que l'école primaire. L'idée serait intéressante si elle n'était gâchée par la mesure de non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux, qui entraîne une chute impressionnante du nombre d'enseignants : près de 65 400 postes supprimés depuis 2005, malgré la poussée démographique scolaire. Vous dites une chose et faites son contraire !

Les conséquences sont lourdes : efficacité contestable des aides aux élèves en difficulté, redoublement toujours trop utilisé, fermetures d'écoles ou surcharge des classes, remplacements non assurés, multiplication des heures supplémentaires, offre éducative en baisse, non-scolarisation des enfants de deux ans, sans parler d'une journée scolaire trop longue dans une semaine trop courte.

Croyez-vous sérieusement, monsieur le ministre, que la réduction du nombre d'enseignants et la suppression d'heures de cours à l'école primaire, destinée à économiser des postes, permettront d'enrayer le déclin ? La politique de restriction budgétaire, reconduite et accentuée chaque année, selon une logique toute comptable, affiche sans complexe votre volonté de faire de l'école une machine à sélectionner, par une stratégie éducative de tri social.

S'il est vrai, comme vous l'affirmez – permettez-moi cependant d'en douter – que les moyens sont suffisants, les résultats, eux, ne le sont pas !

Au moment où l'école doit donner un sens à l'identité nationale, surtout dans les zones où la nationalité est découplée, où doit être affirmée la volonté du vivre ensemble, que Renan appelait joliment le « plébiscite permanent », on peut craindre que l'éducation nationale ne porte les prémices d'une école à deux vitesses, véritable machine à sélectionner : réussite pour les uns, avenir incertain pour les autres.

Monsieur le ministre, le groupe socialiste ne votera pas ce projet de budget, qui, loin de rechercher la réussite pour tous, continue à creuser les injustices.

I n t e r v e n t i o n . . .

Projet de loi de finances pour 2011 Enseignement scolaire

par **Claude DOMEIZEL**, sénateur des Alpes-de-Haute-Provence

[séance du mardi 30 novembre 2010]

Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, il n'est vraiment pas facile d'être le dernier à prendre la parole à cette heure tardive ! Je ne reprendrai pas ce qui a déjà été dit, qu'il s'agisse de la suppression nette de 16 000 emplois en 2011, et de près de 66 000 en cinq ans, des conditions de travail des enseignants et de leur formation, ou encore des auxiliaires de vie scolaire, évoqués par plusieurs intervenants. J'ai reçu, pas plus tard qu'hier, de nombreux courriers relatifs à ce dernier sujet, et il est vrai que la situation à cet égard est tout à fait anormale.



Pour ma part, j'aborderai deux thèmes qui, bien qu'importants, sont à mon avis trop souvent passés sous silence : d'une part, l'aménagement du rythme scolaire pour permettre aux élèves de faire du sport l'après-midi ; d'autre part, la protection de la vie privée des jeunes sur Internet.

L'expérimentation « Cours le matin, sport l'après-midi » trouve son origine dans une circulaire diffusée l'année dernière. Celle-ci part du principe qu'un tel aménagement du rythme scolaire « peut permettre aux élèves de mieux vivre leur scolarité, d'accroître leur motivation et leur épanouissement et contribuer ainsi à leur réussite scolaire » et qu'il permet en outre « d'améliorer le climat des établissements et d'endiguer les phénomènes de violence à l'école ». Voilà en effet une bonne chose !

Cette expérimentation va se dérouler sur trois ans et vous avez promis, monsieur le ministre, d'accorder à ce

titre une dotation de 5 000 euros par établissement. Toutefois, je n'ai pas réussi à repérer cette somme dans le budget, ni pour 2010 ni pour 2011 ! Mais peut-être cette ligne budgétaire m'a-t-elle échappé.

J'aimerais savoir, monsieur le ministre, quels sont, à terme, les objectifs de cette expérimentation. S'agit-il de la généraliser ? Est-elle destinée à organiser différemment la scolarité des jeunes en difficulté ? Je souligne l'implication des collectivités locales dans cet aménagement du rythme scolaire puisqu'elles participent au budget de fonctionnement des collèges concernés et mettent à disposition les différents équipements nécessaires tels que terrains de sport ou gymnases. Or les représentants des collectivités locales semblent absents des comités de pilotage mis en place.

J'en viens à la protection de la vie privée des jeunes sur Internet, sujet rarement évoqué.

Il faut savoir que 70 % des moins de 11 ans utilisent Internet, que 19 % des 9-10 ans et 50 % des 11-12 ans possèdent un téléphone portable. Bon nombre de jeunes sont utilisateurs des réseaux sociaux. Chacun sait aussi qu'il est possible de photographier ou filmer des scènes avec des portables, et les jeunes maîtrisent ces fonctions avec une dextérité proprement époustouflante. Les dangers sont connus : si l'on ne prend pas de précautions, les informations mises sur les réseaux sociaux, ineffaçables, deviennent accessibles par des milliers d'amis ou prétendus amis. Or, bien souvent, les jeunes n'ont pas suffisamment conscience – pas plus d'ailleurs que bon nombre d'entre nous – que la vie privée est un capital qu'il faut préserver.

L'éducation nationale a un rôle à jouer à cet égard, non pas pour affoler les enfants en mettant seulement l'accent sur les dangers, mais pour les responsabiliser et leur faire adopter les bons réflexes sur Internet.

Je voudrais saluer ici l'initiative de la Commission nationale de l'informatique et des libertés, qui vient d'envoyer aux 40 000 classes de cours moyen deuxième année un document de huit pages sur le thème « Protège ta vie privée sur Internet ». Y sont notamment développés les sujets suivants : « les technologies actuelles permettent de suivre les individus à la trace », « Internet est un vaste espace de liberté ... mais on a aussi le devoir de respecter les autres ».

Pareil travail de sensibilisation, monsieur le ministre, ne devrait-il pas être réalisé par le ministère de l'éducation nationale ? Sincèrement, je pense que la réponse est oui.

Sans doute nous objecterez-vous qu'une telle opération pourrait entrer dans le cadre de l'opération « école numérique », que vous avez lancée l'an dernier à grands coups de trompette. Le problème, c'est que la dotation instaurée à cet effet l'année dernière a disparu du projet de budget que nous examinons aujourd'hui !

Monsieur le ministre, mes chers collègues, face à l'envahissement de l'informatique dans notre vie quotidienne, l'éducation nationale a le devoir de former des citoyens responsables, capables de remettre en cause l'information qu'ils reçoivent, c'est-à-dire des citoyens libres.

I n t e r v e n t i o n . . .

Projet de loi de finances pour 2011 Outre-mer

par Jean-Etienne ANTOINETTE, sénateur de la Guyane

[séance du mercredi 1er décembre 2010]

Monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, lorsque je considère le budget qui nous est soumis aujourd'hui, d'aussi loin que ma mémoire politique se le rappelle, il me vient un constat navrant et pathétique, que tous les apparents rebondissements de l'histoire n'arrivent plus à masquer : au fond, pour l'outre-mer, rien de nouveau sous le soleil ! Cette période de l'année ressemble à un long feuilleton télévisé, dont on pourrait rater quatre ou cinq épisodes sans rien perdre du fil de l'intrigue. Rien ne change, en vérité.



Toujours à la même période, en présence pratiquement des mêmes collègues, on reprend les chiffres, et toujours on retrouve les perpétuelles oppositions entre le discours insistant sur le coût de l'outre-mer pour la France, et un autre, peut-être naïf, qui présente ces territoires comme « une chance pour la République ».

Que sommes-nous exactement ? Que sont vraiment les outre-mer pour la France ? Seraient-ils juste un thème de trop dans la liste des sujets que doit traiter le Parlement, et qui agace les rapporteurs de la commission des finances ? Les outre-mer seraient-ils simplement le prix à payer par la France – est-il si élevé ? – pour pouvoir se vanter d'être la deuxième puissance maritime du monde ou de posséder la plus belle réserve de biodiversité des pays d'Europe, ou encore le port spatial de l'Europe ?

À la fin de l'année 2008, j'ai suivi le débat sur le budget de l'outre-mer, déjà très contesté par les parlementaires ultramarins, lors de l'élaboration de la loi de finances de 2009.

Et j'ai suivi la crise sociale de 2009, qui avait déjà commencé en Guyane à la fin de l'année précédente. Puis j'ai suivi le vote en urgence de la LODEOM, les états généraux de l'outre-mer et enfin le comité interministériel de l'outre-mer.

J'ai entendu discours, annonces, engagements, espoirs, et j'ai vu la réaffirmation, au sein de la population guyanaise, du contrat qui lie la République et ses territoires périphériques. Au mois de janvier dernier, l'espoir s'est même traduit par un vote des Martiniquais et des Guyanais pour un maintien de leurs départements dans la République sous le régime en vigueur de l'identité législative !

Aujourd'hui, je ne suis pas le plus déçu. Un dictionnaire cynique ne dit-il pas : « Les promesses n'engagent que ceux qui y croient » ? La vérité est bien là : les lois de finances aiment bien dévoyer, sinon défaire, presque aussitôt ce que les lois pour l'outre-mer, telles la LOOM, la loi d'orientation pour l'outre-mer, la LOPOM, la loi de programme pour l'outre-mer, la LODEOM, la loi pour le développement économique des outre-mer, essaient péniblement de faire.

Aujourd'hui, on atteint le fond du puits. En effet, pire que tout, ce gouvernement qui n'écoute pas la rue – et ce n'est pas moi qui le dis ! – n'écoute bien que la rue dès lors qu'il s'agit de l'outre-mer ! Du moins – n'exagérons rien ! – seulement quand ses cris menacent des intérêts politiques et commerciaux notoirement inéquitables, et qui lui sont particulièrement liés. Et, dans ces cas-là, on promet tout ce qui peut calmer la foule. On peut même se dépêcher d'inscrire dans une loi les dispositions adéquates. Mais une loi, n'est-ce pas un acte majeur, dévoyé dès lors en une recette miracle ? Ne serait-il pas aussi tout à fait inconsidéré de diminuer les recettes de l'État, le temps de publier les décrets, en particulier si l'on se donne beaucoup de mal à laisser un peu traîner les choses...

La prochaine loi de finances sera venue, la rue se sera calmée, et l'on pourra reprendre tranquillement ce que l'on avait donné, et même plus !

Lorsque j'analyse le projet de loi de finances pour 2011, en particulier le budget de la mission « Outre-mer », je découvre le scénario d'un mauvais feuilleton, indigne d'un État démocratique. J'observe le reniement par l'État de ses valeurs, le déni de ses propres engagements et le mépris pour des citoyens déjà vulnérables, qui sont abusés.

Alors non, aujourd'hui, je ne veux pas entrer dans la bataille des chiffres du budget pour 2011. Nous le savons tous, il diminue. Il doit nous renvoyer au bilan de la LODEOM, et donc à un nouvel exemple des conséquences de ce gouvernement.

Aujourd'hui, je ne veux pas refaire le procès d'une défiscalisation qui a été privilégiée au détriment de l'aide budgétaire à une structuration véritable des filières de développement économique, et qui dévoile toutes ses limites.

Aujourd'hui, je ne veux pas m'appesantir sur la manière dont le Gouvernement, dans les faits, ne prend aucun compte ni des actuelles conditions de logement des ultramarins sur leur propre territoire ni des problèmes de la formation, de la jeunesse, de l'emploi, du développement économique, ni m'attarder sur les 15 000 foyers qui, en Guyane, vivront encore pour un temps indéterminé sans avoir accès à l'électricité, juste à côté de la base d'où sont lancés pourtant les vecteurs Ariane et d'où le seront bientôt les lanceurs Véga et Soyouz.

Aujourd'hui, je voudrais savoir quel projet du Gouvernement sous-tend tout cela.

Selon moi, ce projet est vide. Il sonne creux. Il se pare des oripeaux du changement institutionnel pour mieux masquer son manque de contenu et son absence totale de perspective. Sans m'y appesantir davantage, je vais plutôt me projeter dans l'avenir et tenter de parer au désastre qui nous attend. En effet, en ces temps où l'on annonce la rigueur, je m'attache à rechercher de nouvelles ressources pour les collectivités territoriales des outre-mer, plus particulièrement pour la Guyane.

Je verrai donc le moment venu, en fonction de l'accueil qui sera réservé aux amendements que j'ai déposés, jusqu'où va la volonté de ce gouvernement de mettre en péril le développement des outre-mer, en fermant toutes les écoutilles, en brouillant toutes les pistes.

Aujourd'hui, j'ai juste envie de vous faire une seule demande, madame la ministre : si vous ne pouvez faire davantage à l'égard des outre-mer, de grâce, au moins ne nous empêchez pas de faire ce que nous pouvons avec ce que nous avons, principalement avec nos ressources naturelles et nos moyens humains !

I n t e r v e n t i o n . . .

Projet de loi de finances pour 2011 Outre-mer

par Richard TUHEIAVA, sénateur de la Polynésie française

[séance du mercredi 1er décembre 2010]

Monsieur le président, madame la ministre, madame, messieurs les rapporteurs, mes chers collègues, les précédents orateurs ayant déjà largement commenté les crédits de la mission « Outre-mer », je ne m'appesantirai guère davantage, notamment compte tenu du temps qui m'est imparti. Concernant d'autres dispositions du projet de loi de finances pour 2011 qui touchent à l'outre-mer, je salue particulièrement l'effort de maintien de la défiscalisation en faveur du logement social outre-mer.



Cependant, je ne peux que déplorer, encore une fois, le frein politique mis à l'investissement photovoltaïque en outre-mer, sujet qui a déjà été débattu la semaine dernière. L'arrêt de la défiscalisation dans ce secteur – il est certes modéré par les récents débats parlementaires qui ont permis d'épargner temporairement les petites installations – se situe tout de même à l'opposé des objectifs du Grenelle de l'environnement et de la volonté gouvernementale affirmée au travers de la LODEOM, la loi pour le développement économique des outre-mer, d'aller vers une plus grande autonomie énergétique de l'outre-mer dans le cadre d'un développement économique endogène.

Sur le plan énergétique, nous le savons, les territoires ultramarins sont encore très fortement dépendants des importations pétrolières, avec toutes les conséquences qui en résultent. La commission d'évaluation créée récemment se penchera sur l'impact réel des défiscalisations en matière photovoltaïque, ce qui offrira à la

Polynésie française une chance de démontrer l'extrême brutalité de cette mesure dans ce secteur dont la durée de vie n'a été que d'une seule année dans notre fenua, c'est-à-dire notre pays.

Madame la ministre, vous le savez mieux que nous, dans le secteur des énergies renouvelables, la nation a tout à gagner que nos outre-mer puissent être des pôles avancés, à la condition essentielle et préalable que la priorité aux intérêts des départements et collectivités d'outre-mer soit assurée conformément à la Charte des Nations unies ou, tout au moins, que l'exigence onusienne émergente du « partage des bénéfices de la croissance » soit appliquée en faveur des populations ultramarines concernées.

En Polynésie française, la phase de faisabilité d'une centrale-pilote d'énergie thermique des mers offshore d'une puissance de 5 mégawatts est sur le point d'être lancée. Nous la soutenons, tout comme vous, madame la ministre.

Le système d'air conditionné par refroidissement à l'eau de mer, le système SWAC, ou Sea Water Air Conditioning, qui y a été testé pour la toute première fois avec succès voilà déjà plusieurs années, alimente désormais plusieurs établissements hôteliers de renom.

Le développement de l'exploitation des énergies marines, en particulier de l'énergie hydrolienne, fait partie des atouts concurrentiels dont nous pouvons tirer parti.

En d'autres termes, la puissance d'un État viendra de la mer !

On ne le répète pas assez, les outre-mer représentent 97 % de la surface maritime française et la Polynésie représente 49 % de cette surface maritime ultramarine.

Je sais donc au nom de quel potentiel je m'exprime devant la nation.

De plus en plus, les outre-mer français prennent conscience de leurs énormes potentiels propres, endogènes et de ce que représenterait, pour la nation, l'union de telles capacités !

Cependant, nous ne sommes ni à la fin du XIXe siècle, période sombre pour une partie de nos outre-mer, ni en 1958, dans un contexte politique de reconstruction nationale, ni encore en 1973, au lendemain du choc pétrolier à la suite duquel la dette publique de la France a pris naissance et où l'on gérait l'outre-mer français – passez-moi l'expression – « à la hussarde » !

En 2010, les lignes ont bougé.

La nation doit avoir et se donner les moyens de ses grandes ambitions. L'outre-mer français en fait-il partie ? On ne peut pas satisfaire tout le monde, c'est vrai. Serait-ce alors à dire qu'il y aurait « trop de monde » et plus assez de moyens ?

Nos outre-mer réclament un accompagnement institutionnel et financier qui soit cohérent et loyal, suivant leur histoire propre, leurs aspirations ou leur statut institutionnel. Ils réclament un partenariat renouvelé avec un État qui leur conférerait les outils institutionnels et les moyens financiers de leur développement économique endogène ou de leur décollage propre.

La Nouvelle-Calédonie s'est brillamment, mais non sans douleur, placée dans cette dernière perspective, et nous la saluons fièrement à ce titre. Madame la ministre, le jour viendra, j'en suis convaincu, où la Polynésie française saura prendre cet envol en toute maturité.

Néanmoins, à présent, nous ne pouvons plus supporter, à l'orée des nouveaux défis énergétiques, climatiques, financiers, diplomatiques qui nous attendent en ce début du XXIe siècle, de pâtir en silence d'une politique nationale anachronique envers les outre-mer français, politique qui, en réalité, est pilotée en filigrane tant par les ambitions technologiques d'un puissant lobby militaro-industriel français que par la rigueur budgétaire de Bercy.

Le véritable problème de fond qui rend difficilement crédible l'esprit même d'un « partenariat renouvelé » entre État et outre-mer français est que les éléments d'appréciation et de discussion dont disposent nos populations et nos élus ultramarins ne sont pas loyalement mis à la disposition de ces derniers, comme s'ils ne devaient pas en avoir conscience, afin d'être maintenus dans une sorte d'ignorance organisée devenue la normalité.

Près de quarante-quatre ans après le premier tir d'expérimentation nucléaire en Polynésie française et quinze ans après l'arrêt définitif des essais nucléaires en 1998, j'ai posé à plusieurs reprises au ministre de la défense la question écrite très simple consistant à savoir si au moins un rapport financier avait été officiellement établi sur les retombées financières, économiques, technologiques, diplomatiques des essais nucléaires pour la région. En effet, 193 expérimentations nucléaires ont été réalisées en Polynésie française pendant une période de quarante ans. Je n'ai obtenu aucune réponse !

Chacun de nous ici sait pourtant que l'industrie des microprocesseurs informatiques, de la fibre optique.

Je termine, monsieur le président !

Toutes les innovations que je viens de citer, auxquelles s'ajoutent les programmes de fusée Ariane et les centrales électriques nucléaires, sont issues de l'expertise française, développée directement à partir des quarante années d'expérimentations en Polynésie française... C'est cela le point de départ d'un partenariat rénové et loyal avec nous, madame la ministre !

Je poursuivrai mon propos au sujet du projet de loi de finances pour 2011, notamment sur l'article 77 et la dotation globale de développement économique, dans le cadre des explications de vote, puisque le temps qui m'était imparti est épuisé.

I n t e r v e n t i o n . . .

Projet de loi de finances pour 2011 Outre-mer

par **Georges PATIENT**, sénateur de la Guyane

[séance du mercredi 1er décembre 2010]

Madame la ministre, il y a une phrase que vous aimez prononcer depuis quelque temps : « L'outre-mer doit s'inscrire également dans l'effort national de maîtrise de la dépense publique ». C'est une phrase qu'apprécie fortement votre ministre de tutelle,



puisqu'il n'a pas hésité à déclarer, s'adressant aux maires ultramarins lors du récent Congrès des maires : « L'État s'impose des règles très strictes pour limiter la casse, les déficits et ce qui peut nous arriver avec Bruxelles ; cela s'applique à tout le monde. L'outre-mer ne peut être totalement exonéré de cet effort national et, sur ce sujet, Marie-Luce Penchard a tenu un discours de vérité, un discours de femme d'État ».

C'est un très bon point pour vous, madame la ministre ! Mais, vous le savez certainement mieux que M. Hortefeux, la situation des outre-mer n'est en rien semblable à celle de la métropole et chaque territoire d'outre-mer présente ses propres particularités. De ce fait, ils méritent une attention différente.

Soyez rassurée, madame la ministre, je ne vais pas vous faire un inventaire à la Prévert de tous les maux des outre-mer, ni vous rappeler le malheureux souvenir des événements qui ont émaillé nos territoires en 2009.

Je souhaite m'inscrire non dans la plainte, mais dans la volonté d'agir avec les moyens que vous êtes censée mettre à la disposition de mon département de Guyane dans cette période de restriction budgétaire.

Les crédits qui lui sont réservés dans le projet de loi de finances pour 2011 s'élèvent, toutes missions confondues, à 1,3 milliard d'euros, soit une baisse notable de 40 millions d'euros par rapport à 2010, sur laquelle je n'épilouterai pas. Considérons-la comme notre tribut à l'effort national ! Plus que sur l'évolution des chiffres, concentrons-nous sur l'effectivité des actions, sur leur adéquation à la réelle problématique du territoire. Le temps qui m'est imparti m'oblige à n'intervenir que sur quelques questions, que je juge essentielles.

Je commencerai par l'enseignement scolaire dont la situation demeure particulièrement préoccupante, au point qu'un ancien recteur n'a pas hésité à conférer à la Guyane le triste privilège « des plus mauvais résultats de France sur tous les plans ». Nous vivons des situations ubuesques, dont l'une a récemment poussé de jeunes étudiants à bloquer le rectorat. Ils manifestaient leur colère d'avoir découvert, après s'être inscrits à une formation, en l'occurrence, le brevet de technicien supérieur, BTS Études et économie de la construction, qu'elle ne serait pas lancée. C'était un « BTS fantôme », pour reprendre leurs propres termes... Tout cela témoigne d'une situation catastrophique, qui devrait nécessiter la mise en place d'un « plan Marshall ». Or tel n'est pas le cas, on en est même très loin !

Tout en saluant la pérennisation de la dotation spéciale d'équipement scolaire, je regrette que la mission « Enseignement scolaire » elle-même ne progresse que de 2 %, taux nettement inférieur à la population scolarisable, laquelle progresse de plus de 5 % chaque année. Doit-on continuer, madame la ministre, à enfoncer dans le gouffre de l'illettrisme et des échecs scolaires une jeunesse aussi nombreuse ?

J'en viens à un autre sujet d'importance, le logement, qui est aussi une priorité urgente. Et pour cause ! En Guyane, 15 % de la population vit dans des logements insalubres ou illicites.

Ces derniers, au nombre de 19 000, abritent 30 000 personnes. En outre, 13 000 demandes de logements ne peuvent être satisfaites dans le secteur locatif social. Pourtant, 80 % de la population est éligible au logement social. C'est une véritable crise aiguë du logement à laquelle on assiste et que l'on n'arrive pas à juguler. Il est vrai que vous avez fixé des objectifs encore plus ambitieux que ceux qui figuraient dans la loi instituant le droit au logement opposable, dite loi DALO, soit 5 700 logements locatifs sociaux par an, contre 5 400 pour l'ensemble des DOM, en misant sur une stabilisation de la Ligne budgétaire unique, la LBU, et sur le nouveau dispositif de défiscalisation créé par la LODEOM.

Mais quand on regarde de plus près, on s'aperçoit que vous faites reculer de 30 % les crédits de paiements de la LBU et que les dossiers immobiliers montés en défiscalisation ont du mal à sortir tant la procédure paraît complexe. Il en résulte que, pour l'heure, les résultats sont loin d'être à la hauteur des besoins. En conséquence, madame la ministre, peut-on espérer que votre système de financement du logement social, que vous défendez si bien, deviendra vite opérationnel ?

Madame la ministre, un troisième point m'a fortement interpellé dans l'examen de votre budget. Il s'agit, outre les retards pris dans l'application des mesures de la LODEOM, de la réduction plus que significative de crédits, voire leur suppression. Ils concernaient pourtant des actions qui, selon moi, concouraient ou pouvaient concourir à la politique de développement endogène, dispositif préconisé par le chef de l'État pour sortir les outre-mer de leur non-développement.

Parmi les sujets essentiels, je veux citer le raboutage des niches fiscales avec, notamment, l'exclusion des investissements réalisés dans le secteur photovoltaïque du champ des investissements éligibles à la défiscalisation. C'était, entre autres, pour beaucoup de communes de Guyane encore enclavées, la seule possibilité de fournir en électricité leurs nombreux sites à l'écart. L'amendement que j'ai présenté, à cet effet, même s'il a semblé être entendu par M. Baroin, ancien ministre de l'outre-mer, bien au fait des choses, n'a pas été retenu pour autant. Je citerai également un autre sujet d'importance, la réduction des crédits du Fonds exceptionnel d'investissement, le FEI. Ce fonds, créé par l'article 31 de la LODEOM afin de participer au financement d'équipements structurants en partenariat avec les collectivités

territoriales d'outre-mer, voit le montant de ses autorisations d'engagement ramené à 10 millions d'euros. Les autorisations d'engagement ouvertes en 2010 s'élèvent à près de 60 millions d'euros pour un montant en provenance du FEI de près de 39 millions d'euros destiné à des opérations de financement d'écoles, de réseaux d'assainissement ou d'infrastructures de transport. La Guyane a bénéficié, à elle seule, au titre de ce fonds, de 4,9 millions d'euros. Il paraît donc incompréhensible qu'il soit ramené à un tel montant.

Je citerai, enfin, l'appui à l'accès aux financements bancaires auquel je délivre une mention spéciale ! Cette initiative répondait à une demande récurrente des socio-professionnels locaux. Elle a été relayée par la proposition n° 34 de la mission d'information du Sénat sur la situation des DOM, dont l'objet était : « Étendre aux agriculteurs et aux pêcheurs des départements outre-mer les dispositifs de garantie et d'aide applicables en métropole. »

Tout en saluant cette initiative, il convient d'en limiter la portée : le fonds de garantie ne sera doté que de 5 millions d'euros en crédits de paiement en 2011, et aucun crédit n'est prévu en autorisations d'engagement pour 2011, alors que le fonds était doté de 10 millions d'euros. En dépit de l'instauration de ce fonds, les banques continuent à voir avec la plus grande frilosité la clientèle venant des secteurs productifs. Par ailleurs, un certain nombre de dispositifs existant en métropole, les dispositifs OSEO, ne sont toujours pas appliqués aujourd'hui dans les DOM, même s'il existe une convention-cadre de partenariat signée entre OSEO et l'Agence française de développement, l'AFD, dont « l'objet est d'étendre la gamme des produits financiers distribués par l'AFD qui concerne désormais l'ensemble des produits OSEO ». Cela demeure un point à éclaircir ou à clarifier dans les délais les plus brefs si l'on veut réellement faire décoller économiquement « les outre-mer ».

Madame la ministre, mon temps est malheureusement écoulé, et je le regrette, car j'aurais voulu également aborder la situation catastrophique de la santé en Guyane. À ce propos, quid du plan santé outre-mer ? J'aurais aimé vous parler aussi de l'exploitation aurifère et du rôle qu'elle peut jouer pour la Guyane, de l'orpaillage clandestin et de ses ravages. Je vous remercie à l'avance de bien vouloir répondre à toutes les questions que je vous ai posées.

I n t e r v e n t i o n . . .

Projet de loi de finances pour 2011 Outre-mer

par Serge LARCHER, sénateur de la Martinique

[séance du mercredi 1er décembre 2010]

Nous voici de nouveau réunis, madame la ministre, pour l'examen du projet de budget de la mission « Outre-mer ». Comme vous le savez, les départements d'outre-mer cumulent un grand nombre de handicaps structurels économiques et sociaux. Comme vous le savez aussi, cette situation est particulièrement aggravée par la crise à laquelle nous sommes confrontés depuis deux ans.



En 2009, le PIB outre-mer a reculé de 6,5 %, et les investissements de 25 %. La précarité progresse inexorablement : plus de 20 % des ménages vivent désormais sous le seuil de pauvreté. Le chômage est trois fois plus élevé que dans l'Hexagone et touche particulièrement les jeunes et les plus de 50 ans.

Les collectivités locales sont exsangues. Elles compensent, tant bien que mal, depuis trois décennies, une situation globale de développement défavorable, accentuée par des ressources fiscales extrêmement faibles. Cette dramatique réalité, madame la ministre, vous la connaissez. Et pourtant tout indique dans les prévisions de la mission « Outre-mer » pour 2011 que vous n'êtes pas parvenue à la faire comprendre à vos collègues de Bercy.

Dans ces prévisions pour 2011, l'outre-mer est en effet perdant sur tous les fronts. Premièrement, cela a été dit et répété, les crédits de la mission « Outre-mer » diminuent en crédits de paiement de 2,3 %, soit deux fois plus que le reste des dépenses de l'État.

Deuxièmement, la volte-face opérée sur les dispositifs de défiscalisation va, de toute évidence, finir de mettre à mal les investissements privés.

Mais soyons concrets ! Examinons les points clés de votre budget.

Sur le logement, l'État ne respecte pas ses engagements. Alors que la LBU était censée demeurer le « socle du financement du logement social », vous avez procédé à un véritable « tour de passe-passe » en la remplaçant, dans les faits, par la défiscalisation.

Ainsi, les crédits de paiement consacrés à la construction de logements locatifs sociaux et très sociaux diminuent de 34 millions d'euros. À titre d'illustration, cela équivaut purement et simplement à la suppression de l'ensemble de la LBU pour la Martinique. La manœuvre peut vous sembler habile, mais, dans la pratique, elle va contribuer à l'accélération de l'effondrement, largement engagé, du secteur du BTP et évidemment à la non-production des logements nécessaires. Parallèlement, les aides pour l'accession à la propriété diminuent de 8 millions d'euros, et les aides pour l'amélioration de l'habitat privé de 3 millions d'euros.

En matière d'aménagement du territoire, les crédits destinés aux contrats de plan État-région et aux contrats de projet et de développement sont en baisse de 12 millions d'euros ! En ce qui concerne la continuité territoriale, les fonds dédiés sont rognés de 3 millions d'euros, et les moyens des collectivités territoriales amputés de 31 millions d'euros.

Les crédits d'appui à l'accès au financement bancaire diminuent également en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement, avec une baisse respective de 18 millions d'euros et de 2,5 millions d'euros.

Même les moyens en faveur de l'emploi, qui est pourtant présenté comme la priorité de ce gouvernement et de votre ministère, se trouvent dégradés. Ainsi, les crédits pour la compensation des exonérations de charges sociales sont réduits de 34 millions d'euros !

Par ailleurs, le décret d'application concernant l'aide au fret prévue par la LODEOM n'est toujours pas sorti, alors que la TVA NPR a été supprimée dès la loi de finances pour 2009.

J'arrête ici cette triste liste pour ce qui est de la mission « Outre-mer ». Le plus grave, c'est que, parallèlement, sont prises des mesures de remise en cause de la défiscalisation, qui vont bien au-delà du coup de rabot national de 10 %.

En 2006, Nicolas Sarkozy, qui n'était pas encore Président de la République, parlait ainsi de la loi Girardin de 2003 : « Des engagements ont été pris par l'État sur quinze ans, ils doivent être respectés. » En 2008, deux ans après ce discours, les dispositifs d'exonération des charges sociales et de défiscalisation sont revus à la baisse, et ce sans évaluation préalable. En 2009, la LODEOM réécrit, une nouvelle fois, ces dispositifs.

Aujourd'hui, un an plus tard, ils sont de nouveau remis en cause dans le projet de loi de finances pour 2011 que nous examinons. Désormais, la chose est convenue, à chaque loi de finances, hop ! un coup de rabot.

Il est temps que le Gouvernement comprenne que nous avons besoin de dispositifs stables et pérennes pour assurer notre développement. Qu'il pourfende les tricheurs et les profiteurs, c'est nécessaire, et même urgent. Mais, de grâce ! qu'il ne place pas les acteurs économiques des outre-mer dans une situation d'insécurité juridique et financière permanente.

Madame la ministre, les outre-mer, ce sont des territoires et des hommes, pas une variable d'ajustement des politiques budgétaires d'un État qui n'honore pas ses engagements.

L'année 2011, année des outre-mer, devrait être, à mon sens, l'année des retards rattrapés. Malheureusement, j'ai bien peur qu'elle ne soit que l'année des occasions perdues !

I n t e r v e n t i o n . . .

Projet de loi de finances pour 2011 Outre-mer

par **Claude LISE**, sénateur de la Martinique

[séance du mercredi 1er décembre 2010]

Monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, si je devais m'en tenir à un exercice de comparaison des crédits de la mission « Outre-mer » votée en 2010 et ceux qui sont prévus pour 2011, je pourrais me contenter de dire que, dans le contexte budgétaire actuel, vous avez su, madame la ministre, obtenir un arbitrage assez favorable. En effet, votre budget ne baisse que de 2,3 % en crédits de paiement. Je mesure bien les difficultés que vous avez dû surmonter pour arriver à ce résultat.



Mais, vous le savez bien, ce n'est pas ce qu'attendent de moi ceux que je représente au sein de cette Haute Assemblée. Car, à l'évidence, ils souhaitent que je saisisse l'occasion qui m'est donnée d'appeler, une fois encore, l'attention du Gouvernement et du Sénat sur une situation qui, vous le savez aussi, est plus que préoccupante. La Martinique, en effet, va très mal ! Elle s'enfonce dans une récession de plus en plus inquiétante, qui dépasse déjà les 7 %.

Pratiquement tous les secteurs d'activité sont touchés, avec évidemment pour conséquence une détérioration continue du marché de l'emploi. Le nombre de demandeurs d'emploi a ainsi progressé de 4,1 % en un an, portant le taux de chômage à plus de 25 % ! Un pourcentage qui, s'agissant des jeunes de moins de 25 ans, dépasse 61 % ! Parmi les secteurs les plus affectés se trouve celui du bâtiment et travaux publics, qui connaît cette année une nouvelle réduction de son chiffre d'affaires, après une baisse de 30 % en 2009, la baisse d'activité se

faisant surtout ressentir dans le secteur du logement privé.

Le tourisme est aussi confronté à de très grandes difficultés. Il accuse une baisse de plus de 8 % du tourisme de séjour et de 20 % du tourisme de croisière.

Dans ces conditions, la situation sociale ne peut que continuer à se dégrader : un nombre croissant de Martiniquais subit les conséquences du chômage et de l'emploi précaire, le nombre d'allocataires du RMI est reparti à la hausse, un cinquième de la population vit au-dessous du seuil de pauvreté et, enfin, la situation des retraités se détériore de plus en plus.

Les collectivités territoriales font évidemment le maximum pour jouer le rôle d'amortisseur social. Dans le même temps, elles s'efforcent de soutenir les secteurs économiques en crise, mais elles connaissent presque toutes de grandes difficultés financières. C'est notamment le cas, bien sûr, du département, qui doit faire face à une véritable explosion de la demande sociale alors même qu'il voit être gelées des dotations déjà insuffisantes et croître une dette de l'État qui atteint plus de 71 millions d'euros.

Aussi, on comprend le sentiment de déception qu'éprouvent les Martiniquais face à la présente loi de finances. Ils estiment, à bon droit, qu'en matière d'économies budgétaires les départements d'outre-mer ont, de façon anticipée, très largement apporté leur contribution. En effet, la LODEOM, votée en mai 2009, comportait déjà des mesures de restriction en matière de défiscalisation et d'exonération de charges sociales pour les entreprises. Qui plus est, certains dispositifs importants de cette loi ne sont toujours pas applicables ou susceptibles d'être concrètement mis en œuvre, alors même qu'ils ont été présentés comme particulièrement prometteurs.

C'est le cas des zones franches d'activité, de l'aide au fret, de l'aide à la rénovation hôtelière et, surtout, du nouvel outil de défiscalisation dans le logement social.

Les économies ainsi réalisées par l'État peuvent être évaluées à près de 900 millions d'euros. On aurait dû en tenir compte dans l'application de la politique actuelle de rigueur.

En effet, ces économies ont été opérées sur des dispositifs trouvant, pour la plupart, leur justification dans la nécessité d'apporter des réponses adaptées à un mal-développement structurel. C'est ce dernier que l'on s'empresse de perdre de vue dès qu'il s'agit de passer des grands effets d'annonce à l'action effective, tout comme on oublie alors les accents lyriques sur ce qu'apportent les outre-mer à la France et à l'Europe pour se livrer aux plus froids raisonnements comptables.

Et ce sont ces raisonnements comptables qui prévalent actuellement dans le cadre d'une politique marquée par une réduction de l'effort global pour l'outre-mer, de près de 1 % en autorisations d'engagement après une baisse de 4,2 % en 2010, et par des coups portés à la défiscalisation. Je regrette évidemment que le Gouvernement soit resté sourd aux propositions d'amendements tendant à sauver un secteur innovant comme celui du photovoltaïque.

Madame la ministre, vous l'avez compris, la déception que je suis obligé d'exprimer ne concerne pas essentiellement votre budget. Je tiens, malgré tout, à m'interroger sur le niveau des crédits inscrits sur la LBU. Je connais le discours sur leur sous-consommation. Je veux cependant attirer votre attention sur le fait que cette année, en Martinique, le CDH du 16 novembre a mis en évidence que 99 % des crédits de paiement délégués étaient déjà consommés et qu'il existait, compte tenu des programmes locatifs sociaux pouvant encore être lancés, un besoin complémentaire en autorisations d'engagement de 10,7 millions d'euros pour 2010.

En réalité, c'est donc l'ensemble de la politique actuellement menée qui s'avère particulièrement décevante face aux enjeux réels du développement des départements d'outre-mer. Elle l'est, évidemment, à la mesure des espoirs suscités par de trop fréquents et bruyants effets d'annonce.

Madame la ministre, ce qu'il faut, c'est une courageuse remise en cause de cette politique. Cela pourrait commencer par une réelle attention portée aux différents amendements qu'il nous a été possible de déposer aujourd'hui.

Ensuite par la mise en œuvre rapide, et sans inutile contrainte procédurale, de tous les dispositifs de la LODEOM et de toutes les mesures du Comité interministériel de l'outre-mer.

Enfin, par l'inscription de crédits supplémentaires, dans le cadre d'un collectif budgétaire, de façon à dynamiser la politique du logement social et à redonner aux collectivités territoriales asphyxiées les moyens de faire face à leurs responsabilités et à celles que l'État les incite à assumer à sa place.

En ce qui concerne la Martinique, vous le comprendrez, madame la ministre, j'ajoute, pour terminer, le souhait que, conformément aux engagements du Président de la République, la collectivité unique sur laquelle les électeurs ont été consultés il y a dix mois fasse l'objet d'un débat au Parlement le plus rapidement possible.

Dans une situation aussi alarmante que celle que connaît la Martinique, on comprendrait difficilement que l'on tarde trop à doter ses élus d'un instrument de nature à accroître l'efficacité des politiques locales de développement.

Un développement qu'il devient urgent de concevoir et de promouvoir à la hauteur de l'engagement des forces vives de la Martinique et des attentes d'une jeunesse impatiente de participer à la construction de son avenir.

I n t e r v e n t i o n . . .

Projet de loi de finances pour 2011 Outre-mer

par Jacques GILLOT, sénateur de la Guadeloupe

[séance du mercredi 1er décembre 2010]

Madame la ministre, le projet de budget que vous nous soumettez aujourd'hui s'inscrit dans le contexte de crise internationale qui frappe durement l'ensemble de la France.

À cette même tribune, j'ai eu l'occasion d'affirmer que l'outre-mer était prêt à apporter sa

contribution à l'effort de la nation. Mais je ne peux que regretter que la période critique que nous traversons conduise le Gouvernement à proposer un budget d'austérité, exigeant des territoires d'outre-mer qu'ils participent plus que tous les autres à la nécessaire maîtrise des déficits publics. Une fois encore, cette démarche traduit une certaine vision souvent stigmatisante de l'outre-mer, et il est indéniable que votre projet de budget n'est pas à la hauteur des enjeux des populations ultramarines.

Le sujet d'inquiétude le plus important est sans nul doute l'assèchement, à hauteur de 330 millions d'euros environ, des investissements outre-mer, qui résulte du nouveau coup de rabot de 10 % des dépenses fiscales et de la suppression brutale de la défiscalisation dans le secteur du photovoltaïque. Au surplus, il s'agit de la quatrième modification en deux ans du régime de défiscalisation, alors même que les investisseurs ont avant tout besoin de stabilité juridique et fiscale, comme le rappelait judicieusement, en 2006, le Président de la République. Au final, nous subissons un coup de rabot global, qui est en totale contradiction avec la LODEOM, puisque toutes les activités considérées comme « prioritaires », à savoir l'agroalimentaire, le tourisme ou encore les énergies renouvelables, sont touchées.



En outre, madame la ministre, votre projet de budget reflète une baisse sensible des crédits destinés aux outre-mer, qui est deux fois plus importante que pour les autres dépenses de l'État, lesquelles diminuent en pratique de 1,5 %, contre 2,3 % pour l'outre-mer. Cette baisse affecte en particulier, comme on pouvait le craindre lors de la discussion de la LODEOM, les crédits de paiement en faveur du logement social, qui diminuent de 31 %, soit 34 millions d'euros.

Ce projet de budget consacre donc la LBU comme la nouvelle variable d'ajustement de la mission « Outre-mer », laissant craindre, à terme, le financement du logement social par la seule défiscalisation. Nous comptons sur votre vigilance, madame la ministre, pour réaffirmer la sanctuarisation de la LBU. Dans ces conditions, votre objectif affiché de construire 5 700 logements semble irréaliste, poussant les socioprofessionnels à affirmer que ce sont moins de 5 000 logements sociaux qui seront mis en chantier outre-mer, alors que, pour la seule Guadeloupe, 20 000 dossiers sont en attente.

Madame la ministre, dans ce projet de budget, vous affichez également la volonté de donner la priorité à l'activité et à l'emploi. Je rejoins naturellement votre ambition, mais je regrette tout de même qu'elle ne trouve pas de traduction budgétaire convaincante ; en témoignent les crédits dédiés à la compensation des exonérations de charges sociales qui sont en baisse de 34 millions d'euros. Je me réjouis également de la montée en puissance du plan « SMA 6000 », mais je déplore que l'annonce de ce plan censé doubler en trois ans la capacité de formation se traduise par une diminution de la durée de formation de chaque jeune.

Dans le même ordre d'idées, je ne puis que regretter que les crédits du dispositif « passeport mobilité formation professionnelle » diminuent de près de 3 millions d'euros.

Tout cela, vous en conviendrez avec moi, madame la ministre, n'est pas de nature à dissiper les peurs de la jeunesse, une volonté pourtant affichée par le Premier ministre dans son récent discours de politique générale. Je veux parler de cette jeunesse qui espère l'élaboration d'un véritable plan d'urgence pour l'emploi et la formation des jeunes, abondé notamment par la mobilisation d'une partie des indécents bénéfiques réalisés par les compagnies pétrolières aux Antilles.

Sur tous ces points, madame la ministre, la jeunesse de l'outre-mer attend des réponses concrètes et des engagements tenus.

Des réponses concrètes, c'est également ce qu'attendent les collectivités d'outre-mer. Or, sur ce point, à l'instar des crédits consacrés à l'investissement des collectivités locales, qui diminuent de 20 millions d'euros pour les contrats de plan État-région, les actions du Gouvernement sont en net recul.

J'en veux pour preuve les 3,3 millions d'euros prévus, comme en 2010, pour le plan Séisme aux Antilles, mais qui sont largement en dessous des besoins de reconstruction, s'agissant notamment d'établissements scolaires.

J'en veux également pour preuve les 93 millions d'euros qui restent, depuis 2004, à la charge du conseil général de la Guadeloupe, du fait de l'insuffisante compensation des dépenses de RMI, ce qui m'amène à vous interroger sur la révision des bases du calcul des dotations affectées dans la perspective de l'entrée en vigueur du RSA en janvier prochain.

J'en veux, enfin, pour preuve la diminution de 30 millions d'euros du Fonds exceptionnel d'investissement, dont 3 millions d'euros seulement seront consacrés, au titre des crédits de paiement, à de nouveaux chantiers.

Avant de conclure, je souhaite attirer tout particulièrement votre attention, madame la ministre, sur deux sujets brûlants d'actualité.

Le premier, ce sont les projets susceptibles de relancer la commande publique, des projets tant demandés en Guadeloupe, mais qui ne démarrent pas, faute de mobilisation des crédits de l'État.

Je veux parler de la reconstruction du centre hospitalier universitaire de Pointe-à-Pitre–Abymes et de la construction des établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes prévus au PRIAC, le programme interdépartemental d'accompagnement des handicaps et de la perte d'autonomie.

Je sollicite, en conséquence, madame la ministre, une prompt intervention de votre part auprès du ministère des affaires sociales pour faire en sorte que ces crédits soient débloqués dans des délais très brefs.

Le second sujet d'importance concerne le projet de décret prévoyant d'imposer au conseil général de réguler la délivrance des licences de débit de tabac en les limitant à 500 au maximum pour la Guadeloupe.

Une telle mesure induirait des conséquences dramatiques pour ce secteur d'activité en termes d'emplois et ne serait pas non plus sans incidence sur le fonctionnement des services de la collectivité.

Nous voulons améliorer la santé publique et sommes disposés à soutenir Mme Payet en ce sens. Mais, dans l'attente d'une étude de fond, afin de mieux cerner les enjeux de la filière, nous vous demandons, madame la ministre, de surseoir aujourd'hui à l'application de ce décret.

Vous l'aurez, je l'espère, compris, madame la ministre, face à tous ces enjeux, nous n'attendons pas simplement que vous nous écoutiez ; nous attendons des réponses aux préoccupations concrètes de la population de la Guadeloupe et que vous teniez vos engagements.

À défaut, notre sens des responsabilités, plus fort que la sincère considération que nous vous portons, nous obligera à voter contre un tel budget d'austérité, déconnecté des enjeux de nos territoires.

I n t e r v e n t i o n . . .

Projet de loi de finances pour 2011 Sport, jeunesse et vie associative

par Jean-Jacques LOZACH, sénateur de la Creuse

[séance du mercredi 1er décembre 2010]

Madame la présidente, madame, monsieur le ministre, madame la secrétaire d'État, mes chers collègues, suite au récent remaniement ministériel, nous ne sommes plus face à un découpage du ministère avec le sport d'un côté et la santé de l'autre. L'autonomie du sport est à nouveau affirmée avec un ministère de plein exercice. Cette configuration ayant toujours eu notre faveur, nous nous en félicitons.



Malheureusement, je constate que cette émancipation est trompeuse, car elle masque un budget en pleine régression. Je me souviens pourtant du discours très ambitieux que votre prédécesseur, Mme Rama Yade, avait tenu le 6 septembre dernier à la Sorbonne sur les nouveaux défis du modèle sportif. Ce jour-là, elle affichait clairement sa volonté de faire progresser la cause du sport en France. Mais elle a quitté le Gouvernement sans avoir concrétisé la moindre avancée significative.

J'avais particulièrement regretté que le ministère cède aux exigences des sportifs les plus fortunés, en normalisant une pratique alors illégale, celle de la rémunération des agents sportifs par les clubs et non plus par leurs employeurs eux-mêmes. Les craintes que j'avais exprimées ici lors du débat ont trouvé une nouvelle justification a posteriori dans le comportement calamiteux des joueurs de l'équipe de France de football lors de la Coupe du Monde 2010. Dans ce milieu, l'obsessionnel rapport à l'argent devient particulièrement malsain, et la loi du 9 juin 2010 encadrant la profession d'agent sportif ne constitue pas, en raison de ses insuffisances, un réel

obstacle aux dérives pernicieuses du « sport business », lesquelles se déploient au détriment des vertus intrinsèques de ce phénomène de société.

Madame la ministre, je ne souhaite pas que l'avenir vous réserve un sort identique à celui de Mme Rama Yade, et donc qu'un fossé abyssal se creuse entre les objectifs exprimés et le bilan constaté. Je me permets de vous souhaiter bonne chance pour votre nouvelle mission !

Malheureusement, celle-ci sera très difficile à mener à bien avec les moyens financiers qui sont mis à la disposition de votre ministère. En effet, les crédits consacrés par l'État au sport en 2011 diminuent de 15 % par rapport à ceux qui ont été votés dans le budget pour 2010 et qui s'élevaient à 243,7 millions d'euros ; ils chutent donc de plus de 27 millions cette année.

Pour pallier la nouvelle dégradation des crédits de l'État, le Centre national pour le développement du sport est une nouvelle fois appelé à la rescousse, avec ses crédits extrabudgétaires ; c'est le cas pour la construction ou la rénovation des stades accueillant l'Euro 2016. Nous vivons un tournant historique car, pour la première fois, avec 247 millions d'euros, la dotation du Centre national pour le développement du sport est supérieure aux crédits ministériels stricto sensu. La situation est cocasse, car le président de cet organisme public, qui, officiellement, n'est pas comptable de la politique sportive de notre pays devant l'opinion publique, se retrouve à gérer une enveloppe financière supérieure au budget d'intervention du ministre !

La question de la gouvernance du sport est en jeu. Dans le cadre du partenariat entre l'État, les collectivités territoriales et le mouvement sportif, il importe de redonner à l'État toute sa place. Le sport est encore loin d'être la « grande cause nationale » annoncée par le Président de la République en 2007 !

L'action n° 2, Développement du sport de haut niveau, enregistre une chute de près de 20 %. C'est un mauvais signe pour une année préolympique, même si, par ailleurs, le plan de rénovation et de modernisation de l'Institut national des sports et de l'éducation physique se poursuit.

Si, cet été, tout le monde s'est réjoui sur les plateaux de télévision des succès français aux championnats d'Europe d'athlétisme et aux championnats d'Europe de natation, le ministère n'affiche pas, avec un tel budget, sa volonté de voir cette réussite se confirmer à l'occasion des jeux Olympiques de Londres en 2012.

Si l'État se désengage du financement du sport autre que le sport spectacle, qui doit intervenir en faveur du « sport pour tous » ? Une fois encore, on se tournera vers les collectivités territoriales, indispensables pour accompagner le bénévolat associatif. Mais nous savons pertinemment qu'elles n'ont plus actuellement les moyens de maintenir leurs interventions. Pourtant, ce sont les collectivités, essentiellement les communes, qui assurent plus de 70 % des financements publics du sport. Face à leur implication, les 10 millions d'euros consacrés au sport dans le plan de relance 2009 ne pèsent pas lourd...

Par ailleurs, comment ne pas regretter la stabilité du budget consacré à l'Agence française de lutte contre le dopage alors que ses missions évoluent ? En effet, l'adaptation du code du sport au code mondial antidopage nécessite des contrôles à l'entraînement plus nombreux et une réponse adaptée à la judiciarisation croissante des affaires liées à ces contrôles. La démission tumultueuse de l'ancien président de cette agence, Pierre Bordry, était un signal d'alerte.

Il existe des solutions pour un budget du sport plus élevé. Il serait notamment judicieux d'augmenter les taux de prélèvement sur les jeux et les paris en ligne ; une hausse de 0,5 point amènerait 45 millions d'euros supplémentaires.

La loi du 12 mai 2010 relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne devait apporter une bouffée d'oxygène au financement du sport. Malheureusement, il n'en est rien.

Je souhaite également vous interroger sur l'utilisation des 24 millions d'euros économisés du fait de la suppression du droit à l'image collective.

Comme le suggérait mon collègue député Henri Nayrou, ne serait-il pas opportun d'utiliser une partie de cette somme pour créer un fonds de compensation pour la retraite des sportifs professionnels ? Cela permettrait d'ouvrir la voie à un véritable statut du sportif de haut niveau, dossier sur lequel nous connaissons, je l'espère, des avancées prochaines.

Enfin, nous souhaitons bonne chance à la candidature d'Annecy pour la désignation par le Comité international olympique, le 6 juillet prochain, de la ville organisatrice des jeux Olympiques d'hiver de 2018. Depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, l'Union européenne a introduit le sport dans le champ des compétences communautaires. Nous voudrions voir la France prendre le leadership du combat éthique pour la préservation de l'intégrité dans le sport, problématique qui dépasse largement la simple question du dopage.

Le sport passionne au plus haut degré une quantité inouïe de personnes, partout dans le monde. Nous souhaitons qu'à l'avenir, dans notre pays, cet enthousiasme soit préservé, grâce à une ambition forte et aux moyens qui vont de pair.

Madame, monsieur le ministre, madame la secrétaire d'État, à l'écoute de mon propos, vous avez compris les raisons pour lesquelles le groupe socialiste ne votera pas les crédits de la mission « Sport, jeunesse et vie associative ».

I n t e r v e n t i o n . . .

Projet de loi de finances pour 2011 Sport, jeunesse et vie associative

par David ASSOULINE, sénateur de Paris

[séance du mercredi 1er décembre 2010]

Madame la présidente, monsieur, madame la ministre, madame la secrétaire d'État, mes chers collègues, ce budget est déroutant. C'est en effet la première fois que le programme 219, Sport, accuse une telle baisse ; c'est aussi la première fois que les ressources qui lui sont affectées sont inférieures à celles du Centre national pour le développement du sport, le CNDS, lesquelles s'élèveront à 247 millions d'euros.



À périmètre constant, la baisse affichée est de 15 %, ce qui pourrait prêter à sourire si les conséquences n'étaient pas aussi dramatiques. On me répondra que le périmètre a évolué et qu'en conséquence les choses sont plus complexes, certains crédits figurant désormais sur d'autres lignes budgétaires. Soyons sérieux ! La LOLF a été votée pour que les parlementaires puissent contrôler plus efficacement les dépenses de l'État. Or voici maintenant que cet outil est détourné de son objet ! Pour que son vote ait un sens, le Parlement doit rester un acteur essentiel du budget et contrôler aisément son évolution. Il faut cesser de rendre les choses floues et, donc, moins contrôlables, ce qui revient à mépriser le rôle de parlementaire qui est le nôtre.

Contrôler ce budget, disais-je. Ce budget est donc en baisse. Pourtant, le candidat Sarkozy avait affirmé, au cours de sa campagne de 2007, que le sport serait promu « grande cause nationale ». Des paroles, encore des paroles, mais nous en avons entendu tellement d'autres ! C'est tellement vrai que l'on voit le sport spectacle privilégié, au détriment du sport pour tous. Certes, il nous faut des stades, mais c'est le CNDS qui financera la modernisation en la matière, dans la perspective

de l'Euro 2016. En réduisant le budget global de l'État et en faisant peser cette nouvelle charge sur le CNDS, lequel finance traditionnellement les politiques d'accès de tous au sport, ce sont bien les politiques sociales que vous remettez en cause, madame la ministre.

Les causes de mécontentement sont nombreuses. Mon collègue a évoqué tout à l'heure l'Agence française de lutte contre le dopage, dont les ressources figurent au sein de l'action n° 3, Prévention par le sport et protection des sportifs. Le budget prévisionnel de l'Agence pour 2011 me semble plus qu'insuffisant au regard des trois défis qu'elle aura à relever. Pour mener à bien son action, 8,3 millions d'euros auraient été nécessaires, ce qui représentait une augmentation de 540 000 euros, soit 6,9 %. Cependant, vous avez choisi, madame la ministre, de lui refuser cette perspective.

L'Agence n'aura donc pas les moyens de fonctionner correctement. Pourtant, si l'on veut réconcilier les Français avec certains sports, il faut doter l'Agence française de lutte contre le dopage de moyens suffisants. C'est d'ailleurs d'autant plus vrai que cette agence, comme le souligne la jurisprudence du tribunal arbitral du sport, a gagné en crédibilité.

Au-delà de cette énième réduction du poids de l'État dans la politique sportive, j'aborderai la question de sa gouvernance. Examinons sérieusement les chiffres. Le poids économique du sport en France s'élève à 35 milliards d'euros, dont 50 % est financé par les ménages, 30 % par les collectivités, 10 % par l'État et 10 % par les entreprises privées. Sans doute faudrait-il adapter la gouvernance du sport français aux réalités contributives. En d'autres termes, l'État, qui prétend avoir son mot à dire sur tout, devra accepter de discuter plus sérieusement avec tous les acteurs.

Telles sont les raisons, entre autres, qui nous conduisent à rejeter ces crédits.

I n t e r v e n t i o n . . .

Projet de loi de finances pour 2011 Sport, jeunesse et vie associative

par **Claude BERIT-DEBAT**, sénateur de la Dordogne

[séance du mercredi 1er décembre 2010]

Madame la présidente, madame, monsieur le ministre, madame la secrétaire d'État, mon camarade Jean-Jacques Lozach ayant bien montré les lacunes de ce budget en matière sportive, je m'attacherai, pour ma part, à évoquer le programme 163, Jeunesse et vie associative. Au premier coup d'œil, ce programme paraît préservé, les crédits qui lui sont consacrés affichant une hausse de 10 %.



Pourtant, si l'on y regarde de plus près, on constate que cette augmentation est essentiellement due à la montée en puissance du service civique volontaire, qui absorbe plus de 45 % des crédits du programme, alors que ceux qui sont destinés aux autres actions diminuent.

Bien loin des engagements présidentiels et des promesses faites lors de la Conférence nationale de la vie associative, nous sommes confrontés à un désengagement massif de l'État de la vie associative.

On sacrifie tout simplement le mouvement d'éducation populaire et le tissu associatif, qui structurent la vie sociale de notre pays.

Je pense notamment à la Ligue de l'enseignement, très présente dans mon département, la Dordogne, ainsi qu'aux nombreuses associations sportives qui jouent un rôle à la fois éducatif et social fondamental. Les crédits de l'action n° 1, Développement de la vie associative, baissent en effet de 6,3 %, et ceux de l'action n° 2, Actions en faveur de la jeunesse et de l'éducation populaire, de près de 20 %.

Agir de la sorte, c'est faire fausse route ! Il suffit de comparer les chiffres pour s'en persuader.

Ainsi, le service civique bénéficiera en 2011 à 15 000 jeunes, pour un budget de 97,4 millions d'euros, tandis que l'action n° 2, Actions en faveur de la jeunesse et de l'éducation populaire, qui s'adresse à tous les jeunes, disposera d'un budget de seulement 76,5 millions d'euros.

Peut-on comparer une politique destinée à tous les jeunes, tout au long de leur jeunesse, aux quelques mois de volontariat associatif de quelques-uns ? À l'évidence, non ! Ce choix, je ne peux donc l'accepter, surtout au moment où les associations connaissent une situation très difficile. D'abord, elles ont de plus en plus de mal à attirer des bénévoles, et ce n'est pas le service civique qui permettra de résoudre le problème ! Ensuite, elles ont, tout simplement, énormément de mal à trouver les financements nécessaires à leur fonctionnement.

Leur dernier déboire en date remonte, bien sûr, à la décision de non-renouvellement des contrats aidés et des contrats uniques d'insertion. Les finances locales étant aujourd'hui fortement contraintes, les collectivités ne peuvent plus leur garantir, autant qu'elles le faisaient jusque-là, de ressources, parce qu'elles sont elles-mêmes étranglées.

Nos associations et leurs bénévoles attendent donc un message fort. À la lecture de ce budget, ils auront du mal à se sentir soutenus, ce que nous ne pouvons que regretter. C'est la raison pour laquelle, notamment, notre groupe ne votera pas ce budget.

I n t e r v e n t i o n . . .

Projet de loi de finances pour 2011 Sport, jeunesse et vie associative

par **Claudine LEPAGE**, sénatrice représentant les Français établis hors de France

[séance du mercredi 1er décembre 2010]

Madame la présidente, madame, monsieur le ministre, madame la secrétaire d'État, mes chers collègues, un concert de louanges a accompagné le vote à la quasi-unanimité, voici quelques mois, de la proposition de loi déposée par notre collègue Yvon Collin et visant à instituer le service civique.



Je ne m'étendrai pas sur les bienfaits de ce nouveau dispositif. Il convient toutefois de ne pas galvauder le formidable enthousiasme qu'il a engendré, en assurant des conditions satisfaisantes d'accueil et de prise en charge des jeunes volontaires.

Une telle problématique se pose d'ailleurs avec une acuité particulière dans le cadre des services civiques effectués à l'étranger. Au cours d'un déplacement en Haïti en juillet dernier, j'ai eu l'occasion de discuter avec de jeunes volontaires ayant rencontré des conditions d'intervention particulièrement difficiles.

Madame le ministre, pouvons-nous compter sur une session de formation et un accueil dignes de ce nom ? J'évoquerai avec satisfaction la récente signature de la convention avec l'AEFE, l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger, ouvrant aux établissements français à l'étranger la possibilité d'accueillir des volontaires. Cette possibilité très opportune gagnerait pourtant à être rapidement étendue au-delà des établissements en gestion directe. La montée en puissance financière de ce dispositif, avec une progression spectaculaire de 143 % des crédits dévolus à la sous-action Service civique est bienvenue.

Toutefois, le service civique ne doit pas « cannibaliser » le budget du programme Jeunesse et vie associative. En effet, à périmètre constant, ce programme subit une baisse de plus de 20 %. En réalité, on déshabille Pierre, à savoir les services déconcentrés et les associations de jeunesse et d'éducation populaire, tant au niveau national qu'à l'échelon local, pour habiller Paul, c'est-à-dire le service civique. Pourtant, il est assurément contre-productif, et même légèrement pervers, de « faire payer » aux associations le développement du service civique, alors que la réussite même du dispositif passe par un renforcement du maillage associatif.

Nous ne pouvons accepter une politique de la jeunesse à deux vitesses. Bien que le service civique constitue une excellente mesure, il ne concernera cette année que 15 000 jeunes. Pourtant, la sous-action qui lui est dédiée absorbe autant de crédits que l'action n° 2, Actions en faveur de la jeunesse et de l'éducation populaire, laquelle s'adresse pourtant à tous les jeunes de 3 à 30 ans.

Le service civique est une très belle idée, qui permettra à notre jeunesse de manifester son attachement à la communauté nationale et aux valeurs qui la fondent. Pour germer, une conscience doit bénéficier d'un terreau favorable. La pleine réussite du service civique passe donc par un accompagnement des 12-16 ans destiné à leur apporter une ouverture culturelle et citoyenne qui leur donnera le goût de l'engagement collectif ou individuel.

Parce que le budget que nous examinons ce soir ne prévoit pas cet investissement d'avenir, il est, j'ai le regret de le constater, parfaitement incohérent !

I n t e r v e n t i o n . . .

Projet de loi de finances pour 2011 Recherche et enseignement supérieur

par Serge LAGAUCHE, sénateur du Val-de-Marne

[séance du mercredi 1er décembre 2010]

Monsieur le président, madame, monsieur les ministres, mes chers collègues, dans un contexte de restrictions budgétaires, tout signe d'exception, si minime soit-il, suscite force satisfaction et fait taire les critiques. Le domaine de l'enseignement supérieur et de la recherche semble, à première vue, bénéficier d'un tel effort : la mission « Recherche et enseignement supérieur » reste, nous rassure-t-on, la première priorité du Gouvernement.



Oui, l'enseignement supérieur et la recherche sont le moteur de la croissance, l'assurance d'élever le niveau d'études des générations actuelles et futures, la seule voie de salut vers la société de la connaissance, l'unique outil efficace pour ne pas rester à l'écart de la compétition, mais aussi de la coopération internationale en matière de savoir et d'innovation. Nos universités et nos grandes écoles ne sont pas des lieux dans lesquels l'ascenseur social fonctionne. La France demeure prisonnière d'un système élitiste. Les grandes écoles continuent à concentrer les aspirations à l'excellence, au détriment des universités, et la mobilité sociale y est très limitée.

La France occupe désormais le quatorzième rang mondial pour la recherche et le dix-huitième en matière d'innovation. Elle est en recul constant par rapport aux autres pays. En outre, nous sommes toujours très éloignés de l'objectif des 3 % du PIB consacrés à la recherche, fixé pour cette année lors du Conseil européen de Lisbonne. Il faut d'ailleurs rappeler que la stratégie de Lisbonne visait à faire de l'économie de

l'Union européenne « l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde d'ici à 2010 ». Or nous sommes en 2010 : l'Union européenne n'a pas gagné ce pari, et la crise n'est pas seule responsable de cet échec.

Sur le plan budgétaire, plusieurs interrogations pèsent sur la mise en œuvre du grand emprunt et son articulation avec les dispositifs déjà en vigueur pour favoriser la recherche et l'excellence. Entre le plan de relance, l'opération Campus et le grand emprunt, des moyens exceptionnels et extrabudgétaires particulièrement importants semblent affectés à la recherche et à l'enseignement supérieur, ce qui, en soi, est très positif. Toutefois, que doit-on penser quand la perspective de moyens nouveaux est systématiquement compensée par une baisse des ressources budgétaires votées par le Parlement, quand l'empilement des dispositifs financiers se fait de plus en plus incohérent, opaque et peu lisible pour les acteurs du système, quand les crédits destinés à des investissements d'avenir ou à des plans de réussite financent, en réalité, des conventions en cours ou pallient les carences en matière de crédits de fonctionnement ?

Le 29 octobre dernier, Le Monde faisait état d'une note confidentielle de l'IGAENR, l'Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche, portant sur l'évaluation du nouveau dispositif « plan pour la réussite en licence » lancé à la fin de 2007. Cette note révèle que de 50 % à 75 % des 110 millions d'euros débloqués ont été utilisés pour financer des dépenses de fonctionnement et d'investissement n'ayant que peu à voir avec ce plan. Que doit-on penser lorsque l'on constate que, en 2009 et en 2010, les intérêts des opérations Campus, qui s'élevaient respectivement à 157 millions d'euros et à 164 millions d'euros, ont été inscrits dans le budget mais jamais mis à disposition ni capitalisés sur la dotation initiale, gonflant ainsi artificiellement les crédits de la MIREC et jetant un doute sur la sincérité de la présentation budgétaire pour 2011 ?

Comment ne pas s'étonner de voir le crédit d'impôt recherche représenter 40 % de l'effort affiché, les remarques de la Cour des comptes ayant été curieusement oubliées ?

De fait, le dispositif du crédit d'impôt recherche comporte toujours un biais exagéré en faveur des grandes entreprises et ses réformes successives n'ont pas donné la priorité aux entreprises qu'il était censé aider, à savoir les jeunes entreprises innovantes et les PME. Se pose de plus l'épineux problème de la régulation budgétaire : le budget exécuté est souvent très éloigné du budget voté par les assemblées et très inférieur à celui-ci, à force d'annulations, de transferts, de gels et de redéploiements de crédits. L'exercice du contrôle est extrêmement difficile. La conclusion s'impose que les moyens nouveaux ne sont pas aussi importants qu'il pouvait paraître de prime abord ! De fait, l'effort affiché cette année inclut 238 millions d'euros de partenariats public-privé, qui ne démarreront qu'en 2013 ou en 2014 au plus tôt, les intérêts des opérations Campus, jamais versés encore, et la niche fiscale du crédit d'impôt recherche !

L'effort budgétaire revendiqué par le Gouvernement consiste donc à afficher des chiffres très hétérogènes pour aboutir à un résultat sans lien avec la réalité. L'augmentation des crédits de la mission « Recherche et enseignement supérieur », hors CIR, partenariats public-privé et intérêts virtuels des opérations Campus, c'est-à-dire en ne prenant en considération que ce qui revient in fine aux établissements d'enseignement supérieur et aux organismes de recherche, ne dépassera pas 4,4 milliards d'euros sur le quinquennat en cours, soit la moitié des 9 milliards d'euros de moyens nouveaux promis par le chef de l'État lors de son élection. Au moment où il est demandé aux établissements d'enseignement supérieur et aux organismes de recherche un effort important de transformation, d'autonomisation, de prise en charge de nouvelles compétences, de regroupement autour de projets innovants, de réalisation rapide de projets immobiliers, d'amélioration de la performance en matière de réussite et d'insertion professionnelle, les financements, majoritairement attribués sur appels à projets, ne semblent être la contrepartie d'aucune réforme de fond.

On aurait pu envisager, par exemple, un renforcement de l'égalité des chances dans l'accès à l'enseignement supérieur, en particulier pour les grandes écoles, qui ne

doivent pas rester ce lieu de reproduction des héritiers du savoir et de l'argent. L'excellence doit être accessible à tous ceux qui ont le talent et la volonté de se l'approprier.

Par ailleurs, la déclaration selon laquelle la règle du non-remplacement d'un fonctionnaire partant à la retraite sur deux ne sera pas appliquée, qu'il s'agisse d'enseignants-chercheurs ou de personnels administratifs ou techniques, ne répond absolument pas à la réalité des besoins de fonctionnement des universités. Il faut aussi créer de nouveaux emplois ! Quel gâchis que cette absence de débouchés dans le secteur public, lorsqu'on voit s'allonger les périodes d'emploi précaire de nos jeunes docteurs, à travers la multiplication des postes de post-doc et des bourses.

Le manque d'enseignants et de personnel administratif demeure et s'amplifiera : les projections à l'horizon de 2016 font état, avant réforme des retraites, du départ à la retraite de 9 842 professeurs des universités sur les quelque 18 000 en poste et d'environ 9 500 maîtres de conférence, soit un quart de l'effectif du corps. Avec en moyenne moins de 1 000 emplois créés par an jusqu'en 2007 et une baisse du nombre d'emplois en 2009, le renouvellement du corps enseignant ne pourra être assuré dans dix ans. En régions, dans les jeunes universités, il n'est pas rare de voir l'encadrement réduit à 80 % de l'effectif théorique, voire moins.

Se pose en l'espèce la question de l'équitable répartition sur le territoire des ressources allouées par l'État. Il ne s'agit pas uniquement d'une question de moyens, mais aussi d'un problème de justice sociale et d'efficacité. La collecte de fonds auprès des entreprises, notamment via les fondations et les partenariats public-privé, encore balbutiante, risque de rester insuffisante au regard des besoins et concentrée sur les universités implantées dans les grandes villes, où sont également installées les grandes entreprises. À cet égard, l'attribution de la médaille Fields cette année à deux chercheurs français, preuve de la grande qualité de l'école mathématique française, est riche d'enseignements. En effet, une part de ce succès réside dans les spécificités de l'organisation de la recherche en mathématiques, qui se caractérise par une place réduite du CNRS en nombre de chercheurs et, corrélativement, un rôle central des universités, la répartition de très bons centres de recherche sur

tout le territoire national, des pratiques vertueuses pour le recrutement et la gestion des carrières des chercheurs et des universitaires, ainsi que par une tradition très forte de transmission aux générations suivantes.

Il faut tirer les leçons d'une telle réussite, car le développement des grandes universités ne doit pas avoir pour corollaire l'abandon d'universités plus petites, lesquelles restent le vivier de recrutement des écoles doctorales. C'est pourquoi nous sommes toujours inquiets quant aux perspectives de dévolution du patrimoine immobilier, qui sont importantes cette année. L'État joue-t-il son rôle d'accompagnateur en la matière, notamment en ce qui concerne la capacité des établissements à assurer la maîtrise d'ouvrage, point faible des universités candidates ? Où en sommes-nous dans la définition des schémas directeurs immobiliers ? Il faut en effet conditionner la dévolution à la promotion d'une véritable vision stratégique, indissociable de l'exercice des politiques scientifiques et pédagogiques. Il ne suffit pas de disposer d'un patrimoine immobilier pour créer des campus reconnus internationalement.

Les pôles de recherche et d'enseignement supérieur, qui encouragent les établissements à mutualiser et à gérer les écoles doctorales en commun, vont dans le bon sens, mais ils donnent lieu pour l'instant à deux dérives : leur nombre ne réduit pas la dispersion de la carte universitaire et aucune ambition scientifique et pédagogique ne semble présider à leur apparition. La Cour des comptes et l'IGAENR ont récemment souligné ces carences, en particulier les insuffisances en matière de valorisation de la recherche. La mise en œuvre du dispositif licence, master, doctorat, ou LMD, requiert aussi des moyens qui soient à la hauteur des ambitions. Or ces moyens ne sont pas au rendez-vous !

La première ambition est de réussir enfin la massification et la démocratisation de l'enseignement supérieur. Comment y parvenir quand la dépense par étudiant est inférieure en France à ce qu'elle est dans de nombreux autres pays occidentaux ? Certes, l'OCDE reconnaît que cette dépense a progressé en France de 12 % entre 2000 et 2007, mais malgré cela notre pays se situe juste au-dessus de la moyenne de l'OCDE, soit environ 12 700 dollars par étudiant, contre 27 000 dollars aux États-Unis et 21 000 dollars en Suisse. Quant au taux d'échec massif à l'issue de la première année universitaire – il oscille entre 40 % et 50 % –, il est la marque

d'une spécificité française, toujours selon l'OCDE : une proportion considérable d'étudiants abandonnent leurs études longues pour être réorientés avec succès vers un enseignement plus court, de type STS – sections de techniciens supérieurs – ou IUT.

Des taux d'abandon aussi élevés sont le signe que le système éducatif ne répond pas de façon adéquate aux besoins de ses bénéficiaires. Dès lors, on a du mal à comprendre la stagnation des crédits du plan pour la réussite en licence et, de manière générale, des crédits destinés au dispositif LMD, dont la progression ne dépasse pas 1,8 %. Enfin, il importe de sanctuariser la politique d'aide aux étudiants et à leurs familles, s'agissant du logement et de la fiscalité, ainsi que du dixième mois de bourse. Vos annonces en ce sens sont contradictoires à plus d'un titre. Vous donnez d'une main ce que vous retirez de l'autre ! Faut-il le rappeler, les loyers ont doublé dans le secteur privé depuis 1994 et l'APL, l'aide personnalisée au logement, comprise entre 150 euros et 250 euros par mois, est souvent la seule allocation perçue par les étudiants.

Quant au dixième mois de bourse, comptez-vous agir pour l'année scolaire 2011-2012 comme pour celle de 2010-2011, c'est-à-dire en procédant à un ajustement en cours d'exécution budgétaire ? La question est importante.

À mes yeux, le système actuel des aides directes – les bourses – et indirectes comporte trop d'injustices. Il semble désormais indispensable de poser la question sensible de l'augmentation des droits d'inscription, qui ne devront en aucun cas servir à pallier l'insuffisance des crédits de l'État. Si l'État doit s'efforcer d'inciter les universités à développer une bonne formation générale et professionnelle des étudiants, soutenue par une bonne orientation, il doit aussi s'assurer qu'elles stimulent et garantissent une recherche fondamentale de qualité et une recherche appliquée de pointe, à même de rayonner sur l'économie et de favoriser la création d'entreprises innovantes. C'est un travail de longue durée, exigeant toujours plus de moyens, mais il faut le mener à bien si l'on veut parvenir un jour à atteindre l'objectif de la stratégie de Lisbonne.

L'effort du Gouvernement est insuffisant pour réaliser une telle ambition.

I n t e r v e n t i o n . . .

Projet de loi de finances pour 2011 Recherche et enseignement supérieur

par **Bernadette BOURZAI**, sénatrice de la Corrèze

[séance du mercredi 1er décembre 2010]

Monsieur le président, madame, monsieur les ministres, mes chers collègues, mon propos portera sur les moyens des universités, l'environnement partagé par les chercheurs, les enseignants, les étudiants et l'ensemble des personnels qui font vivre ces établissements.



Aujourd'hui, un tiers au moins du patrimoine immobilier universitaire est jugé vétuste. Chacun d'entre nous peut s'en rendre compte lors de ses visites sur les sites universitaires de son département. Ce constat est malheureusement si vrai que le Président de la République en est convenu le 29 novembre 2007, en annonçant le plan Campus.

Pourtant, madame la ministre, trois ans après, sur le terrain, il y a loin de l'autosatisfaction que vous affichez aux réalités.

Cette année encore, vous nous présentez une évolution impressionnante des crédits de la mission, mais, en y regardant de plus près, on découvre des techniques de présentation des chiffres qui expliquent que, entre les annonces et la réalité, les moyens « s'évaporent », sans compter les changements de périmètre des lignes budgétaires et le transfert progressif du paiement des retraites vers les opérateurs de la mission « Recherche et enseignement supérieur ».

Une première technique consiste à annoncer, sur une année, des crédits qui ne sont pas dépensés cette année-là mais seront à nouveau inscrits l'année suivante. Une autre est de comptabiliser dans les autorisations d'engagement les montants des financements privés,

correspondant à des partenariats public-privé, alors que ceux-ci ne sont pas encore conclus. Par ailleurs, ces partenariats ne sont pas sans poser des problèmes de principe, sur lesquels je reviendrai.

S'agissant du recyclage des crédits, il est envisagé pour 2011 d'affecter 270 millions d'euros à des chantiers dont les universités seront maîtres d'ouvrage. Il convient cependant de noter que, en 2009 et en 2010, vous nous annonciez, madame la ministre, 157 millions d'euros et 164 millions d'euros respectivement, qui n'ont finalement pas été présentés aux universités ni dépensés dans le cadre de l'opération Campus.

Or, pour 2011, ce n'est pas le faible degré d'avancement des projets du plan Campus qui permet d'envisager que ces 270 millions d'euros seront mobilisés pour des opérations d'envergure, même si vous expliquez que cela permettra « d'accélérer le début des travaux ». Peut-être en ira-t-il ainsi, mais 2011 ne verra pas forcément la consommation des crédits...

Nous sommes par ailleurs bien loin du montant de 5 milliards d'euros correspondant à l'effort consenti par l'État pour l'opération Campus et qui est censé servir de repère à nos concitoyens puisque, communication oblige, le Gouvernement le répète inlassablement année après année. En réalité, cette somme représente un capital, obtenu pour partie par le désengagement de l'État, qui a réduit sa participation dans le groupe EDF à hauteur de 3,7 milliards d'euros et fait appel au grand emprunt pour 1,3 milliard d'euros de plus. La somme de 270 millions d'euros correspond au produit de l'intérêt de ces 5 milliards d'euros, qui dorment tout en faisant du bruit médiatique... Mais n'est-ce pas là l'essentiel ?

L'effort affiché pour 2011 inclut également les partenariats public-privé pour 238 millions d'euros, après 110 millions d'euros en 2009 et 420 millions d'euros en 2010,

soit un total de 760 millions d'euros affichés mais, pour le moment, purement virtuels. Le principe étant la prise en charge par le partenaire privé de la totalité de la dépense initiale pendant trois à quatre ans, la personne publique ne commence à s'acquitter d'un loyer qu'à partir de la livraison. À ce titre, en 2011, l'effort de l'État relatif aux remboursements des emprunts liés aux partenariats public-privé n'apparaît que pour 14,33 millions d'euros. L'essentiel viendra après les élections de 2012...

Je rappelle que le groupe socialiste est très réservé sur ce mode de financement, qui aboutit à privatiser le patrimoine des universités au profit d'investisseurs privés, lesquels n'ont ni les mêmes droits, ni les mêmes devoirs, ni les mêmes préoccupations surtout que le secteur public en matière d'aménagement universitaire du territoire. Je pense en particulier aux antennes des universités en milieu rural, dont Jean-Luc Fichet parlera tout à l'heure.

En conclusion, les universités savent que, dans le contexte général de la politique conduite par le Gouvernement, elles doivent envisager l'avenir avec la plus grande prudence. De l'État, elles attendent pourtant des engagements pluriannuels pour accompagner leurs initiatives. Mais, ne se faisant guère d'illusions, les universités restent beaucoup plus mesurées que le Gouvernement quant à la réalité du caractère exceptionnel de l'effort qui serait consenti dans la loi de finances de 2011. J'ajoute qu'elles sont encore plus contrariées quand cet effort prend la forme d'annonces de bourses qui sont en réalité des exonérations de droits ne coûtant rien à l'État, mais ne leur rapportant rien.

I n t e r v e n t i o n . . .

Projet de loi de finances pour 2011 Recherche et enseignement supérieur

par Marie-Christine BLANDIN, sénatrice du Nord

[séance du mercredi 1er décembre 2010]

Madame la ministre, comme chaque année, vous nous parlez avec virtuosité d'un « effort exceptionnel ». Pas d'application de la RGPP, dites-vous. Fort bien, mais la baisse des moyens des organismes rogne les possibilités de postes.



Comme chaque année, les rapporteurs spéciaux et les rapporteurs pour avis ont travaillé à la loupe, mais ils n'ont pas fait toute la lumière sur quelques points obscurs. Comme chaque année, vous avez recours à un subterfuge.

Aujourd'hui, les revenus des intérêts du capital du grand emprunt servent de prétexte à la réduction des moyens de l'ANR ; hier, c'était le milliard d'euros du Grenelle de l'environnement. Le rapporteur pour avis de la commission de la culture Jean-Léonce Dupont se contente habituellement de vous citer, madame la ministre : « S'agissant du milliard d'euros promis à l'occasion du Grenelle de l'environnement, la ministre a précisé à votre commission qu'il « est plus que dépensé, dépassé, puisque nous y serons dès 2011. Les organismes ont réorienté leur programmation vers les priorités du Grenelle ». » Ce fut donc une « grenellisation » des dépenses, et pas du tout pas 1 milliard d'euros supplémentaire.

Pas moins de 40 % de ce que vous appelez l'« effort budgétaire » est englouti dans le crédit d'impôt recherche, soit 3,5 milliards d'euros de plus pour cette niche fiscale ! Est-ce là le rôle de votre ministère ? Le crédit d'impôt recherche est une aide aux entreprises, un mécanisme de renforcement de l'attractivité, mais, dans ces proportions, cela devient un renoncement de la

sphère publique à faire des choix stratégiques. Alors que nos chercheurs sont sommés de justifier le moindre centime dépensé pour avoir le droit de poursuivre leurs travaux, abus et effets d'aubaine que pointait la Cour des comptes vont revenir.

Je tiens à saluer l'axe « développement durable » du grand emprunt, même si le concept recouvre trop de projets. Cependant, la priorité donnée à la seule valorisation scientifique à court terme et à la production de bénéfices empêche une véritable vision d'avenir. La société ne pourra se satisfaire de la consommation de sommes astronomiques qui n'enrichit que certains et ne permet d'anticiper les crises que par un « toilettage » des technologies d'hier.

Madame la ministre, je tiens également à vous faire part de mon inquiétude concernant la restructuration de la diffusion de la culture scientifique. Même la commission des finances se dit « perplexe sur les modalités de mise en œuvre de cette réorganisation ». Vous savez que le Palais de la découverte a des besoins importants et qu'Universcience ne dispose pas du personnel permettant d'instruire les demandes de subventions. Quant aux collectivités, autres financeurs importants de la culture scientifique, elles ont été mises au pain sec.

La délégation de moyens, revue à la baisse, qui interviendra risque de faire de nombreuses victimes dans les régions. Je suis convaincue qu'un opérateur comme Universcience peut difficilement, en temps de pénurie, être une bonne agence de moyens pour les centres de culture scientifique, technique et industrielle, les CCSTI, sauf à vouloir faire peser sur lui le courroux des autres opérateurs.

Le développement de l'intéressement et des primes au mérite constitue un autre point important. Outre le problème de fond, je pense que la compétition peut décourager les coopérations.

Nous devons faire face à un effet imprévu, discriminatoire pour les femmes. Ces primes ne concernent que la recherche et il n'est effectivement pas opportun de les appliquer à l'enseignement, mais les femmes étant moins présentes dans la recherche que dans l'enseignement, elles se trouvent défavorisées. À l'université de Lille, sur quatre-vingt-seize primes d'excellence, cinq seulement sont allées à des femmes. Madame la ministre, il faudrait veiller à ne pas pénaliser les carrières des femmes universitaires.

Enfin, je tiens à rappeler l'importance de l'expertise, qui doit être mieux soutenue et revue. Les instances publiques, comme les citoyens, doivent pouvoir faire appel à des chercheurs compétents, mais aussi indépendants. Nous en sommes encore très loin, malgré les dispositions votées lors du Grenelle de la recherche, et, contrairement à ce que vous avez répondu à M. de Rugy le 22 juin 2010, il n'y a pas de statut juridique du lanceur d'alerte.

Pour les écologistes, la recherche doit produire de la connaissance. Elle doit s'appuyer sur un secteur public solide, disposant de personnels possédant des contrats stables et doté d'un financement pérenne. Les demandes, les observations, les alertes, les besoins non marchands de la société civile doivent trouver une réponse.

Quant aux efforts du privé, ils sont bienvenus, seuls ou en partenariat, autonomes ou soutenus, mais ils ne sauraient devenir un prétexte inconditionnel de consommation de l'argent public !

I n t e r v e n t i o n . . .

Projet de loi de finances pour 2011 Recherche et enseignement supérieur

par David ASSOULINE, sénateur de Paris

[séance du mercredi 1er décembre 2010]

Monsieur le président, madame la ministre, monsieur le ministre, messieurs les rapporteurs spéciaux, messieurs les rapporteurs pour avis, mes chers collègues, je concentrerai mon propos à la vie étudiante. Nous savons tous à quel point les conditions de vie des étudiants sont l'une des causes essentielles de l'échec qui gangrène notre système universitaire, lors du premier cycle en particulier.



En 2007, une étude avait déjà révélé que les dépenses des étudiants s'étaient accrues de 23 % en cinq ans. Alors que cette tendance se poursuit, les aides n'ont augmenté que de 6 %. Autant dire que les étudiants sont les premiers concernés par la baisse du pouvoir d'achat : neuf étudiants sur dix ont en effet vu leur pouvoir d'achat diminuer fortement.

Un étudiant sur deux est obligé de se salarier pour financer ses études. Chaque année, ils sont 20 % à abandonner leur cursus faute de financement. On ne peut pas, d'un côté, afficher sa volonté de permettre à un plus grand nombre de lycéens d'avoir le baccalauréat et, de l'autre côté, ne pas se donner les moyens d'aider les jeunes qui en ont le plus besoin, souvent issus des milieux les plus en difficulté, à suivre des études supérieures !

Au-delà de ce que j'appellerai des « bricolages », qui témoignent, certes, d'une bonne volonté, vous n'avez jamais pris de décision à la hauteur de l'enjeu pour améliorer de façon nette et visible les conditions de vie des étudiants.

Cette année, les crédits de l'action 01, Pilotage et animation, du programme 231, Vie étudiante, qui concerne les aides directes, augmentent enfin. Vous prévoyez 574 000 boursiers en 2011. Le chiffre est, certes, en augmentation, mais il faut savoir que la majorité de ces nouveaux boursiers seront ce que l'on appelle des boursiers « échelon zéro ». Ces boursiers ne perçoivent pas de bourse, ils sont simplement exonérés du paiement des droits d'inscription. C'est déjà très appréciable, j'en conviens. Mais je constate aussi qu'il s'agit d'un beau tour de passe-passe de votre part, puisque l'État ne compense pas ce manque à gagner !

Vous gonflez donc les chiffres à peu de frais, tandis que l'aide pour les boursiers les plus pauvres plafonne, perdue dans cette augmentation générale. Là où il faudrait « mettre le paquet », on n'avance pas ! Cet artifice est à l'aune de l'ensemble du budget du ministère de la recherche et de l'enseignement supérieur, qui souffre d'un manque patent de sincérité !

Pour autant, tout n'est pas négatif. Il est vrai que vous souhaitez enfin concrétiser votre promesse d'accorder un dixième mois de bourse pour répondre à l'allongement du calendrier universitaire : il était temps ! L'année dernière, cette promesse était restée lettre morte. Seulement, mesquinerie oblige, le financement de ce dixième mois s'étale sur deux ans.

Vous passez donc sous silence le fait que, cette année, les boursiers toucheront leur bourse à taux plein pendant neuf mois plus un demi-mois.

Mais pour moi, il y a pire ! Les aides à la mobilité s'établissent à 23,7 millions d'euros contre 31,89 millions d'euros l'année passée. Or, pour mettre vos actes en accord avec ce que vous annoncez, parfois de façon éclatante, il aurait fallu augmenter sensiblement ces crédits. Au-delà de la baisse des crédits, je m'insurge contre ce décalage.

On le sait, les séjours et études à l'étranger sont un atout majeur dans la construction d'un profil professionnel. Dans le monde d'aujourd'hui, dans l'Europe que nous construisons, la mobilité est un atout essentiel pour nos jeunes, pour la place de la France et pour notre compétitivité. Négliger cet atout est un aveu quant à votre manière de concevoir l'investissement pour l'avenir, qui est une nécessité absolue et en aucun cas une dépense inutile !

Que dire du logement ? Alors que la spéculation reprend de plus belle et que le montant des loyers devient inabordable pour tous les Français, et pour les jeunes en particulier, les étudiants sont de plus en plus nombreux à chercher à se loger.

On recense aujourd'hui 150 000 chambres pour 2 millions d'étudiants, dont 550 000 boursiers. Nous n'avons donc même pas de quoi loger le tiers des boursiers de notre pays ! Comment s'étonner que certains étudiants, en dépit des aides qu'ils perçoivent, éprouvent des difficultés à suivre leurs études dans de bonnes conditions ? Les constructions de logements promises sont régulièrement revues à la baisse, y compris par rapport à vos propres engagements. Vous avez annoncé 40 000 logements pour 2014, mais, selon les chiffres dont je dispose, le budget prévisionnel n'autorise que 3 500 nouveaux logements pour les cinq années à venir et 8 400 réhabilitations.

La jeunesse est notre avenir. Si l'on veut avoir une jeunesse éduquée, hautement qualifiée, il faut lui donner les moyens de vivre dignement pendant son temps d'études et de formation. Voilà une dépense utile et nécessaire, car c'est de l'investissement !

Madame la ministre, votre projet de budget pour la recherche et l'enseignement supérieur ne prend pas ce cap. C'est une raison supplémentaire qui conduira le groupe socialiste à ne pas le voter.

I n t e r v e n t i o n . . .

Projet de loi de finances pour 2011 Recherche et enseignement supérieur

par Jean-Luc FICHET, sénateur du Finistère

[séance du mercredi 1er décembre 2010]

Monsieur le président, madame la ministre, monsieur le ministre, messieurs les rapporteurs spéciaux, messieurs les rapporteurs pour avis, mes chers collègues, la mission « Enseignement supérieur et recherche » verra, en 2011, ses crédits de paiement progresser de plus de 25 milliards d'euros, soit une hausse de 431 millions d'euros par rapport à 2010.



Si l'on admet une augmentation hors inflation de 1,7 %, l'évolution des crédits est bien inférieure au montant défini par la programmation budgétaire pluriannuelle, qui prévoyait des hausses successives de 3 % en 2010 et de 3,6 % en 2011.

Madame la ministre, je profiterai de ce débat budgétaire pour insister sur l'avenir de l'immobilier des universités, nerf de la guerre de l'autonomie que vous avez voulu mettre en place et élément essentiel pour l'avenir de l'enseignement supérieur en France. Avec 1,204 milliard d'euros en 2011, l'immobilier enregistre une baisse de crédits de 12,2 % en euros courants.

Madame la ministre, alors que vous venez d'annoncer une dévolution du patrimoine à cinq universités, alors que le Parlement est en train de discuter, au pas de charge, d'une proposition de loi visant à accélérer le transfert des biens immobiliers de l'État, les crédits que vous consacrez au patrimoine universitaire sont en net recul, affichant une baisse de 166,3 millions d'euros pour la sécurité et la maintenance des bâtiments.

De nombreux interlocuteurs ont pourtant souligné la nécessité que l'autonomie s'accompagne d'une aide importante pour réhabiliter les bâtiments. C'est le cas, par exemple, de la Cour des comptes, qui pose comme condition préalable à la dévolution immobilière la remise à niveau du patrimoine avant transfert ! La Cour réclame « un pilotage central » par le ministère et « des moyens d'expertise à la hauteur des enjeux ». Rien de tout cela ne nous a été proposé jusqu'à maintenant.

Le plan Universités du troisième millénaire, U3M, n'a pas été honoré. L'État n'a pas tenu les engagements qu'il avait pris dans les contrats de plan État-régions pour la période 2000-2006, qui prévoyaient 40 milliards d'euros sur la période pour tous les partenaires. Seuls 17,6 milliards d'euros ont été versés au titre des lois de finances de 2000 à 2006. Et encore ce chiffre doit-il être revu à la baisse en raison des annulations de crédits en 2002 et 2003.

Ce manque de crédits ne date certes pas d'hier. L'immobilier universitaire a très longtemps pâti du non-respect des engagements de l'État. Toujours est-il que, aujourd'hui, la situation est grave puisque 35 % du patrimoine universitaire est considéré comme vétuste.

Cette nécessité de financement était également l'une des conclusions du rapport de MM. Dupont et Adnot sur l'autonomie immobilière des universités.

Pour pallier la carence publique, et conformément à la loi du 7 août 2007, le Gouvernement a lancé, en janvier 2008, le plan Campus à hauteur de 5 milliards d'euros, financés par les recettes sur les cessions des titres d'EDF pour 3,7 milliards d'euros et par des partenariats public-privé. En 2010, 421 millions d'euros seront versés au titre de ces partenariats. Pour 2011, nous devrions nous situer autour de 250 millions d'euros.

Comme je l'avais dénoncé lors de l'examen de la proposition de loi relative à la dévolution du patrimoine de l'État aux universités, ces partenariats ne semblent pas sans conséquences à terme sur l'université française. Il s'agit non de caricaturer, mais bien de s'interroger sur la réalité de la situation. Ces contrats de partenariat, qui impliquent certains grands groupes de BTP, ressemblent fort à une privatisation rampante du patrimoine immobilier universitaire. Par ailleurs, la mise en place de pôles universitaires d'excellence ne peut pas se faire au détriment des autres universités. Cela pose la question des inégalités entre les universités, donc entre les territoires. Ajoutées à des partenariats public-privé qui iront forcément vers les universités les plus attractives, pour ne pas dire les plus rentables, et à un budget de l'État qui ne permet pas de contrebalancer le déséquilibre de ce plan, les inégalités ne pourront qu'être plus fortes.

Ce déséquilibre est d'autant plus prégnant pour les petites structures, IUT ou universités, implantées sur des territoires ruraux. Ce manque de financements de la part de l'État risque de remettre en cause la démocratisation de l'université et la politique d'aménagement du territoire de notre pays.

Permettez-moi de m'arrêter un instant sur la question de la démocratisation de l'université. En France, l'enseignement supérieur est de qualité. Sa diversité permet à des étudiants de plus en plus nombreux d'acquérir une formation professionnelle universitaire. Les IUT, les BTS sont des diplômes importants qui ouvrent sur des débouchés professionnels et qui sont essentiels au dynamisme et à l'attractivité de nombreux territoires.

Or, aujourd'hui, le risque est grand de voir les collectivités territoriales contraintes de soutenir financièrement les établissements universitaires. C'est déjà le cas dans certains départements. Si une collectivité veut qu'un nouvel établissement soit implanté sur son territoire, elle doit s'engager à financer une partie de ses dépenses d'investissement, mais aussi de fonctionnement. C'est ce qui s'est passé lors de l'installation d'un département de génie civil à l'IUT de Morlaix.

Le présent projet de budget, en ne donnant pas aux universités les moyens qu'elles attendent pour réaliser les travaux de réfection de leurs bâtiments, ne fera qu'accélérer le processus de sélection entre les terri-

toires, selon que les collectivités locales auront, ou non, les moyens financiers d'attirer des étudiants.

Accompagnée par un projet de budget en berne, la logique du partenariat public-privé me semble être une machine à broyer les plus faibles. Nous sommes face à la mise en place d'une université française à plusieurs vitesses.

Communiqué de presse . . .

La fin programmée du Contrôleur général des prisons marque un nouveau recul en matière de libertés publiques !

Au nom du groupe socialiste du Sénat, Alain ANZIANI, Sénateur de la Gironde, déplore l'adoption par la commission des lois de l'Assemblée nationale, le mercredi 1er décembre en première lecture, du projet de loi organique créant la fonction du Défenseur des droits dans une version qui accentue l'incohérence de cette réforme en intégrant les missions du contrôleur général des prisons.

Au prétexte fallacieux de renforcer la garantie des droits et libertés de nos concitoyens, il est proposé de supprimer les autorités administratives indépendantes les plus dérangeantes pour le Gouvernement. C'est le cas du contrôleur général des lieux de privation de liberté, dont les rapports accablants ont permis de jeter une lumière crue sur la situation des prisons françaises. Sa suppression est une nouvelle preuve de l'absence de volonté politique de prendre à bras de corps le problème des prisons. **Le Gouvernement estime peut-être que la surpopulation carcérale ou le délabrement des établissements pénitentiaires disparaîtrons avec le contrôleur !**

Les missions du Défenseur des droits n'ont cessé d'enfler au cours de la navette parlementaire. Chargé initialement de remplacer le Médiateur de la République, le Défenseur des enfants et la CNDS (commission nationale de la déontologie de la sécurité), le Défenseur des droits s'est vu confier par la majorité sénatoriale les missions de la HALDE. Aujourd'hui, les députés de la majorité lui confient une charge de plus : remplir également le rôle de Contrôleur des lieux de privation de liberté. **La fusion de cette toute jeune institution est d'autant plus incompréhensible que, lors des débats au Sénat en juin dernier, le Garde des Sceaux avait considérée qu'elle n'était pas opportune.**

Le groupe socialiste du Sénat condamne cette logique de regroupement forcé, qui prétend supprimer des contre-pouvoirs pour mieux accroître la visibilité d'une instance dont le représentant sera désigné dans les faits par le président de la République.

De plus, la commission des lois de l'Assemblée nationale propose de supprimer l'avis des commissions parlementaires permanentes sur la nomination des adjoints du Défenseur des droits. Quant aux collègues, censés être une reprise en l'état des autorités administratives indépendantes concernées, ils ne seront pas considérés comme de véritables autorités collégiales, leurs avis étant simplement facultatifs.

Doté de missions disparates, privé des nécessaires gages d'indépendance, le Défenseur des droits sera un monstre administratif privé de toute influence effective. Cette réforme présentée comme une avancée et un gage d'efficacité masque en réalité une régression en termes de droits et libertés.

Diffusion le 2 décembre 2010



Groupe Socialiste du Sénat

Le Bulletin du Groupe socialiste du Sénat
avec la participation des collaborateurs du groupe

Coordination : Nicolas BOUILLANT

AÏCHA KRAÏ

Secrétaire de rédaction - publication - réalisation et conception

Contact : 01 42 34 38 51 Fax : 01 42 34 24 26 - a.krai@senat.fr

Site du groupe socialiste : <http://www.senateurs-socialistes.fr/>

Reprographie : Sénat