



Bulletin du Groupe Socialiste Sénat

N° 102 - Mardi 10 février 2009



S O M M A I R E

- ▶ **Edito du Président** p. 3
- ▶ **Notes de travail** p. 5
 - ⇒ Projet de loi relatif à la mise en oeuvre de la révision constitutionnelle en matière de procédure législative.
 - ⇒ Proposition de loi portant création d'une première année commune aux études de santé
- ▶ **Point sur** p. 22
 - ⇒ Octobre 2008 - Janvier 2009 : Mesures relatives aux collectivités territoriales et à l'environnement
- ▶ **Initiative parlementaire** p. 24
 - ⇒ Proposition de loi déposée par **Bariza KHIARI** et les membres du groupe socialiste visant à supprimer les conditions de nationalité qui restreignent l'accès des travailleurs étrangers à l'exercice de certaines professions libérales ou privées.
- ▶ **Interventions - Projet de loi relatif à la mise en oeuvre du Grenelle** p. 26
 - ⇒ Intervention de **Daniel RAOUL**, sénateur du Maine-et-Loire
 - ⇒ Intervention de **Thierry REPENTIN**, sénateur de la Savoie
 - ⇒ Intervention de **Michel TESTON**, sénateur de l'Ardèche
 - ⇒ Intervention de **Roland RIES**, sénateur du Bas-Rhin
 - ⇒ Intervention de **Paul RAOULT**, sénateur du Nord
 - ⇒ Intervention de **Claude LISE**, sénateur de la Martinique
 - ⇒ Intervention de **Jacques MULLER**, sénateur du Haut-Rhin
 - ⇒ Intervention de **Didier GUILLAUME**, sénateur de la Drôme
 - ⇒ Intervention de **Roland COURTEAU**, sénateur de l'Aude
 - ⇒ Intervention de **Marie-Christine BLANDIN**, sénatrice du Nord
 - ⇒ Intervention de **Odette HERVIAUX**, sénatrice du Morbihan
- ▶ **Questions d'actualité au Gouvernement** p. 47
 - ⇒ Situation économique et sociale par **Claude JEANNEROT**, sénateur du Doubs
 - ⇒ Limogeages dans la Manche par **Jean-Pierre GODEFROY**, sénateur de la Manche
 - ⇒ Réforme des universités par **Serge LAGAUCHE**, sénateur du Val de Marne
- ▶ **Saisine** p. 52
 - ⇒ Saisine du Conseil Constitutionnel par les Sénateurs socialistes sur les PPP
- ▶ **Communiqués de presse** p. 53
 - ⇒ Nicolas SARKOZY en complet décalage avec les attentes des Français
 - ⇒ Rémunérations des dirigeants de société et contreparties aux aides de l'Etat
 - ⇒ En regagnant l'OTAN, la France perdra l'Europe de la défense
 - ⇒ Les sénateurs socialistes solidaires avec le mouvement social



Edito du Président

Abus de position dominante

Toute majorité est toujours tentée d'abuser de sa position dominante. L'harmonie d'une démocratie repose sur l'existence de contre-pouvoirs. Si la majorité est légitime lorsqu'elle propose des réformes, l'opposition est toute aussi légitime de pouvoir les contester.



Le Sénat va débattre cette semaine de l'application d'une partie de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, adoptée dans les conditions que l'on sait, et censée « revaloriser le Parlement » et moderniser le travail parlementaire. Mais ce n'est pas la première loi organique d'application de cette révision constitutionnelle, puisque le Parlement a déjà adopté la loi organique permettant aux anciens ministres de redevenir parlementaires. On a donc bien saisi les priorités du chef de l'Etat. Il y avait urgence en effet à permettre à Xavier Bertrand de devenir secrétaire général de l'UMP et de retrouver son siège de député. Quant aux fameux « droits de l'opposition » proclamés comme devant constituer le nouvel eldorado d'un nouvel âge du Parlement, on attend encore des précisions sur leur contenu. Sans même parler de la « charte des droits de l'opposition », évoquée par le rapport Balladur, qui devait « garantir les bonnes pratiques d'une démocratie respectueuse des opinions et des personnes », mais qui aurait du mal aujourd'hui à être signée par le gouvernement et sa majorité. Pour ceux-ci en effet, le respect des droits de l'opposition est la dernière de leurs préoccupations. Alors que le quinquennat avance, que le pouvoir est confrontée à la résistance grandissante du corps social face aux réformes sans cesse annoncées, le temps n'est plus à la concertation.

Le temps n'est même plus à la délibération. Une réforme annoncée devrait s'appliquer le plus rapidement possible. Tout débat parlementaire est censé rallonger inutilement le processus. C'est la raison pour laquelle l'urgence, c'est à dire une seule lecture dans chaque assemblée, devient la norme. C'est pourtant le débat parlementaire qui constitue l'épreuve suprême d'une réforme, son moment de vérité qui révèle son opportunité ou son applicabilité. A ce propos, l'exemple du « droit d'accueil pour les élèves des écoles maternelles et élémentaires pendant le temps scolaire » est révélateur. Voilà un projet de loi adopté en conseil des ministres un 11 juin, examiné par la commission la semaine suivante, adopté par le Sénat le 26 juin, par l'Assemblée nationale le 16 juillet et définitivement le 23 juillet ! Au bout de cette cavalcade, sans un instant écouter l'opposition qui dénonçait un texte inapplicable, une retraite honteuse du chef de l'Etat, désavouant son Premier ministre et son ministre de l'Education devant la fureur légitime des élus locaux -face à une loi objectivement inadaptée- et la bronca des maires au congrès des maires de France en novembre ! Un examen plus serein, une attention aux arguments de l'opposition, et tout particulièrement ceux fondés sur l'expérience des élus locaux que sont les sénateurs, auraient sans doute évité ce fiasco législatif. En 1905, la loi de séparation, toujours en vigueur, avait été adoptée après deux ans de travail en commission et neuf mois de débats parlementaires !

Parce que la parole doit être libre au Parlement, le temps constitue une dimension essentielle de la démocratie et du débat parlementaire. « Mettre en place une organisation concertée des débats », comme le proposait le rapport Balladur, pourquoi pas. Je l'avais moi-même évoqué, en contrepartie de l'abandon de tous les instruments du « parlementarisme rationalisé » qui constituent autant d'outils pour son abaissement.

Mais dans le projet de loi organique, et particulièrement à son article 13, il n'est pas question de cela. Il s'agit purement et simplement de la faculté donnée à la majorité de décider seule, unilatéralement, du temps dont l'opposition pourra disposer pour débattre. Le prétexte est celui de « l'obstruction », qui n'est jamais pratiquée au Sénat, et n'a concerné à l'Assemblée nationale qu'une dizaine des textes depuis 1958, afin de permettre à l'opinion de prendre conscience de l'importance d'une réforme.

Faut-il rappeler par ailleurs que toutes les procédures qui permettent déjà au gouvernement de restreindre les débats parlementaires (irrecevabilités, vote bloqué, 49-3, clôture des débats etc...) ont été maintenues ? Que, dès lors, cette nouvelle restriction au débat parlementaire, et au droit d'amendement, n'est pas acceptable ?

Surtout, le gouvernement se trompe une fois de plus de cible. Ce n'est pas le Parlement qui retarde ses réformes. C'est lui même. La boulimie de réformes, l'inflation législative, empilement d'ordonnances qui désorganisent le travail gouvernemental, sont imputables aux ministres, pas aux parlementaires. Et quand bien même la loi serait encore plus rapidement votée, elle ne serait pas mieux appliquée. Le contrôle d'application des lois, que le Sénat a mis en place depuis 1972 et dont certains s'aperçoivent enfin de son utilité, montre sans contestation que trop de lois, parfois bâclées, ne sont pas appliquées faute de décrets, parfois difficiles à écrire du fait des termes trop imprécis d'une loi...

Il y aurait enfin une autre explication, plus inquiétante pour l'équilibre des institutions et les libertés publiques, à cet acharnement du pouvoir à imposer une nouvelle limitation du débat parlementaire. Ce serait que Nicolas Sarkozy ne supporte plus la contradiction. Pourtant, l'abbé Sieyès avait déjà averti que « l'opinion dissidente doit pouvoir s'exprimer légalement sans craindre la réaction de la majorité ». Ce sont donc tout simplement les principes républicains que les sénateurs socialistes défendront dans ce débat.

Jean-Pierre BEL



Note de travail

Projet de loi organique n° 183 relatif à la mise en oeuvre de la révision constitutionnelle en matière de procédure législative

(art. 34-1, 39 et 44 de la Constitution)

L'Assemblée nationale a adopté, mardi 27 janvier 2009, en l'absence des députés socialistes, le projet de réforme du travail législatif dont les mesures principales encadrent le temps de parole et le droit d'amendement des parlementaires. C'est le 2ème projet de loi organique de mise en oeuvre de la réforme constitutionnelle, le premier étant le projet de la loi organique autorisant les ministres anciennement parlementaires à retrouver leur siège au Parlement sans repasser devant les électeurs, à habiliter le gouvernement à répartir les députés dans les différentes circonscriptions, y compris les Français établis hors de France et à redécouper les circonscriptions. Le présent projet de loi organique, en raison du boycott des socialistes, a été largement adopté par 301 voix sur 337 suffrages exprimés. Le dépôt puis l'examen de ce projet de loi organique ont provoqué une véritable crise parlementaire. Au cours de la discussion les socialistes sont allés jusqu'à quitter l'hémicycle après avoir chanté la « Marseillaise » et clamé « Accoyer démission ! » pour protester contre la volonté du président de la République, du gouvernement et de la majorité UMP d'entraver l'expression des parlementaires en s'attaquant au droit constitutionnel d'amendement.

Objet du projet de loi organique

La loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République a modifié plusieurs dispositions du titre V de la Constitution qui traitent des rapports du Gouvernement et du Parlement, en particulier celles qui régissent la procédure législative. Parmi ces articles qui requièrent l'adoption de dispositions organiques pour entrer en vigueur, figurent, les articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution que le

présent projet de loi, adopté en Conseil des ministres le 10 décembre 2008, rassemble « aux fins d'améliorer la qualité de la loi, de renforcer l'efficacité du travail parlementaire et de diversifier les modalités d'expression du Parlement. » En réalité, l'adoption de ce projet de loi, préalable à la révision du règlement des assemblées va contraindre fortement le droit d'amendement et le temps de parole des groupes de l'opposition.

Ce projet de loi organique comprend trois volets :

- il concrétise le droit de résolution ;
- il formalise les études d'impact ;
- il instaure une procédure simplifiée dans la loi organique (des procédures simplifiées existent dans les règlements des assemblées) et encadre le droit d'amendement avec la programmation des travaux selon la formule du « temps global ». Il reviendra au bon vouloir des assemblées de les mettre en oeuvre.

Présentation synthétique du projet de loi organique

Voici les principales dispositions du projet de loi organique adopté par l'Assemblée nationale, mardi 27 janvier 2009.

« TEMPS GLOBAL » (art. 13, 13 bis et 13 ter Pjlo)

Les règlements des assemblées « peuvent », s'ils instituent un délai d'examen des textes, déterminer par avance par la Conférence des présidents et déterminer les conditions de mise aux voix d'amendements sans discussion.

En conséquence, un temps global sera divisé entre les différents groupes politiques, à charge pour chacun de le répartir entre prises de parole de ses membres, défense de motions, discussion générale et défense d'amendements. Au-delà de ce temps, le texte rend possible l'appel et le passage au vote direct sur l'amendement sans qu'il puisse être défendu et sans explication de vote. **Art. 13.**

Dans le cadre du délai global, lorsqu'un amendement est déposé par le gouvernement ou par la commission au-delà du délai normal, les règlements des assemblées doivent prévoir un temps supplémentaire de discussion accordé à la demande d'un président de groupe (amdt. du rapporteur de l'AN Warsmann).

Dans le cadre du délai global, le droit d'expression de tous les groupes parlementaires, « en particulier celui des groupes d'opposition et des groupes minoritaires » doit être garanti dans les règlements des assemblées (amdt. Sauvadet - Nouveau Centre). **Art. 13 bis.**

Dans le cadre du délai global, un droit de parole supplémentaire peut être accordé, à l'issue de l'examen du texte, « à tout parlementaire qui en fait la demande pour une explication de vote personnelle » sur l'ensemble du texte (amdt. Mariani). **Art. 13 ter.**

DROIT D'AMENDEMENT (art. 11 Pjlo)

Les amendements des parlementaires cessent d'être recevables après le début de l'examen du texte en séance. Les règlements des assemblées « peuvent » décider d'un délai encore plus court.

Si le gouvernement ou la commission dépose des amendements au-delà de cette limite, les parlementaires ont à nouveau le droit de déposer des amendements sur le(s) article(s) durant 24h00 maximum (amdt. du rapporteur de l'AN Warsmann).

En plus de ce délai, les règlements des assemblées « peuvent » également fixer un délai de dépôt des amendements en commission (cf. 6ème al. - amdt. du rapporteur de l'AN Warsmann).

La présence du gouvernement en commission lors de l'examen et du vote des amendements est de droit à sa demande, mais il n'est pas tenu de répondre positivement à une invitation de la commission (amdt. du rapporteur de l'AN Warsmann). Cette disposition ne s'applique pas à l'examen des projets de révision constitutionnelle, de finances, et de financement de la sécurité sociale (amdt. Migaud- Carrez).

PROCEDURE D'EXAMEN SIMPLIFIEE (art. 12 Pjlo)

Les règlements des assemblées « peuvent » instituer une procédure simplifiée d'examen d'un texte. Dans ce cas, le texte adopté par la commission saisie au fond est seul mis en discussion en séance. Le gouvernement, le président de la commission ou un président de groupe peut s'opposer à cette procédure simplifiée (notons que l'Assemblée nationale a adopté un amendement du groupe socialiste supprimant la possibilité pour le gouvernement ou pour la commission de déposer des amendements en séance lorsque la procédure d'examen simplifiée est mise en oeuvre).

RESOLUTIONS (art. 1 à 5 Pjlo)

Les députés peuvent, à titre individuel ou collectif, déposer des résolutions sur n'importe quel sujet. Le nombre de propositions de résolution pouvant être déposées par session ne peut être limité (amdt socialiste). **Art. 1er.**

L'Assemblée nationale a supprimé, sur proposition de son rapporteur, le renvoi des propositions de résolution en commission.

Les propositions de résolutions n'ont cependant aucune valeur contraignante pour le gouvernement. Par contre, ce dernier a la faculté de les refuser avant leur inscription à l'ordre du jour de l'assemblée qui ne peut intervenir moins de 8 jours francs après leur dépôt, s'il estime qu'elles mettent en cause sa responsabilité ou contiennent des injonctions à son égard. Dans ce cas elles ne peuvent venir en discussion. **Art. 3.**

Le gouvernement doit également être informé 48h00 avant l'inscription d'une proposition de résolution à l'ordre du jour lorsqu'un président de groupe en demande l'inscription dans le cadre d'une séance réservée (amdt. du rapporteur de l'AN Warsmann). **Art. 3bis.**

Une proposition de résolution qui a le même objet et le même objectif (amdt du groupe DGR), qu'une proposition de résolution antérieure, ne peut être inscrite à l'ordre du jour de la même session (le rapporteur avait proposé 6 mois et le texte initial 12 mois). **Art. 4.**

Les propositions de résolution peuvent être rectifiées par leurs auteurs ou le premier signataire « jusqu'au terme de leur examen en séance » mais elles ne peuvent faire l'objet d'aucun amendement. Toutefois, le gouvernement peut « à tout moment » s'opposer à une rectification si son adoption ou son rejet équivaut à une injonction ou une mise en cause de sa responsabilité. **Art. 5.**

Les propositions de résolution doivent être adoptées à la majorité absolue des suffrages exprimés (amdt. du groupe socialiste). **Art. 5.**

ETUDES D'IMPACT (Art. 7 à 9 Pjlo)

Elles sont désormais obligatoires (hormis quelques exceptions : projet de révision constitutionnelle, PLF, PLFSS, projet de loi de programmation des finances publiques, projet de ratification d'accords internationaux) pour tous les projets de loi. Les règlements des assemblées peuvent prévoir des études d'impact pour les amendements (art 11 bis et 11 ter - amdt. du rapporteur de l'AN Warsmann).

Sans entrer dans le détail, elles comprennent, notamment, une « appréciation » de la législation existante ; les objectifs, les options possibles. Elles « estiment » les conséquences économiques, financières, sociales et environnementales des dispositions législatives proposées, y compris en termes d'égalité hommes-femmes. Elles « rendent comptes des consultations qui ont été menées » (cet article a été entièrement réécrit pour établir une liste précise de documents. Il y a eu consensus en commission, l'essentiel des amendements socialistes ayant été repris). **Art. 7.**

La conférence des présidents dispose d'un délai de 10 jours à partir de leur dépôt pour constater le respect de ces conditions par le gouvernement. En cas de désaccord, le Conseil constitutionnel est saisi. La décision du Conseil constitutionnel est motivée et publiée au JO. **Art. 8 et 9.**

Il ressort de cette première lecture à l'Assemblée nationale que loin de renforcer les droits du Parlement et spécifiquement ceux de l'opposition, ce projet de loi organique, copie conforme de la révision constitutionnelle, cantonne les débats et l'expression de l'opposition au mépris de la qualité du travail législatif et de la démocratie. L'actualité démontre que les critiques des parlementaires socialistes émises lors de la révision constitutionnelle et qui seront rappelées au moment de la présentation des articles du projet de loi organique, étaient bien pertinentes.

La position du Bureau national : le gouvernement prépare la mise au pas du Parlement !

Martine AUBRY, Jean-Marc AYRAULT et Jean-Pierre BEL ont adressé un courrier au président de la République lui demandant de faire retirer ces dispositions qui constituent une atteinte grave à notre démocratie. Le Bureau national du Parti socialiste a réitéré cette demande dans un communiqué du 16 décembre 2008.

Le Bureau national du Parti socialiste rappelle son inquiétude à la lecture du projet de loi organique relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution telle qu'elle a été modifiée en juillet dernier.

En l'état, ses articles 12 et surtout 13 sont inacceptables et contredisent la volonté affichée de revaloriser le Parlement et de rééquilibrer les rapports entre les pouvoirs exécutif et législatif.

Contrairement à toutes les déclarations publiques de la garde des Sceaux, du ministre des relations avec le Parlement ou du président de l'Assemblée nationale lors du débat de révision constitutionnelle, le projet de loi organique remet en cause le droit d'amendement.

En prévoyant un délai global de discussion d'un texte à l'issue duquel des « amendements déposés par les membres du Parlement » seraient « mis aux voix sans discussion », le gouvernement prépare la mise au pas du Parlement.

Avec le « crédit global », le CPE aurait été adopté dans l'indifférence et la mobilisation des jeunes et du mouvement social n'aurait pu se réaliser. Plus proche de nous, le débat sur l'audiovisuel public n'aurait pas eu l'écho qu'il connaît.

Au rythme volontairement étourdissant que cherche à imposer le président de la République sur le terrain médiatique, il est urgent de défendre les temps de la concertation, du dialogue social ou encore de la délibération parlementaire.

Le débat à l'Assemblée nationale : chronologie de la discussion

a) Le contexte

Le 10 décembre 2008, le conseil des ministres adopte le projet de loi organique. Y figure l'article 13 permettant de limiter dans le temps la durée d'examen des textes en séance publique et qui de fait porte atteinte à l'exercice du droit d'amendement. En effet, une fois le « temps global » écoulé, les amendements déposés qui restent à examiner ne pourront plus être défendus. En plein débat offensif sur le projet de loi relatif à la communication audiovisuelle (urgence déclarée) et l'examen de la proposition de loi UMP visant à définir les dérogations au repos dominical dans les grandes agglomérations (urgence déclarée), cette mesure apparaît comme une tentative du gouvernement de mettre fin à l'action des parlementaires socialistes au Parlement. Les propos du président de la République à l'occasion de ses vœux aux parlementaires dénonçant « la pagaille » socialiste ainsi que ceux du président du groupe UMP de l'Assemblée nationale sur les amendements « grotesques » de l'opposition accompagné du clip vidéo diffusé sur le site Internet Dailymotion pour démontrer les ravages de l'obstruction, confirme cette interprétation. D'autant que parallèlement, les groupes de réflexion constitués dans chacune des chambres sur leur règlement n'ont pas achevé leurs travaux.

b) Avant le début de l'examen du projet de loi

Trois anciens présidents socialistes de l'Assemblée nationale (H. Emmanuelli, L. Fabius, L. Mermaz) ainsi que le président de groupe JM Ayrault ont demandé à être reçu par le président de l'Assemblée nationale, afin de l'alerter sur « la

régression démocratique » que constitue le projet de réforme du travail parlementaire.

Précédant l'ouverture de la discussion, les députés ont profité des questions d'actualité pour interpellier le Premier ministre : « Les retards apportés au travail gouvernemental n'ont absolument pas pour origine le travail parlementaire... mais plutôt le nombre excessif des projets, leur mauvaise rédaction et l'incapacité du gouvernement à produire les décrets inscrivant dans les faits les lois promulguées. C'est en utilisant notre droit d'amendement que nous faisons que les débats ont lieu ici, au Parlement et pas dans la rue. Il y a mieux à faire dans les circonstances présentes que d'utiliser les armes que donne la Constitution pour mettre à bas les droits du Parlement » (L. Fabius).

En commission des Lois, les députés socialistes ont défendu 68 amendements, en insistant sur deux points : le crédit temps et le vote des propositions de résolution.

- Mais en définitive, **4 890 amendements** ont été déposés sur le projet de loi organique relatif à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution.

- **1 015 amendements** ont été déclarés irrecevables par B. Accoyer avant que ne débute l'examen du texte (433 comme étant contraires à l'alinéa 3 de l'article 127 du règlement, qui interdit d'introduire dans un projet de loi organique des dispositions ne revêtant pas de caractère organique ; 577 amendements attribuant des droits spécifiques à des députés en fonction de leur circonscription d'élection et contraires au principe constitutionnel selon lequel les députés représentent la nation tout entière et non la population de leur circonscription ; 5 amendements comme empiétant sur les prérogatives constitutionnelles du gouvernement, notamment en lui adressant des injonctions caractérisées). Les députés socialistes ont fait valoir que ces amendements avaient été discutés en commission des Lois et qu'ils étaient recevables. Le président de la commission des Lois a de son côté, fait savoir que ces amendements relevaient du Règlement et non du projet de loi organique.

- Le nombre d'amendements recevables sur le projet de loi organique s'élève à 3 875, dont 3 718 déposés par le groupe SRC (sur lesquels le service de la séance de l'Assemblée nationale a dénombré 3 489 amendements identiques ou répétitifs).

c) Quatre motions ont été déposées.

JM. Ayrault a défendu l'**exception d'irrecevabilité** (Pour l'adoption 125 - Contre 234). La **question préalable** a été soutenue par JJ Urvoas (Pour l'adoption 129 - Contre 230). M. Valls est intervenu sur la **motion référendaire** (Pour l'adoption 102 - Contre 229). JJ. Sandrier, président du groupe GDR s'est exprimé sur le **renvoi en commission** (Pour l'adoption 58 - Contre 149). Se sont inscrits dans la **discussion générale** : A. Montebourg, JY. Le Bouillonnet, G. Charasse, B. Le Roux, C. Caresche, D. Hoffman-Rispal, M. Karamanli.

d) La bataille sur les amendements, sous-amendements, contre la violation du règlement et les premières mesures de rétorsion du gouvernement.

Deux jours après le début des débats, l'Assemblée nationale en était toujours à l'examen de l'article 2, sur 14. Les députés socialistes défendent individuellement des amendements identiques.

Ils multiplient les rappels au Règlement, les demandes de quorum et les demandes de suspension de séance. Ils déposent également une série de sous-amendements. Tous sont rejetés au titre de l'article 44 al. 2 de la Constitution qui permet au gouvernement de s'opposer à l'examen d'amendements qui n'ont pas été soumis à la commission des Lois. Pour s'opposer à cette pratique, les députés socialistes font mouvement vers la tribune et se massent au pied du perchoir en scandant : « Accoyer ! Accoyer ! » (M. Laffineur président de la séance et C. Lagarde remplace R. Karoutchi). Ils soulignent la violation permanente du Règlement de la part du président de séance UMP.

Ils accusent des collaborateurs UMP de les filmer à leur insu pendant les débats.

Par mesure de rétorsion, à la demande du gouvernement, la Conférence des Présidents décide de faire siéger l'Assemblée nationale le samedi (une première depuis 2003) 17 janvier pour avancer dans l'examen du texte, bien que la discussion sur le projet de loi organique soit inscrite au programme des travaux de l'Assemblée toute la semaine suivante. Mais ce samedi, après 7 heures de discussion, l'Assemblée n'a adopté aucun article.

e) Le gouvernement est parfois contraint de demander la réserve

Lors des débats qui ont repris le lundi 19 janvier, le gouvernement est contraint de retarder le vote sur plusieurs amendements socialistes, l'UMP n'étant pas majoritaire en séance. « Nous voilà obligés de parler sans voter sur un texte où la majorité veut nous obliger à voter sans parler » déclare A. Vidalies.

f) Mardi 20 janvier, le débat s'emballé !

La porte-parole du groupe socialiste de l'Assemblée nationale, A. Filippetti, demande à B. Accoyer de reprendre l'initiative et de faire un pas vers l'opposition et les groupes minoritaires.

En début d'après-midi, B. Accoyer se dit prêt à lever la séance à 18 heures pour permettre aux députés de suivre le discours d'investiture du président Barack Obama, à condition que l'opposition accélère le rythme des débats. Les députés socialistes restent sourds à cette invitation et la séance ne sera pas suspendue comme annoncé.

A la reprise des débats, à 21h30, sous la présidence de R. Salles, l'Assemblée examine en priorité l'article 13 sur lequel 200 amendements de suppression ont été déposés, le secrétaire d'Etat aux relations avec le Parlement ayant décidé de réserver plusieurs articles du projet de loi organique.

JM. Ayrault propose alors d'introduire dans le texte une disposition selon laquelle « chaque président de groupe pourrait lever la contrainte du temps global sur 4 textes par session. » C'est alors que le président de la commission des Lois demande la clôture de la discussion et le vote sur les 200 amendements de suppression (art. 57 du Règlement) alors que tous les députés socialistes inscrits n'avaient pas pris la parole (4 sur 18). Après des jets de feuilles, claquements de pupitre et protestations, suit une suspension de séance.

A la reprise, les députés socialistes demandent la réunion de la Conférence des Présidents. Nouvelle suspension de séance. La reprise des débats se fait cette fois avec B. Accoyer qui poursuit la discussion comme ci de rien n'était. Les députés socialistes se rassemblent alors au pied du perchoir et scandent « démocratie, démocratie » en guise de protestation.

Ils entonnent ensuite la Marseillaise, puis clament « Accoyer démission » tandis que celui-ci poursuit la séance sans se préoccuper des protestations. L. Fabius et H. Emmanuelli prennent la parole (« si l'opposition vous gêne, l'opposition ira faire son travail ailleurs » H. Emmanuelli) puis l'ensemble des députés socialistes quitte l'hémicycle jusqu'à nouvel ordre laissant la majorité seule débattre du projet de loi organique et adopter les articles 13, 13 bis, 13 ter, 8, 9, 10 et 11, l'examen de l'article 12 relatif à la procédure d'examen simplifié des textes étant reporté au lendemain.

Certains députés du Nouveau Centre ont eux aussi protesté après la décision d'abrégé la discussion sur l'article 13.

Les députés socialistes ont indiqué par la suite qu'ils ne siègeraient pas non plus le lendemain lors de la séance de questions au gouvernement. Les deux vice-présidents socialistes (D. Hoffman-Rispal et A. Néri) n'assureront plus également les présidences de séance. En revanche, les députés socialistes continueront de mener bataille sur les textes à venir, notamment le logement et l'hôpital.

g) Le mercredi 21 janvier, majorité et opposition se renvoient la responsabilité de l'incident.

L'examen du projet de loi organique reprend et se termine en 15mn, sans les députés socialistes. Le vote solennel est fixé au mardi 27 janvier, le jour même où le groupe socialiste défendra une motion de censure contre la politique économique et sociale du gouvernement.

Une pétition pour la défense des droits du Parlement est lancée sur Internet : www.amendement.over-blog.com.

Une vidéo des incidents de la nuit précédente est également mise en ligne sur dailymotion.

F. Fillon, R. Karoutchi, R. Salles et les 3 vice-présidents UMP de l'Assemblée nationale apportent leur soutien à B. Accoyer, attaqué pour son comportement par M. Aubry et traité de « président UMP » par JM. Ayrault ou de « président partisan » par E. Valls. Le porte-parole du gouvernement L. Chatel dénonce le travail d'obstruction des socialistes.

Selon F. Bayrou, « ce sont les institutions que l'on est en train de tirer vers l'abus de pouvoir et donc se multiplieront des incidents de cet ordre, parce que si un parti a tous les pouvoirs, les autres n'ont rien d'autre que la protestation.»

Les 8 députés non-inscrits estiment que l'article 13 menace « un principe fondamental, celui du mandat représentatif et du caractère individuel de ce mandat ». Ils comptent sur le Conseil constitutionnel pour censurer le texte ou émettre des réserves d'interprétation.

Pour D. de Villepin, « la majorité doit comprendre l'inquiétude de l'opposition. Nous avons un président et un gouvernement qui ont tous les leviers du pouvoir ; il leur appartient de faire un geste. »

Dans ce contexte de crise, Jack Lang demande au président de la République d'intervenir pour « rétablir un climat de sérénité et ouvrir la voie à un compromis acceptable par chacun.»

Par la voix d'un communiqué, les sénateurs socialistes déclarent attendre du gouvernement « qu'il revienne à la raison et trouve une solution de compromis qui permette de sortir de cette situation. »

JP. Bel avertit que son groupe défendra au Sénat la même opposition à ce texte car l'article 13 ne permet pas d'aboutir à un règlement satisfaisant : « nous suspendons tout accord sur la réforme du Règlement du Sénat à l'adoption du projet de loi organique. » Pour B. Frimat, « on nous a vendu une réforme constitutionnelle censée améliorer les droits du Parlement et on a un projet de loi qui accroît encore les pouvoirs de l'exécutif au détriment du Parlement ».

h) Le mardi 27 janvier, en l'absence des députés socialistes, l'Assemblée nationale a adopté le projet de loi organique par 301 voix sur 337 exprimés.

Les députés socialistes ne prennent pas part au vote. Seul présent en séance, JJ. Urvoas déclare : « Qui, à présent, comptez-vous convaincre en répétant inlassablement que votre révision vise à revaloriser le Parlement ? Qui peut encore y croire au terme de ce débat ? Tout, dans votre comportement, traduit l'inverse.»

Il invite le président de l'Assemblée nationale à « retisser les conditions d'une reprise du débat dans la perspective de la révision du règlement de l'Assemblée. Vous connaissez nos propositions. Elles se résument aisément : établir une concorde entre les droits de l'exécutif et les droits de l'Assemblée. »

37 députés ont voté contre : 9 Radicaux de gauche, 21 communistes et Verts et 7 Non-inscrits.

Des discussions parallèles et des pistes de négociation

A chaque étape de la crise, B. Accoyer tente de reprendre la main en faisant des propositions dans le cadre de la réforme du règlement de l'Assemblée nationale qui doit suivre.

- Mardi 13 janvier, après avoir reçu trois anciens présidents de l'Assemblée nationale et le président du groupe socialiste, B. Accoyer annonce qu'il proposera par voie d'amendement que sur demande d'un président de groupe, l'examen d'un projet de loi dure au moins une semaine. Il ajoute : « je proposerai dans la réforme du Règlement intérieur de l'Assemblée un statut de l'opposition déclinant ses droits nouveaux et en particulier l'égalité du temps de parole entre la majorité et l'opposition lors des séances de questions au gouvernement. »

Pour les socialistes, cette proposition ne répond en rien « à la problématique démocratique soumise. » Mais, si l'article 13 est retiré, compte tenu des petites améliorations acceptées en commission sur les autres points, « le projet de loi devient acceptable. La responsabilité du président de l'Assemblée nationale voudrait que M. Accoyer demande la suppression de cet article » (JJ. Urvoas).

François Bayrou, partage ce point de vue : « je voterai contre tant qu'y demeurera inscrit cet abus de pouvoir ». Les députés du Nouveau Centre annoncent qu'ils voteront en faveur du texte après avoir reçu des garanties « d'un temps minimum accordé à chaque groupe quel que soit sa taille » (cf. art. 13bis et 13 ter du texte adopté par l'Assemblée nationale).

- Mercredi 14 janvier, B. Accoyer écrit à l'ensemble des 577 députés pour réitérer son engagement à respecter le droit d'expression et le droit d'amendement des parlementaires. Il veut également répondre à plusieurs députés de la majorité (J. Myard, H. Mariton, D. Garrigue) qui avaient exprimé leur inquiétude vis-à-vis de la « caporalisation » des élus par les groupes, conséquence de l'encadrement du temps de parole et du droit d'amendement. Il rappelle plusieurs de ses engagements pour mettre en place un statut de l'opposition comprenant notamment un partage à égalité entre majorité et opposition, du temps de parole lors des questions au gouvernement et la multiplication par 3 du nombre de séances d'initiative parlementaire de l'opposition et des groupes minoritaires.

Devant l'évolution de la discussion qui patine à l'Assemblée, JF. Copé a indiqué que cette réforme ne peut plus être consensuelle et a indiqué qu'il n'y aurait plus de concession de la droite sur ce texte en particulier la prise en compte du temps de parole du président de la République dans celui de la majorité.

- Le mercredi 21 janvier, au lendemain des incidents survenus dans l'hémicycle, B. Accoyer propose dans la répartition du crédit temps entre les groupes que 60% du temps de parole aille à l'opposition et 40% à la majorité ; qu'un président de groupe puisse demander le dépassement du temps global, ce dépassement pouvant aller jusqu'à « des dizaines d'heures » ; l'assurance que le règlement garantira l'expression des groupes minoritaires et des parlementaires s'exprimant à titre individuel. Il a déclaré à l'encontre de JF Copé qui a opposé une fin de non recevoir avant de se raviser et d'y répondre favorablement, « *ce n'est pas tel ou tel président de groupe qui dicte au président de l'Assemblée nationale ce qu'il doit faire. Les députés du groupe UMP ont trouvé que cette proposition avait une grande souplesse et répondait aux attentes de l'opposition.* »

« *C'est utile, c'est quelque chose de sérieux que l'on peut discuter* » selon JJ. Urvoas.

Parallèlement, JM. Ayrault écrit au Premier ministre pour affirmer son « entière disponibilité pour une véritable négociation dans laquelle la majorité ne poserait aucun préalable » et rappelle la proposition qu'il a émise à l'Assemblée natio

nale selon laquelle un président de groupe pourrait lever la contrainte du temps global à 4 reprises par session.

- Au lendemain de l'adoption du texte, B. Accoyer annonce qu'il réunira le 11 février 2009 le groupe de travail interpartis sur la réforme du règlement pour un premier échange sans préalable.

Le débat à l'Assemblée nationale se situe maintenant au niveau du règlement.

Pour justifier son texte, la droite agite l'épouvantail de l'obstruction et dramatisé

« Cette histoire d'obstruction n'est qu'un alibi...la réalité, c'est que Nicolas Sarkozy considère que le Parlement n'est plus un lieu utile car les parlementaires qui délibèrent, cela prend trop de temps » (JJ Urvoas). L'obstruction a existé de tout temps. Elle est un mal nécessaire. Le Parlement est le lieu naturel où s'exprime la voix de l'opposition, où le pouvoir législatif est en mesure d'influer sur les choix de l'exécutif.

⇒ Pareil argument nourrit l'antiparlementarisme.

Rendre l'opposition responsable de la « pagaille » qui sévirait au Parlement, l'excessive dramatisation entretenue autour des amendements déposés «à la brouette», selon l'expression de Nicolas Sarkozy, la stigmatisation d'« une caricature d'opposition », selon Jean-François Copé, procèdent de la polémique. A vouloir à toute force déconsidérer l'adversaire, la majorité jette le discrédit sur le Parlement lui-même. Elle alimente un antiparlementarisme prompt à assimiler les élus à des « discoureurs irresponsables ».

⇒ Les amendements déposés par la gauche n'ont pas endigué la frénésie législative du pouvoir exécutif.

« Risque de blocage des réformes », s'indignent les responsables de la majorité. Les mêmes, pourtant, ne cessent de vanter l'« exceptionnel bilan » de ce début de législature : 72 textes de loi votés depuis juin 2007, hors projets relatifs à des conventions internationales. Un rythme à comparer avec les deux précédentes législatures : 52 textes par an de 1997 à 2002 et une moyenne de 47 entre 2002 et 2007.

⇒ La longueur des débats ne dépend pas du nombre d'amendements déposés.

2 491 amendements avaient été déposés par les groupes RPR et UDF sur le projet de loi sur la presse, en 1984. Les débats ont duré 20 jours de séance, 166 heures de débat, un record ! 140 000 amendements en première lecture déposés à l'Assemblée nationale (un record) sur le projet de loi sur le secteur de l'énergie visant à favoriser la fusion GDF-Suez, en 2006. Les débats ont duré 16 jours de séance, 121 heures de débat.

Sur les dix textes les plus longuement débattus à l'Assemblée nationale depuis 1981, 6 l'ont été quand la gauche était au pouvoir et la droite dans l'opposition ! Il n'y a pas là de quoi s'offusquer. Qui peut prétendre que sur de tels sujets, le débat n'en valait pas la peine ? Il est sain que l'incertitude quant à la durée des débats vienne contrebalancer la certitude de leur résultat.

La conception nocive des institutions selon Nicolas Sarkozy

a) Vers la confusion des pouvoirs

« Si l'Etat en France doit obéir à la séparation des pouvoirs, il ne saurait être divisé en pouvoirs rivaux, qui se combattent, qui s'affrontent, qui s'affaiblissent l'un l'autre » (Discours d'Epinal, le 12 juillet 2007). Le chef de l'Etat se dit respectueux de la théorie classique de la séparation des pouvoirs élaborée, entre autre, par Montesquieu et selon laquelle « pour qu'on ne puisse pas abuser du pouvoir, il faut que, par la disposition des choses, le pouvoir arrête le pouvoir », mais il soutient également l'idée d'une collaboration des différents pouvoirs qui aboutit dans sa pratique à une confusion des pouvoirs.

En témoignent :

- la possibilité offerte depuis la dernière révision constitutionnelle au président de la République de **s'exprimer devant le Parlement réuni en Congrès** sans que députés et sénateurs puissent en retour s'exprimer devant lui ;

- les dispositions permettant à un **ministre de retrouver automatiquement son siège au Parlement**, sans repasser devant les électeurs ;

- la discussion du projet de loi relatif à la communication audiovisuelle qui a débuté au Sénat le 7 janvier, soit deux jours après l'entrée en vigueur effective de la suppression de la publicité à France Télévisions et qui va restreindre les libertés dans la nomination de l'autorité audiovisuelle ;

- les attaques répétées de Nicolas Sarkozy à l'encontre des magistrats lorsqu'il était ministre de l'intérieur ; sa volonté lorsqu'il est devenu président de la République, de passer outre la décision du Conseil constitutionnel sur la loi de rétention de sûreté ; le projet annoncé de disparition du juge d'instruction sans que soit coupé par ailleurs le cordon liant le parquet au pouvoir politique ;

- et... la volonté de verrouiller les débats parlementaires par la restriction du droit d'amendements.

b) Il n'est pas interdit de se demander si l'encadrement de la durée des débats au Parlement ne s'inscrit pas dans un cadre plus général de mise au pas de tous les contre-pouvoirs.

Rappelons que l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 dispose que *"Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution"*. Une réelle séparation des pouvoirs constitue un obstacle à la tentation du pouvoir personnel, car en démocratie, aucune personne ne peut concentrer entre ses mains la totalité des attributs de la Souveraineté.

Le chef de l'Etat argue de sa volonté de *« revaloriser le Parlement »*. Roger Karoutchi estime que les socialistes atteignent *« des sommets de mauvaise foi »* alors que le texte examiné *« rendra possible l'exercice du droit de résolution et permettra aux parlementaires d'adopter les lois en disposant en amont de tous les éléments d'évaluation sur les effets attendus de ce texte »*.

Les faits ne plaident pas en faveur de ce discours. Ces propos auraient plus de crédit si, depuis un an et demi que le président de la République *« détermine et conduit la politique de la nation »* en lieu et place du gouvernement, il avait accordé un meilleur traitement au Parlement.

Nicolas Sarkozy ne comprend pas - et n'admet pas - que le rythme du travail parlementaire contrarie son propre calendrier. Il avait imaginé, si la révision constitutionnelle lui avait conféré les nouveaux pouvoirs qu'il en attendait, d'accorder en contrepartie des moyens de contrôle renforcés au Parlement. N'ayant pas réussi à obtenir tout ce qu'il voulait, il agit à présent comme s'il regrettait d'avoir trop *« lâché »* dans cette réforme.

d) Mais, au fond, Nicolas Sarkozy connaît-il vraiment la réalité du travail parlementaire ?

Le 7 décembre 2008, devant les sénateurs et députés UMP, Nicolas Sarkozy engageait fermement sa majorité à travailler plus : *« Quel parlementaire pourrait se plaindre d'avoir trop de travail dans la situation actuelle de notre pays ? »* (en 2008, 52 lois et 39 traités avaient été adoptés et 148 textes l'ont été depuis le début de la législature). Mais le président de la République mesurait-il à sa juste valeur, ce que représentent les missions de législateur ? *« J'ai été parlementaire pendant 20 ans »* a-t-il déclaré. En réalité, il ne l'a été que pendant 12 ans de 1988 à 1993, puis de 1995 à 2002 et brièvement en 2005. Selon la table des débats de l'Assemblée nationale, Nicolas Sarkozy n'a pris la parole que 10 fois en séance publique. Il n'a déposé qu'un seul amendement. Selon René Dosière, la totalité des interventions de Nicolas Sarkozy représente *« moins d'une heure de parole en douze ans de vie parlementaire... Pendant de nombreuses années, en 1988, 1991, 1992, 1993, 2000, 2001, 2002, on ne trouve aucune trace de sa présence à l'Assemblée. »*

e) Il existe une contradiction entre la volonté de mieux programmer le travail parlementaire et la frénésie législative doublée de l'urgence.

Pour le gouvernement, en limitant le temps de la discussion, on va forcer tous les parlementaires à prendre leur parole au sérieux. Il s'agit de programmer le travail parlementaire ; de lutter contre l'absentéisme ; d'améliorer la qualité du travail parlementaire. Par ailleurs, la limitation drastique du 49-3 porte en elle la possibilité d'un blocage absolu du système parlementaire.

On ne peut nier ces difficultés. Cependant, la meilleure façon de programmer les débats n'est pas de les limiter dans le temps mais de faire moins de loi en rafale, longues et très complexes.

Le président de la République évoque le « besoin d'agir », « vite ». Il confond l'annonce de l'action et l'action elle-même. Le temps de l'annonce n'est pas celui de l'action, surtout en matière législative. Ce n'est pas parce qu'une loi est vite faite qu'elle est bien faite et appliquée. Ce n'est pas la quantité de lois qui fait leur efficacité.

Dans son dernier rapport sur l'application des lois, fin 2008, le Sénat relève qu'à peine 1/4 des mesures réglementaires attendues pour les lois votées au cours de l'année parlementaire avaient été publiées : 24,6 % en 2007-2008, contre 32,1 % l'année précédente. Pour les lois déclarées en urgence, ce taux d'application tombe à 10 % ! Seules 10 lois votées depuis le début de la législature sont devenues pleinement applicables.

f) Les questions de procédure ne doivent pas masquer les enjeux

Il s'agit d'un débat technique mais dont l'issue va déterminer les rapports entre exécutif et Parlement et majorité et opposition parlementaires. Voir dans ce débat qu'une simple opposition entre la droite et la gauche serait une erreur. Ce qui se joue est ailleurs : il s'agit des rapports entre le Parlement et le gouvernement, entre le législatif et l'exécutif. De ce point de vue, la pratique instituée depuis le début de la législature n'a rien de rassurant. A de rares exceptions près, tous les textes présentés au Parlement ont été déclarés en « *urgence* » : une seule lecture dans chaque chambre avant d'en régler le contenu définitif en commission mixte paritaire. Combien de fois l'examen des textes en commission s'est-il réduit à un survol, des amendements expédiés à la chaîne, faute de délais suffisants ?

Les observations des constitutionnalistes auditionnés par la commission des Lois

La commission des Lois du Sénat a procédé à l'audition de plusieurs professeurs de droit. Le 21 janvier 2009, elle a entendu Guy Carcassonne, professeur de droit public à l'université Paris-X Nanterre, Pierre Avril, professeur émérite de droit public à l'université Paris- II Assas et Pierre-Yves Gahdoun, professeur de droit public à l'université Lyon-III. Le mercredi 28 janvier 2009, elle a entendu Jean Gicquel co-directeur du centre de recherche de droit constitutionnel à l'université Paris-I.

Leurs appréciations sur les principales dispositions du texte sont très contrastées allant du soutien critique à la franche désapprobation.

⇒ Sur la question centrale du temps global

- Guy Carcassonne estime légitime de vouloir éviter de perdre du temps mais inacceptable de chercher à en gagner.

Il souligne que le Parlement est par essence un lieu de débats, où la parole doit pouvoir s'exprimer. Selon lui, il ne faut pas se résigner à la banalisation de l'obstruction même si en tant que telle, elle n'a jamais empêché l'adoption d'un texte et n'a jamais précédé, mais toujours suivi une forte mobilisation sociale.

Il approuve l'idée de fixer un temps global pour la discussion d'un texte, à condition de le calculer de manière à éviter toute discussion expéditive.

Ainsi, ce temps global pourrait être calculé sur la base, pour chaque article du texte, d'une même durée théorique attribuée à chaque groupe politique (par exemple, 1 heure, 45 minutes ou ½ heure) ; ce temps global pourrait ensuite être réparti entre les groupes politiques de manière à favoriser ceux de l'opposition et les groupes minoritaires, par exemple en attribuant à chaque groupe une même durée minimale et en répartissant le reliquat proportionnellement à leurs effectifs. Le droit d'amendement étant reconnu à chaque parlementaire, tout auteur d'amendement pourrait s'exprimer pour le défendre mais son temps de parole s'imputerait sur le temps global alloué à son groupe politique.

Le seul énoncé de la règle prévue par l'article 13 du projet de loi organique suffirait à dissuader l'opposition de pratiquer l'obstruction. Il rappelle qu'entre 1935 et 1969, l'examen des textes en séance publique était enserré dans un délai global par le règlement de la chambre des députés puis par celui de l'Assemblée nationale, et que le caractère dissuasif de cette règle avait permis d'éviter de l'appliquer.

Il marque cependant sa préférence pour une règle comparable à la « guillotine » britannique, qui permet à la Chambre des communes de mettre un terme à des débats qui s'éternisent, plutôt que d'enserrer les débats sur un texte dans un délai global fixé a priori.

Il estime que les autorités parlementaires seraient bien inspirées de faire connaître rapidement leurs projets de réforme des règlements des assemblées.

Pierre Avril et Guy Carcassonne regrettent que le droit d'amendement du Gouvernement ne soit pas davantage encadré. **Guy Carcassonne** considère que le Sénat s'honorerait en complétant le projet de loi organique pour interdire au gouvernement, conformément à l'une des préconisations du Comité Balladur, de présenter des amendements tendant à insérer dans les projets de loi des articles additionnels, sauf aux fins de coordination ou de mise en conformité du texte avec la Constitution et les conventions internationales, ces amendements n'étant en effet ni soumis au Conseil d'État, ni accompagnés d'une étude d'impact.

Il a indiqué que la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 aurait pu être l'occasion d'encadrer davantage. Il a regretté que cette opportunité n'ait pas été saisie dans le cadre du projet de loi organique initial

- **Pierre Avril** considère que les dispositions du projet de loi organique relatives au droit d'amendement sont juridiquement inutiles, les règles en la matière pouvant simplement figurer dans le règlement de chaque assemblée.

Il indique que la règle du crédit temps ne pose pas de difficulté d'ordre constitutionnel dans la mesure où une règle analogue existait déjà à la Chambre des députés sous la III^{ème} République, à l'Assemblée nationale sous la IV^{ème} République ainsi qu'à l'Assemblée nationale de la V^{ème} République jusqu'en 1969. Il juge que cette suppression par J. Chaban-Delmas en 1969 avait été imprudente. Pour lui, l'accroissement de la production législative depuis plusieurs années implique une organisation plus systématique des débats parlementaires.

- **Pierre-Yves Gahdoun** fait valoir que la qualité des normes ne souffre pas de l'excès de temps que leur auraient consacré les parlementaires, mais d'un empressement retirant au débat sa sérénité et favorisant les malfaçons. Il rappelle que les lois votées dans le cadre des procédures d'urgence sont davantage confrontées à un défaut de mesures d'application.

Il relève que le dispositif du crédit temps ne vise pas directement l'exercice du droit d'amendement, mais a pour conséquence de limiter ce droit dans certains cas. Il pense que la commission des lois pourrait juger préférable de renvoyer cette disposition aux règlements des assemblées.

- **Pour Jean Gicquel**, ce mécanisme, qui, aux termes d'un ajout de l'Assemblée nationale, doit permettre l'expression de tous les groupes parlementaires, ne constitue pas une atteinte substantielle au droit d'amendement, seule susceptible d'encourir la censure du Conseil constitutionnel. Il précise que le dépôt d'amendements par le gouvernement ne devrait pas avoir pour effet de réduire le crédit temps.

Il juge que l'idée de mettre en place cette nouvelle procédure pour combattre l'obstruction parlementaire est douteuse. Il rappelle l'existence de nombreux mécanismes pouvant être utilisés à cette fin : l'irrecevabilité des articles 40 et 41 de la Constitution, la possibilité, offerte au gouvernement, de s'opposer à tout amendement qui n'a pas été antérieurement soumis à la commission (article 44, deuxième alinéa, de la Constitution), la clôture des débats, vote bloqué (article 44, troisième alinéa, de la Constitution), application du 49 al. 3 de la Constitution à l'Assemblée nationale et usage de la « question préalable positive » qui permet au Sénat de faire rejeter un texte sans débat.

⇒ **Sur les dispositions du projet de loi organique relatives à l'adoption par les assemblées de résolutions**

- **Guy Carcassonne** retient le principe adopté par l'Assemblée nationale, d'une discussion en séance publique, sans examen préalable en commission, des propositions de résolution, dans la mesure où elles ne soulèveront, le plus souvent, aucune difficulté de rédaction, tout en permettant à la commission compétente, si elle le souhaite, de s'en saisir sur décision de la Conférence des présidents ou du Bureau de l'assemblée concernée.

Il souscrit au choix de l'Assemblée nationale d'interdire le dépôt d'amendements aux propositions de résolution et de permettre à leurs auteurs de les rectifier, les propositions de résolution devant demeurer des textes politiques et non devenir des ersatz de propositions de loi.

La rectification permet de régler les difficultés techniques susceptibles de se présenter et de parvenir aux compromis politiques nécessaires à l'adoption d'un texte.

Il propose de confier au président de chaque assemblée, plutôt qu'au Premier ministre, la responsabilité de constater l'irrecevabilité d'une proposition de résolution dans les cas prévus par l'article 34-1 de la Constitution au motif que la Constitution opère une distinction claire entre les prérogatives du Premier ministre et celles du Gouvernement. Cette solution est la plus simple et prévient le risque de déclarations d'irrecevabilité abusives.

- **Pierre Avril** souligne que la suppression du renvoi en commission soulève deux difficultés. D'une part, d'un point de vue formel, la Constitution emploie le terme de « résolution », ce qui implique que ce texte doit suivre une procédure identique à celle d'une proposition de loi. La rédaction retenue par l'Assemblée nationale dans le cadre du projet de loi organique transforme cette résolution en une simple motion. La régularité de cette procédure au regard de la Constitution n'est pas acquise, dans la mesure où le Conseil constitutionnel adopte désormais une interprétation très littérale de la Constitution. D'autre part, l'objet d'une résolution est d'exprimer le sentiment d'une assemblée, ce qui implique qu'il faille permettre d'amender un tel texte. A défaut, la procédure de résolution deviendrait unilatérale, ce qui ne permettrait pas d'assurer l'expression d'une position consensuelle forte d'une assemblée.

- **Pierre-Yves Gahdoun** rappelle que l'appréciation du gouvernement sur la recevabilité des propositions de résolution n'est soumise à aucun contrôle et la loi organique ne peut renvoyer l'appréciation du gouvernement au contrôle d'une entité extérieure, comme le Conseil constitutionnel ou la Conférence des présidents de l'assemblée intéressée, sans méconnaître le texte constitutionnel. La solution consiste donc à créer une obligation de motivation sommaire de l'irrecevabilité prononcée par le gouvernement, dont la liberté d'appréciation est ainsi préservée. Le gouvernement devrait expliquer en quoi la proposition de résolution met en cause sa responsabilité ou tend à lui adresser une injonction. Le défaut de motivation doit entraîner le rejet de l'irrecevabilité.

Pour **Pierre-Yves Gahdoun**, l'examen des propositions de résolution par les commissions ne se heurte à aucun obstacle juridique et paraît même souhaitable, le renforcement du rôle des commissions constituant l'un des traits essentiels de la révision de juillet 2008. Il souligne que comme les lois, les résolutions doivent être claires et bien rédigées, et que le travail des commissions peut certainement contribuer à cet objectif. Il juge regrettable que l'absence de droit d'amendement puisse conduire l'assemblée à rejeter des propositions de résolution en raison de quelques points de désaccord, alors qu'amender permettrait aux parlementaires de trouver un terrain d'entente et d'adopter le texte.

- **Jean Gicquel** souligne que, d'un point de vue sémantique, la résolution visée à l'article 34-1 de la Constitution serait davantage une motion qu'une résolution si elle était directement soumise à l'assemblée sans être examinée en commission. Il juge nécessaire de clarifier, dans la loi organique ou le règlement des assemblées, le terme « session » inscrit dans la disposition, adoptée par les députés, prévoyant qu'une proposition de résolution ayant le même objet et le même objectif qu'une proposition de résolution antérieure ne peut être inscrite à l'ordre du jour de la même session (art. 4).

⇒ **Sur les dispositions relatives aux conditions de présentation des projets de loi**

- **Guy Carcassonne** juge lacunaire la liste des documents devant être joints aux projets de loi déposés sur le bureau de l'assemblée saisie. Il lui paraît nécessaire d'exiger une appréciation de la valeur ajoutée du projet de loi par rapport au droit existant (NOTA - mais après son passage à l'Assemblée nationale, l'article 7 du projet de loi a été totalement réécrit pour établir une liste très précise des documents de l'étude d'impact).

- Selon, **Pierre-Yves Gahdoun** les études d'impact doivent améliorer le processus de fabrication des lois et permettre, à terme, de réduire le nombre de lois votées. Il observe que les députés ont décidé de remplacer les termes « d'évaluation préalable » par ceux « d'étude d'impact ». Il estime que si le texte adopté par l'Assemblée nationale prévoit que l'étude d'impact présente les « options possibles en dehors de l'intervention de règles de droit nouvelles », la référence à la valeur ajoutée du projet de loi peut encore précé

ser cette idée. Contrairement à ce qu'affirme le président de la commission des Lois de l'Assemblée nationale, le défaut d'étude d'impact pourrait être invoqué lors d'une saisine du Conseil constitutionnel sur le fondement de l'article 61 de la Constitution.

- **Jean Gicquel** se déclare défavorable à la liste, dressée à l'article 7, des documents qui rendent compte de l'étude d'impact réalisée sur les projets de loi, liste qu'il juge non seulement dangereuse - car toute énumération est nécessairement incomplète- mais également trop lourde, le Parlement risquant d'être accablé par la masse des documents visés et le gouvernement d'être considérablement ralenti dans son initiative législative. Il trouve trop court le délai de 10 jours, fixé à l'article 8 du texte, permettant à la Conférence des présidents de l'assemblée sur le bureau de laquelle le projet de loi a été déposé de constater que ces règles de présentation sont méconnues. Il doute également de la pertinence de prévoir des règles spéciales de présentation pour les lois de finances et de financement de la sécurité sociale.

⇒ Sur la procédure d'examen simplifié des textes législatifs

- **Pierre Avril** relève que la modification de la Constitution intervenue en 2008 rend désormais possible un tel examen mais que les règles de procédure y afférentes n'ont pas à figurer dans une loi organique.

- **Pierre-Yves Gahdoun** estime que le Conseil pourrait à nouveau juger que la procédure d'examen simplifié envisagée dénature le droit d'amendement. En effet, si la nouvelle rédaction de l'article 44 de la Constitution mentionne l'encadrement par la loi organique de l'exercice du droit d'amendement cela signifie que cette loi peut organiser la mise en œuvre du droit d'amendement, mais pas sa mise en cause. La garantie apportée par le droit d'opposition des présidents de groupe est insuffisante. D'autres garde-fous pourraient être prévus afin d'éviter une censure du dispositif, par exemple en donnant à un nombre défini de parlementaires le même droit.

- **Jean Gicquel** pronostique que ces procédures simplifiées permettraient de rééquilibrer le temps parlementaire au profit du travail de contrôle. Il juge en revanche moins opportun de recourir à ces procédures pour les ratifications d'ordonnances.

⇒ Sur la présence du Gouvernement lors de l'examen d'un texte en commission

- Pour **Guy Carcassonne**, il convient de faire une distinction entre les textes soumis aux assemblées suivant la procédure accélérée et ceux examinés suivant la procédure ordinaire. Il juge nécessaire que le gouvernement puisse participer aux travaux des commissions et tout aussi nécessaire que les parlementaires puissent se retrouver entre eux, à un moment donné, afin d'avoir des échanges qui s'écartent des discours convenus. Il propose de prévoir l'adoption par les commissions d'un texte provisoire, hors la présence du Gouvernement, et de permettre à ce dernier de demander à être entendu avant son examen en séance publique afin qu'il soit le cas échéant rectifié pour que la séance publique soit exclusivement consacrée aux questions de fond.

- Selon **Pierre Avril**, il s'agit d'une mesure de rééquilibrage intervenant entre les deux phases d'examen des textes législatifs que sont, d'une part, le travail en commission et, d'autre part, la discussion en séance publique. Il est indispensable que puisse intervenir un échange entre la commission et le Gouvernement, ne serait-ce que sur la rédaction même des amendements. Les modalités pratiques de la présence du gouvernement en commission doivent être examinées par chaque commission en fonction des circonstances, c'est-à-dire selon l'importance du texte examiné, le ministère concerné et la majorité parlementaire existante. Il estime cependant que les commissions devraient toujours conserver la possibilité de se réunir, lorsqu'elles le souhaitent, hors la présence du Gouvernement.

- **Pierre-Yves Gahdoun** juge que la présence du gouvernement en commission ne porte pas atteinte à la séparation des pouvoirs et permet d'assurer l'égalité des armes entre le Gouvernement et la commission. Il observe que l'appréciation du Conseil constitutionnel sur l'influence de fait et non de droit du gouvernement dans les débats de la commission demeure incertaine. Il précise que le texte adopté par l'Assemblée nationale rend indispensable une modification de l'article 18 du Règlement du Sénat, aux termes duquel le gouvernement doit se retirer de la commission au moment du vote sauf si le projet de loi « organicise » cette dernière disposition.

- **Jean Gicquel** considère que l'accès du gouvernement aux commissions ne soulève pas de difficulté au regard du principe de la séparation des pouvoirs dès lors que, conformément à l'article 31 de la Constitution, le gouvernement assiste déjà à la séance publique. La rédaction proposée par l'Assemblée nationale lui paraît équilibrée. Il juge préférable que les conditions de la présence du Gouvernement soient renvoyées au règlement de chaque assemblée. Il note qu'il pourrait être précisé, au premier alinéa de l'article 11 du projet de loi organique, que les amendements doivent être soutenus en séance.

En conclusion...

La liberté de discussion parlementaire est incompatible avec le concept de forfait temps. Le temps du président de la République, celui des annonces quotidiennes, ne peut être celui du Parlement qui examine, contrôle, évalue, auditionne, amende. La vie politique n'est pas un monologue. Elle ne peut se résumer à un échange de communiqués de presse. C'est au sein du Parlement que le débat doit s'instaurer.

La procédure du crédit temps va assécher le débat et transformer les assemblées en théâtre d'ombres, en simple greffe, car tout enjeu aura disparu, le débat étant verrouillé à l'avance. Lorsqu'un groupe aura épuisé son temps de parole, il ne pourra plus défendre un amendement. Lorsqu'un amendement appelé n'est pas défendu, il n'a aucune chance d'être adopté.

L'exercice du droit d'amendement est essentiel au débat démocratique car il permet à l'opposition de présenter ses contre-propositions, sans que cela retarde le programme de travail de la majorité. Il représente pour l'opposition le moyen d'informer et d'alerter l'opinion. Contrairement aux affirmations de la droite, les parlementaires n'abusent pas de leur droit d'amendement. Depuis 1981, seuls 30 textes sur les 1 518 adoptés ont enregistré plus de 1000 amendements.

Ces dispositions sont un leurre, un alibi pour justifier une réforme contestable. En effet, au moment où le gouvernement va être contraint de partager l'ordre du jour de l'Assemblée avec sa majorité, il cherche à maîtriser le temps des débats sans user des outils que la Constitution met déjà à sa disposition et qui sont nombreux.

Puisque la Constitution impose désormais de reconnaître des droits spécifiques à l'opposition et aux groupes minoritaires ainsi qu'aux citoyens par le biais du référendum d'initiative populaire, n'aurait-il pas été plus judicieux de commencer par là ?

Les articles 3, 4 et 5 de ce projet de loi organique ne sont pas utiles. Le nouvel article 34-1 de la Constitution, qui énonce les cas d'irrecevabilité, se suffit à lui-même.

Il existe par ailleurs dans ce texte une confusion des compétences du gouvernement et de celles du Premier ministre. Confier au Premier ministre, comme le propose l'article 3 du projet de loi organique, un pouvoir que la Constitution reconnaît au gouvernement ne serait-il pas contraire à la Constitution ?

Un projet de loi organique n'a pas vocation à empiéter sur les dispositions du règlement. Quelle crainte avoir dès lors que le règlement des assemblées est soumis de droit au contrôle du Conseil constitutionnel (art. 61 C). D'ailleurs, c'est bien dans le Règlement de l'Assemblée nationale qu'une telle mesure existait jusqu'en 1969 et a été supprimée en raison de son inutilité. Cette suppression manifestait alors une marque d'indépendance du Parlement à l'égard de l'exécutif. En 2006, M. Debré proposait de la réintroduire mais il y a renoncé sous la pression des présidents de groupe dont B. Accoyer.

Le dispositif du crédit temps est optionnel, ce qui signifie qu'il n'est pas une condition expresse d'application de La Constitution.

Des difficultés pratiques ont été soulevées : comment comptabiliser les interruptions de séance, rappels au Règlement ? Comment les services de la séance et les groupes pourront-ils mesurer le temps de parole qui leur reste au fur et à mesure de l'état d'avancement des débats ?

Les débats qui se sont déroulés à l'Assemblée nationale illustrent ce que serait la pratique du temps global : donner à la majorité les moyens de clôturer un débat quand elle le souhaite car le crédit temps sera déterminé en conférence des Présidents (c'est-à-dire par la majorité).



Note de travail

Proposition de loi portant création d'une première année commune aux études de santé

La proposition de loi s'inspire des conclusions du rapport du Professeur Jean François Bach, sur « La réforme de la première année de médecine », remis en février 2008, aux ministres chargées de l'Enseignement supérieur et de la Santé.

Ce rapport partant du constat du taux d'échec d'environ 80% en première année d'études de médecine, de pharmacie, d'odontologie et de sage-femme (majoritairement dû à la mise en place de « numerus clausus » des étudiants autorisés à poursuivre leurs études, à l'issue de la première année), proposait des pistes de réforme de cette première année s'articulant autour de cinq axes.

Alors que les deux ministres s'étaient engagés à soumettre à concertation (avec les organisations étudiantes) les propositions contenues dans le rapport Bach, on s'étonnera de les voir -partiellement - retranscrites dans la présente proposition de loi.

Rappel des propositions du rapport Bach

Les propositions du rapport Bach s'articulent autour de 5 axes :

1. Mieux préparer les étudiants à 4 concours distincts

Mieux les préparer en les informant sur les études et les carrières médicales dès le lycée et à l'université. Un entretien serait systématiquement organisé avec le doyen de la faculté de médecine pour ceux qui s'y orienteraient. Cette véritable orientation active s'intégrerait au « Plan de réussite en licence » présenté par la ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche en décembre 2007, et permettrait aux étudiants de

choisir les carrières médicales pour lesquelles ils passeront un concours. La première année de médecine, devenue Licence 1 Santé, préparerait à quatre concours distincts :

- médecin,
- dentiste,
- pharmacien,
- ou sage-femme.

Les étudiants pourraient choisir d'en passer un ou plusieurs, pour éviter une sélection par défaut du concours unique actuel.

2. Prévenir l'échec par la réorientation

Prévenir l'échec en réorientant dès le mois de janvier les étudiants dont les résultats sont très insuffisants et qui statistiquement n'ont aucune chance de réussite ni à la fin de la première année, ni même en redoublant.
(...)

L'analyse des résultats des années antérieures met en évidence la très grande difficulté pour les étudiants qui ont eu moins de 7/20 aux premiers examens de rattraper leur retard en quelques mois. Il leur serait proposé une réorientation vers la première année de licence science (L1 de sciences). Les étudiants concernés pourraient se présenter à nouveau au(x) concours après avoir validé deux années de Licence en sciences et s'être remis à niveau. Cette possibilité serait également offerte aux étudiants qui auraient eu des résultats insuffisants aux examens terminaux de la première année

3. Renforcer le tutorat des étudiants

Renforcer le tutorat des étudiants pour mieux les accompagner et les aider à mieux préparer le(s) concours et à affiner leur orientation. |

4. Valider la première année pour les étudiants ayant eu la moyenne

Valider la première année pour les étudiants ayant eu la moyenne (10/20) mais n'ayant pas été reçus (reçus-collés) au(x) concours afin de leur permettre une poursuite automatique d'études vers d'autres filières. |

5. Ouvrir de nouvelles possibilités pour suivre ou reprendre des études médicales

Ceci afin de dédramatiser le concours de première année et diversifier les profils de nos futurs professionnels de santé.

- Pour les étudiants qui ont un master 2 de sciences, les paramédicaux déjà en exercice et les titulaires de certains diplômes (grandes écoles, doctorat), le rapport Bach leur propose la possibilité de suivre des études de médecine en intégrant le cursus au niveau Licence 2 ou Licence 3.

- Pour les titulaires d'un bac littéraire, E.S. ou technologique, le rapport Bach propose, à titre expérimental, un deuxième concours et la mise en place d'enseignements spécifiques de remise à niveau en deuxième année.

Rappel de la situation actuelle

L'article L.631-1 du Code de l'éducation qui fixe les dispositions communes aux cursus préparant aux professions de médecins, pharmaciens, dentistes et sages-femmes dispose, dans sa version actuelle que « Le nombre des étudiants admis ainsi que les modalités de leur admission, à la fin de la première année du premier cycle, à poursuivre des études médicales, odontologiques, de sage-femme ou pharmaceutiques sont fixés, chaque année, compte tenu des besoins de la population, de la nécessité de remédier aux inégalités géographiques et des capacités de formation des établissements concernés, par le ministre chargé de la santé et le ministre chargé de l'enseignement supérieur. »

Le deuxième alinéa de cet article précise que le **numerus clausus** est fixé, chaque année, après avis d'un « Comité de la démographie médicale », composé de représentants de l'Etat, des régimes d'assurance maladie, de l'Union nationale des professionnels de santé exerçant à titre

libéral, des unions régionales des médecins libéraux, ainsi que des personnalités qualifiées désignées par les ministres concernés, dont notamment des doyens des facultés de médecine.

En 2008, pour les quelques 50 000 étudiants inscrits en première année d'études médicales et 11 500 d'études pharmaceutiques, les **numerus clausus** ont été établis à :

- 7 300 en médecine ;
- 3090 en pharmacie ;
- 1047 en odontologie ;
- 1015 en maïeutique.

On rappellera que **le Processus de Bologne** qui engage les états membres de l'UE à construire un espace européen de l'enseignement supérieur avant 2010. Il prévoit la mise en place d'études supérieures structurées en deux cycles :

- un premier cycle d'au moins trois ans d'études (niveau de qualification requise pour une insertion sur le marché du travail au sein de l'UE) ;
- un deuxième cycle soit court (maîtrise), soit long (doctorat).

Le processus de Bologne est appliqué en France avec **la mise en place du dispositif LMD**.

Le gouvernement a présenté, en décembre 2007 **le plan « Réussir en licence »** chargé d'accompagner la mise en place du LMD.

Ce plan vise notamment à renforcer le caractère de pluridisciplinarité des licences. Ce plan est néanmoins difficilement applicable aux études médicales odontologiques et pharmaceutiques pour lesquelles la mise en application du LMD n'est toujours pas effective.

Les présidents d'universités de médecine, d'odontologie et de pharmacie ont ainsi été destinataires d'une **circulaire du 1^{er} août 2008** les enjoignant d'adapter leurs licences, dès la rentrée universitaire 2009-2010, dans la direction du schéma LMD afin de favoriser une meilleure réorientation des étudiants des professions de santé au sein de ces professions et vers d'autres filières.

La proposition de loi vise à poser les bases légales à cette nouvelle réorientation de la licence préparant aux professions de santé en reprenant les propositions du rapport Bach.

Descriptif du dispositif

Article 1°

Cet article propose une nouvelle rédaction de l'article L.631-1 du code de l'éducation (cf supra).

Il organise la nouvelle première année de licence commune aux études médicales, odontologiques, pharmaceutiques et de sage-femme (I) et pose les bases d'accès d'étudiants d'autres disciplines à ces filières ou de passerelles au sein même de ces quatre disciplines (II).

Le I précise que, sous la responsabilité des ministres chargés de l'enseignement supérieur et de la santé :

- le numerus clausus est maintenu « à l'issue de la première année des études de santé » (2° et 3°)
- les étudiants en échec à l'issue du premier semestre ou de la première année peuvent être réorientés (4°).

Le II prévoit la mise en place par les ministres chargés de l'enseignement supérieur et de la santé de numerus clausus pour :

- l'admission de certains candidats, « justifiant (..) de certains titres ou diplômes », en deuxième ou troisième année d'études médicales, odontologiques, pharmaceutiques ou de sage -femme (la proposition de loi initial prévoyait un accès en première année pour les études de sage-femme ; l'Assemblée nationale a aligné sur les autres filières, le régime de passerelle applicable aux études préparant à la maïeutique) -1° -
- l'admission en deuxième année d'études médicales, odontologiques, pharmaceutiques ou en première année d'études de sage -femme des étudiants ayant validé deux années de cursus d'une autre de ses filières, à l'issue du concours (2°)

Article 2

Cet article porte applicabilité du dispositif à compter de l'année 2009-2010.

Analyse du dispositif

Si l'adaptation de la première année de licence préparant aux professions de santé est nécessaire, la proposition de loi apporte des solutions inadaptées à la réalité de ce type d'études.

Ce texte permet, certes, de poser des bases communes à différentes professions médicales appelées à collaborer et de donner une identité commune aux futurs praticiens de ces différentes spécialités.

Il organise la réorientation des étudiants en situation d'échec au concours mais qui y ont néanmoins obtenu la moyenne (« reçus-collés »).

Néanmoins, le dispositif laisse de nombreux problèmes non résolus et en crée de nouveaux :

- **réorientation** de la majeure partie des étudiants en situation d'échec, **de fait, vers les filières scientifiques** puisque la sélection du premier semestre s'effectue sur des notions purement scientifiques ;
- **absence de mention de la possibilité** préconisée par le rapport Bach **de passer plusieurs concours** afin de diminuer les situations d'échec ;
- **exclusion des futurs kinésithérapeutes** (dont 70% se présentent au concours commun) **et infirmiers** (qui se voient pourtant désormais déléguer des actes médicaux) **du bénéfice de cette première année de licence commune** ;
- **impossibilité d'organiser des TD de 25 élèves** (comme c'est le cas actuellement pour certaines des disciplines -en pharmacie notamment- faisant l'objet de la première année commune) ;
- **absence de dispositif favorisant une meilleure orientation** (à l'instar des préconisations du rapport Bach) ;
- **absence de valorisation du tutorat** (préconisé par le rapport Bach) alors que **perdre le système des « officines privées »** permettant aux seuls étudiants issus des milieux favorisés de préparer le concours en parallèle aux études à l'Université ;
- **maintien de numerus clausus** ;

- **manque de moyens financiers et humains** pour accompagner la réforme ;
- **précipitation de l'applicabilité du dispositif dès la rentrée 2009-2010** alors que de l'aveu même des doyens (qui appellent pourtant la réforme de leurs vœux), **les universités n'auront pas les moyens de s'organiser matériellement et financièrement** pour une mise en œuvre de la réforme, à la rentrée 2009. Le processus de Bologne fixe 2010 comme date butoir ; prévoir l'application du dispositif à la rentrée 2010 semblerait donc plus réaliste.



Point sur...

Octobre 2008 - Janvier 2009

Mesures relatives aux collectivités territoriales et à l'environnement

Depuis le mois d'octobre 2008, pas moins de quatre lois de finances ont été discutées puis adoptées par le Parlement. Ces débats furent l'occasion pour les sénateurs socialistes, dont Nicole Bricq, Sénatrice de la Seine-et-Marne et Vice-présidente de la Commission des finances, de défendre et d'exposer leurs propositions en matière de finances locales et de fiscalité environnementale.

Alors que les structures administratives et territoriales de notre pays sont menacées, les sénateurs socialistes ont mis en avant l'exigence d'une nouvelle étape de la décentralisation, nécessairement partenariale et construite sur des projets communs entre l'Etat et les collectivités territoriales, à l'opposé de la politique actuellement menée par le gouvernement.

En cette période de crise financière, économique et sociale, ils n'ont eu de cesse de souligner leur rôle essentiel en matière d'investissement local et de maintien des services publics.

La juste compensation financière des charges qui leur sont transférées par l'Etat, est un préalable indispensable à l'instauration d'une telle relation de confiance entre l'Etat et les collectivités locales.

Les sénateurs socialistes sont à maintes reprises, intervenus pour préserver les finances des collectivités territoriales en demandant l'augmentation des concours financiers versés par l'Etat et un renforcement de la péréquation.

Responsable de la chute des dotations aux collectivités territoriales, ils ont vivement critiqué l'intégration du Fonds de compensation de la TVA au sein de l'enveloppe des concours financiers, avec le risque à terme d'en faire une simple subvention et non plus un remboursement.

Dans le cadre de la discussion du remboursement anticipé de la dette de FCTVA par l'Etat aux collectivités, les sénateurs socialistes ont ainsi demandé son exclusion de cette enveloppe afin d'octroyer de nouvelles marges de manœuvres financières aux collectivités territoriales.

La nécessité de mettre en œuvre, au plus vite, une réforme de la fiscalité locale, juste et efficace économiquement, tant pour le contribuable que pour la collectivité, a de nouveau été défendu par le groupe socialiste au Sénat. En matière environnementale, les sénateurs socialistes ont dénoncé le manque d'ambition, face à une crise écologique majeure, des mesures proposées par le gouvernement dans le plan de relance.

Ils ont ainsi plaidé en faveur de l'instauration d'une véritable fiscalité écologique, avec la mise en place d'une taxe sur les émissions de dioxyde de carbone (taxe carbone), afin de permettre une véritable modification des comportements des citoyens et des entreprises et de répondre aux impératifs de cette crise. Ils ont également permis le développement de la politique de traitement et de recyclage des déchets par l'adoption de nouvelles responsabilités élargies du producteur (déchet des activités de soins et déchets dangereux des ménages) et atténué la réforme de la Taxe générale sur les activités polluantes par l'instauration de tarifs progressifs en fonction des efforts réalisés par les collectivités concernées. Enfin, au regard de l'impératif social de la fiscalité écologique, les sénateurs socialistes ont soutenu l'exonération de malus automobile en faveur des personnes handicapées. Tout au long de cette période budgétaire, les sénateurs socialistes ont fait preuve d'une opposition pugnace et constructive pour proposer devant le Parlement, une politique financière progressive et solidaire.

Pour plus de précisions, je vous invite à consulter la note globale sur le site internet du groupe socialiste www.senateurs-socialistes.fr



Initiative parlementaire...

Proposition de loi déposée par Bariza KHIARI et les membres du Groupe socialiste

Visant à supprimer les conditions de nationalité qui restreignent l'accès des travailleurs étrangers à l'exercice de certaines professions libérales ou privées (en discussion en séance publique le 11 février 2009).

Le pacte républicain impose une lutte constante contre les discriminations et la promotion de l'égalité des travailleurs. Il s'agit là d'un devoir en adéquation avec les valeurs au cœur de notre régime. Il n'est dès lors pas surprenant que la mise en place de la HALDE, en 2005, ait ainsi bénéficié d'un relatif consensus autour de l'instauration de dispositifs de surveillance contre les pratiques discriminatoires.

Aujourd'hui, l'affirmation du respect de ces principes républicains essentiels appelle à une nouvelle étape législative. En effet, maints obstacles juridiques obèrent les appels à une véritable visibilité de la diversité dans certains secteurs. Il importe de voir que de nombreux textes réglementaires continuent d'interdire ou, à tout le moins de restreindre strictement l'accès aux étrangers à l'exercice de certaines professions. Ces réglementations historiquement datées et obsolètes se superposent rendant bien souvent illisible et incompréhensible le droit, au citoyen non-juriste.

Dans un rapport remis en novembre 1999 au ministre de l'emploi et de la solidarité, le cabinet Bernard Brunhes Consultants avait évalué le poids relatif sur le marché du travail de ces emplois fermés aux étrangers. D'après cette étude, ce serait au total près de 7 millions d'emplois qui seraient interdits partiellement ou totalement aux étrangers, soit 30 % de l'ensemble des emplois.

Ceux-ci se dénombrent avant tout dans le secteur public, du fait des obstacles statutaires de la fonction publique, souvent mais pas toujours, liés à des considérations de souveraineté. Mais ils se rencontrent aussi, plus souvent qu'on ne l'imagine, dans un grand nombre de professions du secteur privé.

De fait, deux niveaux de restrictions peuvent être mis en évidence : la condition de nationalité et la condition de détention d'un diplôme français :

- une cinquantaine de professions fait l'objet de restrictions explicites liées à la nationalité, principalement des professions libérales organisées sous forme ordinaire : avocats, médecins, chirurgiens-dentistes, sages-femmes, pharmaciens, architectes, géomètres experts, experts-comptables, etc. pour ne citer que les principales ;
- Pour près de trente professions, la condition d'un diplôme français, ou, pour les étrangers communautaires, d'un diplôme admis en équivalence, est requise.

S'il paraît légitime de réserver aux nationaux l'exercice de missions de souveraineté et de puissance publique relevant de la fonction publique, il paraît cependant souhaitable d'assurer une meilleure égalité de traitement entre nationaux français, ressortissants des États membres de l'Union européenne, et étrangers extracommunautaires.

Par ailleurs, compte tenu des difficultés pratiques que peut soulever le problème de la reconnaissance des diplômes délivrés par les États étrangers dont le système d'enseignement est différent du nôtre, c'est sur les conditions de nationalité qu'il convient de faire porter un effort. La présente proposition de loi vise ainsi une partie des emplois du secteur privé fermés aux étrangers.

Il ne s'agit pas uniquement de porter le fer symboliquement contre des textes concernant un nombre limité de professions. L'enjeu de cette loi est d'ouvrir davantage le marché du travail, dans le secteur privé, puisque, d'après l'étude, les métiers dont l'exercice est soumis à une condition de nationalité totalisent au moins 615 000 emplois.

Les professions dont l'exercice est soumis à une condition de diplôme français, au moins 625 000 emplois.

Certes, des procédures dérogatoires existent, visant à autoriser des étrangers titulaires d'un diplôme français à exercer en France. Elles sont d'ailleurs devenues la règle dans bien des cas. Néanmoins, elles sont longues, lourdes et humiliantes. Pire, puisqu'un étranger titulaire d'un diplôme français doit effectuer une démarche supplémentaire pour travailler sur le territoire national par rapport à un Français possédant le même diplôme, les procédures dérogatoires semblent jeter l'opprobre sur le diplôme même dont la valeur varie suivant son détenteur. Cet état de fait est contraire aux exigences de notre droit républicain fondé sur le mérite personnel.

Plus encore, il paraît ainsi plus aisé à un membre d'un État européen possédant un diplôme de son pays d'exercer en France qu'à un ressortissant d'un pays extracommunautaire titulaire d'un diplôme français. Cette inégalité matérielle interroge les fondements mêmes de notre modèle d'intégration.

La mise en évidence de ce constat ainsi que l'existence de cette procédure de dérogation quasiment systématisée invitent à revoir les principes selon lesquels peut être justifiée l'existence d'emplois fermés aux étrangers. Ce droit superfétatoire dans les faits semble d'autant moins légitime que les dérogations sont pratiquement automatiques. La situation actuelle conduit à une dévalorisation du diplôme français tout comme elle constitue une entorse préoccupante au principe méritocratique, pilier de nos institutions.

De fait, une différence de traitement ne constitue, à proprement parler, une discrimination illégale, susceptible d'être poursuivie devant les tribunaux, que si elle est opérée pour des motifs prohibés. L'origine des travailleurs figure certes parmi ces motifs mais cette notion reste juridiquement distincte de celle de nationalité.

Le droit invite donc à distinguer ce qui constitue une discrimination illégale et ce qui résulte de dispositions législatives et réglementaires admises par notre droit positif. Mais il importe d'admettre qu'en pratique les secondes ne sont pas sans effet sur les premières. Les discriminations légales semblent ainsi légitimer par effets de système les discriminations illégales.

De surcroît, le droit français s'est complexifié davantage par l'application du droit européen. Les dispositions prises en respect du principe de libre circulation des travailleurs dans l'espace économique européen ont contribué à créer deux catégories de travailleurs étrangers :

- ceux qui sont issus des pays membres de l'Union européenne ou des États parties à l'Espace économique européen, dont la situation tend à se rapprocher, sauf exceptions liées à des considérations d'exercice de la souveraineté, à celle des travailleurs nationaux ;
- les étrangers non communautaires dont les candidatures à l'emploi pâttissent, par contrecoup, d'un handicap renforcé.

Le présent texte s'axe ainsi sur deux principes : clarifier et simplifier le droit, répondant ainsi à un objectif à valeur constitutionnelle ; alléger les structures administratives pour faciliter les relations entre l'Administration et les citoyens. Il vise à supprimer les conditions de nationalité restreignant l'accès à certains emplois des étrangers.

Telles sont les considérations qui inspirent la présente proposition de loi dont l'objet est de supprimer les conditions de nationalité qu'impose la loi à l'exercice d'un certain nombre de professions du secteur privé.



Intervention

Projet de loi relatif à la mise en oeuvre du Grenelle (DG)

par Daniel RAOUL, sénateur du Maine-et-Loire

Monsieur le président, monsieur le ministre d'État, madame, messieurs les secrétaires d'État, mes chers collègues, l'urgence écologique était une vérité qui dérange ; c'est aujourd'hui une exigence partagée. Le film de l'ancien vice-président des États-Unis Al Gore et l'attribution à ce dernier du prix Nobel ont indéniablement marqué une étape importante dans la prise de conscience écologique à l'échelle internationale.



« Nous allons exploiter l'énergie du soleil, du vent et du sol pour faire marcher nos voitures et nos usines. » Ces mots, prononcés il y a une semaine seulement par le président Obama lors de sa cérémonie d'investiture, ont, par leur évidente simplicité, concrétisé le changement d'orientation de l'administration américaine, dont nous devons nous réjouir.

Je n'oublie cependant pas que cette prise de conscience a été longue à se dessiner, tant sur le plan mondial que dans notre pays, et que certains doivent encore être convaincus. Je n'oublie pas non plus les textes, les discours et les écrits de ceux qui, en France, ont été les premiers militants de l'urgence écologique, en particulier dans les années soixante-dix. À l'époque, ils étaient bien seuls.

C'est dire si le texte qui nous est présenté aujourd'hui vient de loin. Pour cette raison, il laissera sans doute une trace dans notre histoire législative, mais, pour qu'il marque vraiment, il faut aussi qu'il soit suivi d'effets. Or, de ce point de vue, les incertitudes sont grandes. Peut-être partagez-vous d'ailleurs, monsieur le ministre d'État, certaines de nos inquiétudes.

Elles portent sur le financement des engagements du Grenelle, le recul des services publics, l'influence des lobbies.

Sans anticiper sur nos débats ni sur le vote final du groupe socialiste, je peux vous dire que nous nous engagerons dans cette discussion avec le même état d'esprit que nos collègues de l'Assemblée nationale, c'est-à-dire avec responsabilité et pragmatisme.

Oui, nous approuvons la démarche visant à établir un diagnostic partagé pour faire bouger les consciences et pour infléchir la courbe des certitudes concernant la lutte contre l'effet de serre. Oui, nous approuvons la démarche concertée, élargie, coproductrice de pratiques nouvelles et de solutions innovantes du Grenelle, avec ses comités opérationnels, les COMOP.

Oui, nous approuvons également l'idée d'un compromis du possible, car il serait présomptueux de notre part de donner des leçons à quiconque sur un sujet aussi complexe.

Oui, nous sommes pour le volontarisme en matière d'économies d'énergie.

Ce texte vient de loin, ai-je dit ; j'aurais aussi pu dire qu'il revient de loin, car son parcours parlementaire a déjà été pour le moins chaotique.

Des voix se sont élevées, à l'Assemblée nationale, pour en amoindrir la portée, sinon en dénaturer le contenu. Cela risque de se produire également dans notre assemblée.

En tout état de cause, j'ai déjà entendu quelques apartés, au sein de notre commission, pouvant donner à penser que ce texte pourrait essuyer quelques déboires au cours de nos discussions...

Le parcours risque encore de se compliquer puisque, vous l'avez confirmé, monsieur le ministre d'État, la navette parlementaire sur le

présent texte ne sera pas achevée que nous devrons déjà aborder l'examen du projet de loi dit « Grenelle II ».

Il a fallu d'ailleurs toute la ténacité de nos collègues députés socialistes pour conserver sa force au texte et en améliorer la portée sur certains points. Ainsi, 150 amendements de notre groupe ont été adoptés à l'Assemblée nationale, où le projet de loi a été voté à la quasi-unanimité. On pourrait dire, en forçant un peu le trait, que c'est la gauche qui a sauvé votre texte, monsieur le ministre d'État !

À mes yeux, cela montre d'une part la possibilité du consensus entre nous, d'autre part l'utilité du droit d'amendement parlementaire. Au moment où nous nous apprêtons à débattre du projet de loi organique relatif à l'organisation de nos travaux, il n'est pas superflu de rappeler la valeur de ce droit constitutionnel.

Ce texte revient également de loin du point de vue gouvernemental. Le moins que l'on puisse dire, c'est que son portage ministériel a connu quelques soubresauts ! À quelques jours près, monsieur le ministre d'État, vous vous présentiez au Sénat pour défendre ce texte sans secrétaire d'État chargé de l'écologie. Heureusement, le Président de la République a pourvu au remplacement de Mme Kosciusko-Morizet, et je veux saluer la nomination de Mme Jouanno, dont je connais les compétences puisqu'elle a occupé des fonctions opérationnelles à l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie, l'ADEME, dont le siège social se trouve dans ma ville !

Nous approuvons, je le redis, le constat et les principes qui sous-tendent ce projet de loi : l'urgence écologique est majeure et il est juste qu'elle soit reconnue par la loi ; la démarche participative est innovante, mais l'affirmation du rôle de l'État est nécessaire ; dans la période de crise que nous vivons, le besoin d'investir massivement dans la croissance durable est réel. Cependant, des questions importantes se posent et de sérieuses contradictions existent, hélas ! entre le texte présenté aujourd'hui et la réalité de la politique gouvernementale.

Une première question est liée à la crise économique actuelle : les moyens mobilisés dans le cadre du plan de relance permettent-ils de procéder à une mise en œuvre accélérée des orientations du Grenelle de l'environnement ?

S'il s'agit, comme nous le pensons, d'une crise du système économique lui-même et pas seulement d'un retournement de conjoncture, alors cette crise appelle des réponses de long terme et une réorientation profonde des investissements et de la consommation en faveur de l'économie verte. Cette exigence est-elle prise en compte dans le plan de relance que le Sénat a examiné la semaine dernière ? À l'évidence, non !

Une deuxième question de fond découle de cette analyse : l'échec du système ultralibéral ne démontre-t-il pas que ce dernier est fondamentalement incompatible avec le développement durable ? La spéculation sur les matières premières et la prise en otage des peuples souffrant de la faim sont des illustrations significatives de cette incompatibilité. Malheureusement, la privatisation de Gaz de France et sa fusion avec Suez montrent que les logiques libérales sont toujours à l'œuvre.

Une troisième question a trait au rôle et à la place de l'État en matière de développement durable : le désengagement de l'État et le recul des services publics sont-ils « grenello-compatibles » ?

Je rappelle que le développement durable, c'est « penser global » et « agir local ». Autrement dit, il faudrait proposer des réponses de proximité, notamment pour ne pas multiplier les déplacements. Or le gouvernement auquel vous appartenez prend des décisions allant dans le sens inverse !

Comment prétendre que l'on respecte les principes du Grenelle lorsque, à la suite de la fermeture d'un tribunal, un justiciable doit effectuer un trajet d'une heure et demie en voiture pour un problème de tutelle ? Il en va de même pour les fermetures d'hôpitaux, de bureaux de poste ou pour les suppressions d'emplois dans l'éducation nationale.

Avez-vous chiffré le bilan « carbone » des déménagements des services de l'État que le Gouvernement organise, qui induisent des déplacements pour les agents des administrations, mais aussi pour les administrés ? Comment expliquer que notre assemblée ait adopté, la semaine dernière, un amendement concernant l'organisation d'un grand prix de Formule 1 dans les Yvelines, département cher à notre président ? Une telle implantation dans un environnement sensible est-elle « grenello-compatible » ?

Une autre difficulté pourrait naître de l'opposabilité juridique des principes du Grenelle inscrits dans la loi. C'est là d'ailleurs un des arguments avancés par les nombreuses communes qui ont déposé un recours devant le Conseil d'État contre la fermeture de leur tribunal. En clair, révision générale des politiques publiques ou Grenelle, il vous faut choisir !

Sur le plan financier, l'absence de garanties durables pour les financements annoncés et l'impasse budgétaire dans laquelle se trouvent des pans entiers des politiques nationales en faveur du logement, de la recherche, des transports et de l'agriculture posent question.

J'illustrerai mon propos par deux exemples.

Tout d'abord, le budget du logement pour 2009 marquant une diminution de 7 % des crédits, comment voulez-vous que les bailleurs sociaux puissent satisfaire aux exigences de consommation énergétique s'appliquant aux nouvelles constructions ? Tous les acteurs du logement considèrent qu'il sera difficile d'atteindre l'objectif ambitieux de 50 kilowattheures par mètre carré et par an pour les logements neufs. Nous aurons l'occasion de revenir sur ce point lors de l'examen de l'article 4, et en particulier de l'amendement de la commission visant à demander la réalisation d'une expertise par l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques. Il faudra pourtant bien prendre en compte ces deux priorités que sont la réduction des émissions de gaz à effet de serre et la réponse à la demande de logements, ce qui suppose un compromis sur le plan énergétique.

J'évoquerai ensuite le financement des projets de transports collectifs en site propre. J'attire votre attention sur le fait que les crédits mobilisés au titre de la mise en œuvre du dispositif de la loi en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat, la loi TEPA, suffiraient à financer l'ensemble des projets de transports collectifs en site propre. Comparaison n'est pas raison, certes, mais cela montre en tout cas que des moyens existent ! De ce point de vue, pour assurer le financement des dispositions du Grenelle, nous proposerons l'instauration d'une taxe « carbone » tenant compte de l'aménagement du territoire, la création d'un prélèvement sur les superprofits des compagnies pétrolières pour financer les transports collectifs, ainsi que la baisse de la TVA sur les produits « verts ».

Cela étant, pour nous, la question écologique est aussi, et peut-être avant tout, une question sociale, qui n'a d'ailleurs pas été prise en compte dans le plan de relance.

Ainsi que l'observent Jean-Paul Fitoussi et Éloi Laurent dans leur ouvrage intitulé *La Nouvelle Écologie politique*, paru en septembre 2008, « la solution au problème écologique n'est donc pas la fin de la croissance des niveaux de vie, mais la décroissance des inégalités : il faudra alors moins de croissance pour satisfaire les besoins de la population, car une part moins importante en sera accaparée par les plus riches, et les plus pauvres, délivrés de contraintes du quotidien, pourront de nouveau penser à l'avenir ».

À cet égard, il convient de rappeler que le poids des dépenses énergétiques dans le budget des ménages n'a cessé d'augmenter ces dernières années, tandis que les inégalités s'accroissent.

C'est pourquoi nous avons déposé plusieurs amendements visant à éviter que l'amélioration de l'efficacité et de la sobriété énergétiques ne rende l'énergie inaccessible à certains. Il faut, en effet, garantir un accès minimal à l'énergie pour tous grâce à la préservation d'un tarif abordable.

Mes chers collègues, nous abordons ce débat avec vigilance mais dans un esprit de responsabilité, afin d'éviter qu'il n'aboutisse à une dénaturation du texte, comme ce fut le cas à l'Assemblée nationale.



Intervention

Projet de loi relatif à la mise en oeuvre du Grenelle (DG)

par Thierry REPENTIN, sénateur de la Savoie

Monsieur le président, monsieur le ministre d'État, madame, messieurs les secrétaires d'État, mes chers collègues, dès 1977, André Gorz parlait du « bon sens de constater que, même stabilisée, la consommation de ressources limitées finira inévitablement par les épuiser complètement, et que la question n'est donc point de ne pas consommer de plus en plus, mais de consommer de moins en moins : il n'y pas d'autre moyen de ménager les stocks naturels pour les générations futures ».



De 1977 à 2009, il nous aura fallu vingt-deux ans pour accéder au « bon sens », en ordre dispersé, pour ne pas dire dans le désordre, et avec plus ou moins de conviction, il faut bien le reconnaître. André Gorz ajoutait : « C'est cela le réalisme écologique. » J'estime, pour ma part, que c'est sans doute là ce qui nous manque encore : le réalisme écologique, trop souvent concurrencé par un autre réalisme, moins efficace, le réalisme politique. C'est à ce dernier que nous devons peut-être la trop grande distance entre le consensus des comités opérationnels du Grenelle et la traduction législative qui nous est proposée. Je déplore cette situation. « Notre maison brûle » toujours, et nous ne regardons que du coin de l'œil l'incendie se répandre.

Vous me direz, monsieur le ministre d'État, que nous ne restons plus sans rien faire, comme le prouvent le processus du Grenelle, ses heures de concertation et de débat, ses kilomètres de papier noircis de propositions et de contributions.

Pourtant, si l'effet d'affichage et le volontarisme sont incontestables, les actes posés nous laissent à

ce stade, mes collègues et moi-même, sur notre faim. De même qu'il ne suffit pas d'établir un diagnostic pour soigner, il ne suffit pas de prescrire des médicaments - comprenez : fixer des objectifs et des principes - pour guérir, c'est-à-dire modifier la donne.

Je prendrai deux exemples : le logement et l'urbanisme. Ces deux problématiques sont au cœur du quotidien des Français, en même temps qu'au centre de la lutte contre le changement climatique. Hélas, toutes deux sont insuffisamment traitées dans le projet de loi qui nous est soumis.

S'agissant tout d'abord du logement, j'observerai que le bâtiment est le secteur le plus consommateur d'énergie en France : il absorbe 42,5 % de l'énergie finale totale - excusez du peu ! - et il est responsable, à lui seul, de 23 % des émissions nationales de gaz à effet de serre.

Au sein de ce secteur, le tertiaire est une piste de travail importante, en raison des surfaces qu'il représente : 850 millions de mètres carrés, dont la moitié relève du secteur public. La mise à niveau de ce parc et, pour les constructions neuves, la fixation d'exigences élevées sont donc indispensables.

Quelques grandes entreprises et certains promoteurs l'ont bien compris : ils testent de nouvelles méthodes de construction, par exemple à l'occasion de la réalisation d'un nouveau siège social ou de quelques rares « opérations blanches ». Leurs efforts se concentrent toutefois sur la production neuve, et non sur la réhabilitation, qu'il faudra encourager, de même qu'il faudra soutenir les efforts des PME, dont le patrimoine immobilier est souvent vieillissant.

Des collectivités territoriales travaillent également sur la question.

Un bilan « carbone » adapté à leurs problématiques a en effet été expérimenté par l'ADEME au cours des deux dernières années. Nombre d'entre elles ont d'ailleurs anticipé, dans leurs règlements d'urbanisme et dans leurs modes de gestion internes, la RT 2010, voire, sous certaines conditions, la RT 2015.

On voit également fleurir des panneaux photovoltaïques sur les toits d'écoles, de bâtiments communaux, de logements sociaux, de piscines, et des chaudières à bois commencent aujourd'hui à équiper des centres de loisirs, des mairies, des crèches ou des salles polyvalentes.

L'État n'en est pas là ! Il pourra donc s'inspirer de l'expertise développée par les autorités locales.

Le logement proprement dit représente, quant à lui, 2,6 milliards de mètres carrés. Le défi majeur s'inscrit donc dans ce secteur, où les consommations d'énergie sont les plus importantes, où les ménages de France verront la traduction concrète des mesures que nous serons amenés à adopter.

Outre, bien entendu, la taille du parc, on peut voir deux raisons principales à cette situation : les logements consomment « mal », avec un recours majoritaire aux énergies fossiles, et trop, puisque leurs besoins en énergie s'élèvent à 240 kilowattheures par mètre carré et par an en moyenne.

Dans ce contexte, les objectifs pour la construction neuve qui devront être atteints en matière de basse consommation dès 2012, voire dès maintenant pour les opérations de renouvellement urbain, et à partir de 2020 en matière d'énergie passive sont pertinents, à condition toutefois que les filières professionnelles suivent, notamment en termes de disponibilité des matériaux et des techniques et de formation des artisans. Tel n'est pas le cas aujourd'hui ; j'attire donc l'attention du législateur et des acteurs locaux sur ce point.

Je continue par ailleurs à m'inquiéter des conditions dans lesquelles le parc ancien sera réhabilité. Le projet de loi définit en effet un objectif annuel de rénovation de 400 000 logements à compter de 2013, ce qui est énorme ! Les moyens mobilisés pour y parvenir nous laissent perplexes. Je voudrais évoquer particulièrement, à cet instant, la question du parc social.

L'article 5 du projet de loi tend à fixer comme objectif « la rénovation de l'ensemble du parc de logements sociaux ». Cette formule suggère que l'ensemble du parc aurait besoin d'être rénové, ce qui est inexact. Dans ce domaine, je voudrais rétablir quelques vérités qui paraîtront peut-être surprenantes à certains, car elles sont méconnues. La performance énergétique moyenne des logements sociaux - 160 kilowattheures par mètre carré et par an - est meilleure que celle du parc privé - 250 kilowattheures par mètre carré et par an.

Cette bonne performance est due à une attention constante à l'évolution des charges supportées par les locataires, ainsi qu'à la qualité et au bon entretien du patrimoine.

Quant à la construction neuve, de nouveaux programmes de logements sociaux bénéficient déjà du label de haute performance énergétique.

Comme vous le voyez, monsieur le ministre d'État, les élèves dont le bulletin de notes mériterait de comporter l'appréciation « doit mieux faire » ne sont pas forcément ceux que l'on croit !

Toutefois, après avoir rectifié cette erreur de diagnostic, je dois m'étonner d'une grave lacune du projet de loi : les financements publics pour la rénovation du parc HLM sont, pour l'heure, introuvables !

En effet, tous les acteurs concernés conviennent que 800 000 logements sociaux, les plus énergivores, méritent d'être mis à niveau. Mais les financements publics font défaut. Monsieur le ministre d'État, pourquoi la rénovation du logement pour tous devrait-elle bénéficier de moins d'aides que celle du logement réservé à certains ? Cela est inéquitable et, à ce stade, inacceptable pour nous ! Dans les HLM aussi, il faut diminuer la facture pour réduire la fracture énergétique !

Je veux croire que l'État n'entend pas se désintéresser de la durabilité du logement pour tous. Aussi je vous demande, sur ce dossier qui est crucial à nos yeux, de faire concorder les annonces volontaristes du Gouvernement et les actes qu'il pose.

En ce qui concerne les moyens, le groupe socialiste proposera notamment, en toute responsabilité, une hausse du plafond de dépôt du livret A, afin de dégager, à défaut d'effort budgétaire, de nouvelles sources de financement en faveur de l'amélioration de l'habitat social.

En ce qui concerne maintenant l'urbanisme, l'urgence est à l'aménagement durable du territoire et à la ville compacte.

Toutefois, il ne suffit pas de définir des objectifs de lutte contre l'étalement urbain, il nous faut aussi faire œuvre de pédagogie et de persuasion.

J'en appelle donc à une réconciliation affective des Français avec la ville. Le choix de la vie urbaine doit être guidé non pas uniquement par la raison, mais également par le désir, ce qui sera possible à condition que nous travaillions à créer une ville conviviale, respectueuse et mixte. Je pense ici à toutes les mixités, d'usage et sociales, que nous n'obtiendrons qu'à une double condition : la responsabilisation des acteurs locaux et la vision intercommunale.

Il sera donc nécessaire de doter les autorités locales d'outils puissants pour atteindre les objectifs en matière de lutte contre l'étalement urbain et le changement climatique.

À ce titre, l'approche urbanistique sous-tendant le projet de loi est trop timide.

Par exemple, le volet concernant les transports, qui constituent pourtant le poumon de la vie urbaine, est très insuffisant. Le désenclavement des quartiers et l'amélioration de toutes les mobilités - géographiques, sociales, symboliques - exigent des transports collectifs performants.

Responsabiliser les territoires, c'est donc trouver des financements pour les infrastructures de transports afin de compléter les subsides de l'État, qui sont aujourd'hui en régression.

Avec les collègues de mon groupe, je proposerai, en particulier, la création d'une taxe de valorisation immobilière : par exemple, lorsqu'un projet de tramway entraînera la valorisation de biens ou de terrains situés à proximité de la future ligne, le produit de cette taxe permettra aux collectivités de financer d'autres projets d'infrastructures ou d'assurer le portage d'emprises foncières.

Par ailleurs, les élus locaux ont besoin de documents d'urbanisme plus incitatifs et plus précis qu'ils ne le sont aujourd'hui et que ne le prévoit le projet de loi. Bref, il est nécessaire d'assurer une compatibilité active des documents prospectifs élaborés par les différents niveaux de collectivités.

Les membres du groupe socialiste prennent à cœur leur rôle de législateur.

Nous ferons, au cours du débat, de très nombreuses propositions d'amélioration du projet de loi, outre celles que je viens d'évoquer rapidement. Nous attendons en retour, de la part du Gouvernement et de la majorité sénatoriale, le même esprit constructif, sans lequel le débat ne pourra déboucher sur aucun vote favorable : le rendez-vous serait alors manqué.

À cet instant, je me tourne plus particulièrement vers vous, monsieur le ministre d'État, et j'en appelle à vos souvenirs.

Le projet de loi portant engagement national pour le logement comprenait onze articles lorsqu'il fut déposé sur le bureau du Parlement, à l'automne 2005. Après son adoption définitive, au terme du processus législatif, il en comptait plus de cent, fruits du travail parlementaire. Je souhaite que vous puissiez à nouveau, cette semaine, permettre aux membres de la Haute Assemblée d'accomplir la tâche pour laquelle ils ont été élus : légiférer, avec audace, dans un esprit de responsabilité, avec une liberté que le Sénat doit revendiquer s'agissant d'un texte portant sur un sujet essentiel, qui place une fois de plus les acteurs locaux en première ligne !

Les collectivités territoriales représentées dans cet hémicycle n'en ont que plus de légitimité pour exiger une amélioration du contenu du texte qui nous est proposé : c'est le seul chemin qui pourrait nous permettre de nous retrouver le jour du vote sur l'ensemble de ce projet de loi. Vous avez les cartes en mains, nous avons nos convictions : il est de votre responsabilité de trouver les voies de notre rapprochement.



Intervention

Projet de loi relatif à la mise en oeuvre du Grenelle (DG)

par Michel TESTON, sénateur de l'Ardèche

Monsieur le président, madame, monsieur les secrétaires d'État, mes chers collègues, mon intervention porte sur le chapitre III, relatif aux transports, du titre Ier de ce projet de loi. Comme dans les autres parties de ce texte, les principales dispositions de ce chapitre oscillent entre la logique d'une loi-programme et celle d'une loi-cadre, entre les déclarations de principe et l'édition ou le rappel de quelques normes.



Cela étant, tels qu'ils ont été adoptés par l'Assemblée nationale, qui a largement amendé le texte, les articles relatifs aux transports comportent des aspects positifs et représentent de réelles avancées par rapport à la situation actuelle, même s'ils laissent apparaître aussi des insuffisances politiques et des limites.

Je soulignerai, tout d'abord, les avancées. Les intentions sont louables et les objectifs affichés largement partagés. Comment pourrait-il d'ailleurs en être autrement lorsqu'il est prévu de réduire, dans le domaine des transports, les émissions de gaz à effet de serre de 20 % d'ici à 2020, de faire évoluer la part du non-routier de 14 % à 25 % d'ici à 2022, de créer de nouvelles lignes ferroviaires à grande vitesse permettant en outre de libérer des sillons sur les lignes classiques pour les TER et le fret, d'accroître les moyens dévolus à la régénération du réseau ferroviaire, de développer les autoroutes ferroviaires à haute fréquence, de développer le transport collectif en site propre, ou encore d'améliorer la compétitivité des ports et des voies d'eau ?

Dans sa rédaction initiale, le II de l'article 10 disposait que, « en complément de l'effort des régions pour l'entretien et la régénération du réseau, les moyens dévolus par l'État et ses établissements publics à la régénération [...] seront accrus régulièrement ». Les députés ont donc bien fait de modifier cette rédaction en rappelant, à juste titre, que l'entretien et la régénération du réseau relèvent de la compétence de l'État et non de celles des régions, dont l'intervention en la matière ne peut être que facultative.

L'introduction d'un article nouveau, l'article 15 bis, en vue de la réalisation d'un schéma national des nouvelles infrastructures, en concertation avec les parties prenantes du Grenelle de l'environnement, constitue également une avancée.

Enfin, il convient de citer une disposition de l'article 1er qui s'appliquera aux infrastructures de transport : le renversement de la charge de la preuve. Ainsi, ce sera aux porteurs d'un projet non respectueux de l'environnement d'apporter la preuve qu'une décision alternative plus favorable à l'environnement est impossible à un coût raisonnable.

Voilà pour les principaux aspects positifs de ce projet de loi dans le domaine des transports.

Quelles en sont, maintenant, les insuffisances et les limites ?

Le constat peut être fait que, dans ce texte, l'État « encourage », « incite », « accompagne », « soutient », « étudie », « évalue », « veille ». En revanche, l'État « finance » peu, « crée » peu et « agit » peu. Cela pour dire que la principale insuffisance de ce texte réside dans le financement apporté par l'État, qui apparaît très en retrait par rapport à ce qui serait nécessaire.

Ainsi, l'État contribuera à hauteur de 16 milliards d'euros à la réalisation de 2 000 kilomètres de lignes ferroviaires nouvelles à grande vitesse d'ici à 2020. Mais, étant donné que ce programme représente au moins 79 milliards d'euros d'investissements et qu'il doit être réalisé dans le cadre de partenariats public-privé, la participation de l'État ne sera vraisemblablement pas suffisante pour attirer les investisseurs privés. Les collectivités locales risquent donc, une nouvelle fois, d'être appelées en renfort.

La même remarque vaut pour les investissements en faveur des transports en commun en site propre. L'État s'engage à hauteur de 2,5 milliards d'euros, et non de 4 milliards d'euros, comme il avait envisagé de le faire, me semble-t-il, lors du Grenelle, alors que le coût prévisionnel pour porter en quinze ans la longueur de ces réseaux de 329 kilomètres à 1 800 kilomètres est de 18 milliards d'euros, hors Île-de France.

L'incertitude demeure également sur les moyens consacrés à la régénération du réseau ferroviaire, action essentielle si l'on veut développer les trafics fret et TER. Il est précisé dans le texte que les moyens apportés par l'État et ses établissements publics seront accrus régulièrement pour atteindre en 2015 un niveau de 400 millions d'euros supplémentaires par rapport au plan de renouvellement actuel, pour la période 2006-2010.

Comment ne pas être sceptique lorsque le constat est fait d'une légère baisse des crédits consacrés à cette action en 2009 par rapport à 2008, hors plan de relance ? En outre, les crédits de la mission « Écologie, développement et aménagement durables » devraient être ramenés d'un peu plus de 9 milliards d'euros en 2009 à 8,2 milliards d'euros en 2011.

Il me semble donc nécessaire que soit arrêtée une programmation pluriannuelle précise, condition d'une bonne application des dispositions relatives à la régénération contenues dans ce projet de loi. Le texte est enfin peu précis sur la question de la lutte contre les nuisances, notamment sonores, et sur les problèmes de sécurité. L'augmentation prévue du ferroutage inquiète les riverains des lignes concernées, qui traversent villes et villages. C'est notamment le cas dans la vallée de la Maurienne, avec le Lyon-Turin, à Poitiers, en raison de l'autoroute ferroviaire envisagée entre Paris et l'Espagne, ou encore sur la rive droite du

Rhône, avec le projet du contournement fret de Lyon. J'y reviendrai lors de l'examen de l'article 11 du projet de loi.

Avec l'objectif d'aller plus loin et d'affirmer une vraie ambition pour le transport, les membres du groupe socialiste défendront un certain nombre d'amendements qui leur paraissent aller dans ce sens. Ceux-ci tendent, notamment, à définir, dans un article chapeau du chapitre III, une politique des transports qui se veut durable, à instaurer une contribution des compagnies pétrolières à la réduction de la dépendance énergétique, contribution qui serait prélevée sur leurs larges profits, à supprimer les principaux points noirs de bruit ou encore à réduire les péages pour les régions acceptant de participer financièrement, en complément de l'État, à la régénération du réseau ferré national.

Tels sont les quelques commentaires liminaires et généraux que le groupe socialiste souhaitait formuler sur les articles 9 à 15 bis de ce projet de loi.



Intervention

Projet de loi relatif à la mise en oeuvre du Grenelle (DG)

par Roland RIES, sénateur du Bas-Rhin

Monsieur le président, madame, monsieur les secrétaires d'État, mes chers collègues, mon intervention portera sur le volet « transports » de ce projet de loi. Réduire les émissions de gaz à effet de serre de 20 % d'ici à 2020 et promouvoir le transfert modal de la route vers les autres modes de transport constituent, de toute évidence, des objectifs louables, et nous les soutenons. De même, nous soutenons la volonté de donner aux autorités organisatrices de transport la possibilité de définir une politique globale de la mobilité durable. Enfin, il est fort opportun de reprendre les dispositions importantes de la proposition de loi que j'ai fait voter à l'unanimité dans cette enceinte voilà deux ans tendant à promouvoir l'autopartage dans les deux volets législatifs du Grenelle.



À cet égard, il serait souhaitable que cette proposition de loi soit enfin déposée sur le bureau de l'Assemblée nationale.

Mais, au-delà de ces déclarations de bonnes intentions, je suis au regret de dire qu'il y a loin de la coupe aux lèvres. La traduction budgétaire de ces belles orientations n'est pas au rendez-vous !

Vous l'avez dit, le budget pour 2009 devait être la traduction du Grenelle pour la période 2009-2011. Or, comme l'avait justement souligné mon collègue Michel Teston lors de la discussion de la loi de finances, les crédits du programme 203, « Infrastructures et services de transports » et, plus précisément, ceux de l'action 10, « Infrastructures de transports collectifs et ferroviaires », sont loin de traduire concrètement les orientations du Grenelle de l'environnement.

En un mot comme en mille, les lettres sont belles, mais les chiffres, pour l'instant, ne suivent pas en loi de finances.

À ce sujet, permettez-moi de revenir sur un dossier particulièrement sensible non seulement pour nos grandes agglomérations, mais aussi, de manière croissante, pour nos agglomérations moyennes, à savoir les investissements nécessaires pour développer les transports en commun en site propre, les TCSP.

Le Groupement des autorités responsables de transports publics, le GART, estime qu'un minimum de 18 milliards d'euros devrait être investi à l'horizon des dix ans qui viennent. Après avoir annoncé dans un premier temps une aide de 4 milliards d'euros, l'État l'a réduite à 2,5 milliards d'euros. Encore faut-il défalquer de cette somme les 500 millions d'euros du plan Espoir banlieues, destinés au désenclavement des quartiers sensibles.

Dans le même ordre d'idées, et à plus court terme, l'appel à projets TCSP, dont la date limite de dépôt des dossiers est fixée au 31 janvier, qui concerne les projets susceptibles d'être mis en chantier rapidement, comporte une enveloppe de 710 millions d'euros, alors que le recensement effectué par le GART montre que, additionnés, les projets répondant à ces critères exigeraient plus de 1,1 milliard d'euros.

Madame la secrétaire d'État, monsieur le secrétaire d'État, nous le savons bien, dans le domaine des transports, la qualité de l'offre détermine très directement la demande et influe sur les choix modaux.

Considérant la part croissante que prennent les collectivités territoriales dans le financement des transports - le poids des transports dans les budgets des régions varie entre 20 % et 25 %, et s'élève même à 35 % pour l'Île-de-France -, il devient

chaque jour plus urgent de rechercher de nouvelles sources de financement. À cet égard, on ne peut que regretter de voir combien la fiscalité environnementale se situe souvent en deçà des engagements ou, à tout le moins, des orientations que vous évoquiez vous-même au moment des discussions initiales du Grenelle.

Passons sur l'instauration de l'écotaxe sur les poids lourds qui a connu, il faut bien le reconnaître, un certain « retard à l'allumage ». En Alsace, dont je suis originaire, la mesure n'a toujours pas vu le jour, trois ans après l'adoption du principe de son expérimentation. De toute évidence, il conviendra de mettre en conformité la rédaction relative à l'instauration de cette écotaxe avec l'article 60 de la dernière loi de finances, c'est-à-dire de passer du « on pourra » au « il faudra ».

Je regrette surtout que les nouveaux leviers de financement proposés par le GART, qui ne figureraient pas dans le projet de loi de finances, ne se retrouvent pas davantage dans ce projet de loi, ni dans ce qu'il est aujourd'hui convenu d'appeler le Grenelle II. Je pense en particulier au versement transport, qui constitue, vous le savez, un outil essentiel à la disposition des autorités organisatrices pour leur permettre de satisfaire leurs besoins de financement.

Pour faire face aux nouveaux défis des transports collectifs, des majorations spécifiques du taux plafond du versement transport devraient être rendues possibles dans les agglomérations de moins de 100 000 habitants réalisant un transport collectif en site propre.

Il faut aussi, à mon sens, donner aux régions la possibilité de mettre en place un versement transport en dehors des périmètres de transports urbains, pour financer le développement des services régionaux de transport, comme l'avait du reste préconisé le comité opérationnel du Grenelle no 7 du transport urbain et périurbain. Cette ressource supplémentaire serait évidemment la bienvenue pour les régions, aujourd'hui étranglées par l'augmentation des charges qui résultent de leurs nouvelles compétences en matière ferroviaire.

La mise en place du versement transport régional aurait aussi pour effet - pourquoi ne pas le dire ? - de réduire les distorsions entre les entreprises selon qu'elles se situent, ou non, à l'intérieur d'un périmètre de transports urbains, un PTU.

Cela faciliterait un meilleur équilibre territorial en termes de zones d'activité. Il n'y a pas de raison, en effet, qu'il y ait un versement transport à l'intérieur du périmètre d'une communauté urbaine, par exemple, et rien au-delà, alors que c'est précisément là où se posent avec le plus d'acuité les problèmes de desserte des zones d'activité.

À l'heure où les collectivités territoriales sont amenées à exercer des responsabilités plus importantes en matière de transports, il devient plus que jamais nécessaire de les aider à accéder à d'autres modes de financement. Taxation des plus-values foncières liées aux investissements dans les transports publics, dépenalisation du stationnement, péage urbain, part de TIPP, ce sont quelques-unes des pistes que le GART propose depuis longtemps, mais qui sont absentes du projet de loi. Nous défendrons plusieurs amendements allant dans ce sens.

J'en viens au transport fluvial. Là encore, le texte ne manque pas d'intentions louables. Il met en avant un plan de restauration et de modernisation du réseau fluvial. Un seul projet concret était mentionné dans la rédaction initiale, deux projets figurent dans le texte issu des travaux de l'Assemblée nationale.

Cela étant, nous avons besoin non pas d'une addition de projets, d'un canevas inachevé, mais bel et bien d'un schéma directeur des voies navigables en France et d'une planification d'ensemble des investissements que l'État est prêt à consentir.

En la matière, l'Europe attend beaucoup de la France et de son réseau fluvial qui est, avec ses 8 500 kilomètres de voies d'eau, le plus long d'Europe.

Telles sont, madame, monsieur les secrétaires d'État, les réflexions que votre projet de loi nous inspire en matière de transports. Nous vous proposons bien sûr des améliorations mais, nous le savons tous, sans financements adéquats, le Grenelle de l'environnement restera largement en deçà des espérances qu'il a suscitées.

Comme le rappelait fort justement un ancien président du Conseil constitutionnel, « la loi n'est pas faite pour affirmer des évidences, émettre des vœux ou dessiner l'état idéal du monde. Elle est faite pour fixer des obligations » et, devrais-je ajouter, des objectifs précis.

Madame, monsieur les secrétaires d'État, c'est sur ce plan que le groupe socialiste attend des réponses et des mesures concrètes.



Intervention

Projet de loi relatif à la mise en oeuvre du Grenelle (DG)

par Paul RAOULT, sénateur du Nord

Monsieur le président, madame, monsieur les secrétaires d'État, mes chers collègues, nous participons en ce mois de janvier 2009 à la discussion de ce que l'on appelle communément le Grenelle I, après un vote consensuel intervenu à l'Assemblée nationale en octobre 2008. Ce texte emblématique est le fruit d'une longue procédure à laquelle j'ai eu l'honneur



de participer en qualité de vice-président de la Fédération des parcs naturels régionaux de France et de pilote du comité opérationnel consacré à la biodiversité, le COMOP « biodiversité ».

Ce vote un peu tardif est bouleversé par l'apparition d'une grave crise économique mondiale qui modifie sensiblement l'angle de vue sur la crise écologique. Mais cette longue procédure de concertation avec les forces vives de la nation et les ONG a permis de faire émerger dans l'opinion publique la conscience de la gravité de la crise écologique mondiale à laquelle nous devons faire face.

C'est un mouvement de fond que le pouvoir politique se doit de prendre en compte.

Nous savons aujourd'hui que nous sommes dans un monde fini où les ressources naturelles sont limitées et qu'il faut donc les utiliser avec parcimonie. Sans tomber dans le catastrophisme facile et la sinistrose ambiante, j'affirme que c'est la survie de l'espèce humaine sur notre planète qui est en jeu.

Il nous faut donc bâtir un autre monde, qui mesure les limites de la science et de la technique et qui, sans oublier la justice sociale, se fonde sur d'autres valeurs, liées à la préservation de notre environnement et au développement durable.

Il nous faut assurer une véritable conversion intellectuelle et morale. C'est à un réel sursaut que nous sommes conviés, car le temps presse, même s'il n'est pas encore trop tard. C'est pourquoi, au-delà des apostrophes incantatoires, il faut une volonté politique forte pour assumer cette transition inévitable.

Ce projet de loi introduit pour la première fois dans un texte législatif les notions de trame bleue et de trame verte. Son but est d'enrayer la chute de la biodiversité. L'objectif est donc de restaurer les continuités, les connectivités écologiques des milieux naturels.

Afin de lutter contre la fragmentation des habitats naturels, il faut mettre en place de véritables réseaux écologiques, tout en s'appuyant sur les besoins de déplacement des espèces principales. Il convient d'essayer de limiter au maximum les ruptures, de raisonner en termes de maillage et de fonctionnalité des écosystèmes.

L'enjeu majeur sera donc de traduire ces objectifs dans les documents d'urbanisme : plan local d'urbanisme, ou PLU, et schéma de cohérence territoriale, ou SCOT.

Aussi, je souhaite que l'État donne davantage de moyens humains et financiers aux petites communes pour élaborer SCOT et PLU. Sinon, la trame verte et bleue restera lettre morte, ce qui serait regrettable pour la préservation des milieux naturels.

Nous ne devons jamais oublier que la trame verte et bleue représente une richesse économique et qu'elle rend des services au niveau du cadre de vie, des activités de loisirs, de l'alimentation des populations, en particulier en eau potable, et de la préservation quant au risque d'inondation.

Avouons que les solutions sont souvent difficiles à mettre en oeuvre, surtout quand on a affaire à de

grandes infrastructures linéaires de transport. J'ai cru comprendre, à travers les exposés des orateurs précédents, que chacun a un projet de transport linéaire dans sa poche, mais il faudrait faire attention à ce qui existe plutôt que de créer de nouvelles structures, alors que de nombreuses lignes sont mal entretenues.

Tout cela devrait se faire dans la concertation et la contractualisation les plus larges possibles. Quand on a un projet routier, il faut prendre en considération différents critères - largeur, vitesse, trafic, grillage, remblai, mur antibruit, nuisances sonores et éclairage par rapport au milieu naturel environnant. Aussi faudra-t-il prendre au sérieux l'installation de passages pour les animaux, crapauds ou autres, en fonction des connaissances scientifiques du terrain.

Le cas échéant, on peut se poser la question des compensations. Mais qu'est-ce qui est compensable en matière de biodiversité ?

On ne doit pas non plus oublier le danger que représentent les plantes invasives ou exotiques qui agressent nos écosystèmes et qui sont une menace permanente sur les écosystèmes atlantiques et méditerranéens.

Sera-t-on cependant capable de construire des servitudes contractuelles pour pérenniser le bon fonctionnement des milieux naturels ? Vaste question qu'il faudra négocier avec le monde agricole. Il faut nous en convaincre, la trame verte et bleue est une véritable assurance sur la vie pour l'homme sur la planète Terre.

Nous devons donc intégrer plus qu'on ne l'a fait dans le passé une réflexion et une action pour le maintien des espaces et des espèces naturels, les espèces communes comme les espèces exceptionnelles ou rares, et faire l'inventaire des espèces menacées.

La trame verte et bleue pose aussi des questions fiscales et budgétaires qui sont loin d'être réglées dans vos propositions, madame la secrétaire d'État.

Mais la crise écologique peut être une chance pour notre développement économique. L'économie verte est créatrice d'emplois : 440 000 emplois directs pour les seules activités liées à l'efficacité énergétique et aux énergies renouvelables, qui représentent un marché de 70 milliards d'euros d'ici à 2012, soit le double de 2007, au cours de laquelle 220 000 emplois directs ont été créés.

À l'heure d'une crise de l'emploi d'une violence inouïe, les travaux d'isolation des bâtiments, les infrastructures nécessaires à l'énergie renouvelable, les infrastructures de transports collectifs sont une chance qu'il faut absolument saisir, conforter et intensifier à l'avenir avec un appui financier plus fort qu'il n'est prévu.

Mais tout cela suppose des modifications dans nos comportements de consommateurs : acheter des voitures plus petites, plus économes, réfléchir à un meilleur dosage de l'éclairage public, en diminuant son intensité lumineuse. Aujourd'hui, 800 000 lampadaires à boule éclairent le ciel, mes chers collègues !

Nous devons aussi mesurer, réduire et compenser les émissions de gaz à effet de serre. Chaque Français émet neuf tonnes équivalent CO2 par an, contre dix-huit tonnes pour un Américain. Or les scientifiques estiment qu'il faudrait parvenir à moins de deux tonnes par habitant pour enrayer l'emballement de la machine climatique. Il reste encore, là aussi, beaucoup à faire ; la volonté politique sera-t-elle suffisante pour atteindre cet objectif ?

Dans notre vie de tous les jours, il faut mettre en œuvre une écologie concrète appliquée. Quand on veut acheter des produits courants en « bio », on est vite désarmé : cela va du biberon en plastique pour bébé aux couches recyclables et aux petits pots sans pesticides, en passant par le shampoing, les peintures ou les papiers peints.

Au-delà des mots, il faut une volonté réglementaire plus affirmée quand on sait que 45 % des légumes et 70 % des fruits contiennent des résidus de pesticides et que, respectivement, 7 % et 8,5 % d'entre eux dépassent les normes.

Oui, il faut aller vers une agriculture « bio » ou « orientée bio », mais il faut aider les agriculteurs dans leur formation et dans la construction de la « filière bio », afin de leur permettre d'en vivre décemment. Si on pouvait le faire en priorité sur les aires d'alimentation des champs captants, ce serait encore mieux. Il faut changer nos modes de production et de consommation, et le débat actuel sur la nocivité du Roundup montre que le sujet est brûlant.

En conclusion, madame la secrétaire d'État, monsieur le secrétaire d'État, nous souhaitons aujourd'hui que vous ayez la capacité politique de

mettre en œuvre ces objectifs auxquels nous souscrivons dans l'ensemble. Mais ils devront être accompagnés de moyens financiers et humains bien plus élevés qu'ils ne le sont aujourd'hui.

Il faudra en outre résister aux nombreux groupes de pression, industriels et financiers, qui ne visent qu'à tirer le maximum de profit du court terme, en oubliant l'intérêt général du long terme.

À cet égard, la façon dont le plan de relance a été présenté m'inquiète énormément. Il ne faut pas céder aux demandes visant à assouplir telle ou telle règle, sous prétexte d'une mise en œuvre plus rapide. Cela ne peut se faire qu'au détriment de l'environnement, de la santé et de nos concitoyens. Nous avons besoin d'être rassurés par des engagements précis.



Intervention

Projet de loi relatif à la mise en oeuvre du Grenelle (DG)

par Claude LISE, sénateur de la Martinique

Monsieur le président, madame la secrétaire d'État, mes chers collègues, « Je voudrais qu'à cet instant précis tous les Français et les Européens qui nous écoutent prennent conscience de l'immense richesse que nous apporte l'outre-mer ». Ainsi s'exprimait le Président Nicolas Sarkozy, il y a tout juste un an, à Camopi, en Guyane. Et il rappelait, entre autres, que « l'outre-mer, c'est 97 % de la superficie des eaux maritimes françaises qui sont les deuxièmes plus vastes du monde » et que « cette richesse, présente sur les trois océans, permet à la France de siéger dans la quasi-totalité des instances internationales de préservation de l'environnement... »



Cet appel à une véritable prise de conscience de ce que représente l'outre-mer en matière de biodiversité, à une époque où notre planète est confrontée à de graves périls écologiques, était vraiment nécessaire. Et il a reçu l'écho favorable qu'il méritait chez les ultramarins. Mais il a fallu assez vite déchanter, d'abord, à cause de la façon dont l'outre-mer a été associé au processus du Grenelle de l'environnement. Comme souvent, on a d'abord privilégié les réunions à Paris. Puis, on a cru pouvoir se contenter d'un Grenelle de l'outre-mer à la Réunion, pour enfin se résoudre à tenir différents « Grenelle » outre-mer.

Malheureusement, ces « Grenelle » tropicaux ont été organisés dans des conditions de précipitation qui en ont sérieusement limité la portée. C'est ce qui m'a fait qualifier de « session de rattrapage » la réunion qui s'est tenue à la Martinique le 17 octobre 2007.

Intervenant à l'ouverture des travaux, j'ai pu souligner que cela était d'autant plus regrettable que le conseil général que je préside avait lancé depuis plus de deux ans une démarche Agenda 21 dont les préconisations n'étaient même pas prises en compte !

Et la déception des ultramarins n'a fait que croître à la lecture du projet de loi de programme relatif à la mise en oeuvre du Grenelle de l'environnement, que nous examinons aujourd'hui dans une version améliorée sur quelques points par l'Assemblée nationale.

Le texte est en effet insatisfaisant pour des raisons qui ont déjà été exposées par certains de nos collègues, notamment parce qu'il n'est pas du niveau de ce que l'on est en droit d'attendre d'une loi de programme. S'agissant de l'outre-mer, s'y ajoute le décalage vraiment trop grand entre ce que semblait annoncer le Président de la République et le contenu du texte.

Je ne peux pas, dans le temps qui m'est imparti, analyser les différentes mesures intéressant l'outre-mer. Je m'attacherai plutôt à souligner quelques points qui méritent, selon moi, une attention particulière, même si la prise en compte de certains d'entre eux passe par d'autres dispositifs législatifs, réglementaires ou budgétaires. Le premier point que je veux aborder est la nécessité d'une grande politique de prévention des risques naturels, dont le plan Séisme Antilles doit tout naturellement constituer une composante importante. Les grandes lignes d'une première phase de ce plan ont été présentées en janvier 2007 par Mme Nelly Olin. À cet égard, madame la secrétaire d'État, j'aimerais savoir si l'on en a définitivement arrêté le plan de financement.

Par ailleurs, je voudrais attirer votre attention sur l'existence d'un important réseau d'accéléromè-

tres télégrés mis en place par le conseil général de la Martinique et intégré au réseau accélérométrique permanent.

Toujours dans le cadre de la politique de prévention des risques naturels, il est indispensable de se préoccuper du risque de tsunami dans la Caraïbe. M. le ministre d'État a bien voulu, dans cette perspective, cofinancer la quatrième rencontre du groupe intergouvernemental de coordination pour les Caraïbes, qui aura lieu en Martinique les 17, 18 et 19 mars prochain. La France est-elle décidée à s'engager dans le programme qui, sous l'égide de l'UNESCO, devrait aboutir en 2010 à la réalisation d'un dispositif d'alerte opérationnel pour la Caraïbe ?

Le deuxième point que je veux évoquer concerne le plan d'action chlordécone 2008-2010. Je tiens à souligner qu'il doit faire l'objet d'une attention soutenue pour que soit prise en compte toute l'acuité des problèmes posés. Je veux par ailleurs vous rappeler, madame la secrétaire d'État, que le laboratoire départemental de la Martinique est toujours en attente d'un agrément qui pourrait lui permettre d'effectuer les analyses de pesticides sur place au lieu d'avoir à les expédier dans la Drôme...

Le troisième point que je souhaite mentionner est la nécessité, en matière de traitement des déchets, de favoriser le développement de programmes intégrés de coopération régionale afin de réaliser des économies d'échelle.

Le quatrième point concerne la prise en compte et la mise en valeur des initiatives originales prises par les collectivités d'outre-mer. Certaines ont déjà débouché sur de véritables pôles d'excellence régionaux, qui peuvent évidemment jouer un rôle important en matière de coopération régionale.

C'est le cas de la Réunion, dans les domaines de l'agroalimentaire et de la recherche médicale ; de la Guadeloupe, dans le domaine des énergies nouvelles ; de la Guyane, dans le domaine des forêts, mais aussi de la Martinique, dans le domaine de l'étude, du suivi et de la prévention des phénomènes naturels.

Le conseil général de la Martinique s'est en effet doté, depuis 1992, d'un important dispositif d'appareils de mesure et d'un système d'information géographique.

Cela l'a amené à envisager la création d'un pôle de compétitivité adossé au pôle PACA et au pôle euro-Méditerranée. Je veux, madame la secrétaire d'État, attirer votre attention sur ce dossier.

Le cinquième point concerne la géothermie. Les résultats remarquables obtenus à Bouillante, en Guadeloupe, devraient, me semble-t-il, inciter à donner au Bureau de recherches géologiques et minières, le BRGM, les moyens suffisants pour effectuer les recherches nécessaires, à la Martinique et à la Réunion, compte tenu des potentialités évidentes existant en ce domaine dans ces deux îles volcaniques.

Enfin, je veux évoquer le formidable potentiel qui existe outre-mer en matière de plantes médicinales. Le recensement doit être poursuivi de manière systématique, mais des garde-fous doivent être prévus contre les risques avérés de biopiraterie.

Madame la secrétaire d'État, mes chers collègues, il ne suffit pas de reconnaître l'extraordinaire richesse de la biodiversité de l'outre-mer ; il faut prendre la mesure de l'importance que revêt ce potentiel, alors que se multiplient les cris d'alarme sur la détérioration croissante de la biodiversité et des écosystèmes de la planète.

Il faut, à partir de là, concevoir et engager des politiques qui soient à la hauteur des enjeux.

Cela ne nécessite pas seulement la mise en oeuvre de moyens financiers importants - les moyens sont, pour l'heure, nettement insuffisants -, mais aussi le soutien des politiques dynamiques et des initiatives innovantes menées dans les différents territoires ultramarins. Cela implique surtout de prendre conscience de la diversité de ces territoires et, par conséquent, d'admettre la nécessité de leur appliquer des politiques différenciées et adaptées, tout en reconnaissant à leurs peuples un véritable droit à l'initiative.

C'est ainsi que l'on pourra le mieux sauvegarder et promouvoir non seulement la biodiversité des outre-mers, mais, de surcroît, leur diversité culturelle, une diversité qui participe au maintien de la biodiversité mais qui, surtout, peut apporter une précieuse contribution à l'invention de nouveaux modes de vivre ensemble.



Intervention

Projet de loi relatif à la mise en oeuvre du Grenelle (DG)

par Jacques MULLER, sénateur du Haut-Rhin

Monsieur le président, monsieur le ministre d'État, madame, monsieur les secrétaires d'État, mes chers collègues, nous vivons aujourd'hui un moment sans précédent au sein de la Haute Assemblée. En effet, nous débattons d'un projet de loi dit Grenelle I qui doit devenir l'aboutissement d'un processus inédit, lequel a fait se rencontrer et travailler ensemble les organisations de défense de l'environnement, les acteurs économiques et l'État. Très sincèrement, je me réjouis de cette mobilisation sans précédent, au demeurant réussie, de la société civile : la crise écologique est grave ; il fallait prendre l'initiative d'un tel événement, qui non seulement marque les esprits, mais constitue le point d'ancrage de la révolution écologique à laquelle nous sommes tous conviés.



Cela étant, permettez-moi, monsieur le ministre d'État, de regretter un processus parlementaire chaotique qui rend possible l'adoption antérieure d'un projet de loi de finances pour 2009 et d'un plan de relance dont une grande partie des dispositions sont franchement contraires non seulement à l'esprit, mais même aux engagements du Grenelle.

D'où l'importance stratégique de ce texte de programmation qui devrait être l'occasion de graver dans le marbre, avec toute la clarté requise, les nouveaux principes fondateurs de nos politiques publiques, de manière à éviter de nouvelles trahisons...En l'état, le texte de programmation qui nous est soumis n'est pas satisfaisant : je relève des lacunes graves dans les fondements scientifiques et des ambiguïtés dans les concepts mis en avant.

De plus, un certain nombre de dispositions ne sont pas à la hauteur des enjeux.

En effet, il a manqué un maillon clé dans le processus du Grenelle. Au risque de vous surprendre, mes chers collègues, il s'agit des scientifiques ! En effet, les compromis issus de cette belle concertation/négociation traduisent plus l'état des rapports de force entre les différentes parties de la société civile que les apports des scientifiques, sur lesquels ils auraient également dû être fondés.

En témoigne l'objectif affiché dans l'article 4, c'est-à-dire la division par quatre de nos émissions de gaz à effet de serre d'ici à 2050. Vous nous proposez implicitement de suivre les préconisations du rapport 2001 du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat, le GIEC, alors que ce même GIEC, au vu des derniers éléments scientifiques disponibles, revoyait sa copie en 2007 dans son Résumé à l'attention des décideurs, en invitant la France à diviser par douze d'ici à 2050 ses émissions de gaz à effet de serre, et les États-Unis, par vingt-cinq !

En témoigne surtout l'absence totale de toute problématique intégrant la finitude de notre planète : si les questions de la biodiversité de l'air et de l'eau sont effectivement abordées, l'épuisement des ressources fossiles est ignoré. Cette dimension géologique, objective, très concrète, a pourtant des conséquences essentielles sur le type de développement que nous voulons promouvoir. En clair, le texte prend en compte le protocole de Kyoto de l'après-carbone - c'est bien -, mais il oublie le protocole de déplétion des matières premières non renouvelables, énergétiques ou pas, mis en évidence voilà déjà un siècle par Hubbert et ses successeurs : ce processus, parfaitement décrit, conduit, à moyenne échéance, à l'épuisement définitif des ressources fossiles, et l'uranium en fait partie !



Intervention

Projet de loi relatif à la mise en oeuvre du Grenelle (art 16 - Energie)

par Didier GUILLAUME, sénateur de la Drôme

Cette intervention aurait pu être faite par mes séminants collègues Daniel Raoul et Roland Courteau, experts ès énergies s'il en est, et je les remercie de m'avoir laissé prendre la parole. L'objectif affiché dans ce projet de loi est de faire de la France d'ici à 2020 l'économie la plus efficiente en équivalent carbone de l'Union européenne.



La lutte contre le changement climatique est sans aucun doute un grand défi du XXI^e siècle, sinon le plus grand défi. La limitation des émissions de gaz à effets de serre peut légitimement être considérée comme l'une de nos grandes priorités, sinon la priorité. Depuis le XIX^e siècle, la terre s'est réchauffée, en moyenne, de 0,7 %. Sur les douze dernières années, dix sont à classer parmi les plus chaudes depuis 1850.

Le Centre national américain de données climatiques a fait savoir que le premier semestre de 2006 avait même été le plus chaud depuis le début de ses relevés, en 1895.

Aujourd'hui, la planète a presque atteint la température la plus élevée qu'elle n'ait jamais atteinte au cours des 420 000 dernières années. Nous connaissons les principales conséquences de ce réchauffement. Il faut donc agir vite et maintenant.

Dans cette lutte contre le changement climatique, le nerf de la guerre porte un nom : l'énergie. Nous le savons, c'est principalement la consommation d'énergies fossiles qui génère les émissions de gaz à effet de serre responsables du réchauffement climatique. Ces énergies fossiles ont été la principale ressource du développement des économies

occidentales depuis la révolution industrielle jusqu'à nos jours.

Si, depuis le milieu du XVIII^e siècle, la population mondiale a été multipliée par dix, la consommation mondiale d'énergie primaire a été multipliée par cent. C'est donc bien notre mode de vie et de développement qui est aujourd'hui en question.

À mon sens, il y a deux directions principales à suivre.

La première, c'est la réduction de notre consommation.

En effet, nous ne pouvons plus continuer comme cela. Notre système global de consommation, de production, de comportement, de rapport à l'environnement et d'évolution technique est à bout de souffle. C'est à un véritable changement de comportement que ce texte nous invite et auquel nous devons tous méditer.

Cinq grands axes orientent ce projet de société durable, humaniste et responsable : le citoyen doit l'emporter sur le consommateur, la qualité sur la quantité, la durée sur l'urgence, l'homme sur le système, le partage sur la seule possession. Ces orientations ne sont pas antinomiques avec la croissance, le développement économique et l'emploi.

La deuxième direction, c'est la diversification de notre bouquet énergétique.

En France, l'approvisionnement énergétique est assuré à 75 % par le triptyque gaz-charbon-pétrole. L'objectif de porter à 23 % la part des énergies renouvelables dans notre consommation d'énergie finale est donc une absolue nécessité : éolien, solaire, géothermie, hydraulique, biomasse, et j'en passe.

Promouvoir ces énergies, ce n'est pas s'interdire de s'interroger sur les conséquences environnementales de leur développement. C'est déjà le cas pour les fermes éoliennes qui fleurissent nombreu-

ses. Il faudra également à terme réglementer la construction de fermes photovoltaïques, qui commencent à poser de vrais problèmes sur nos territoires.

Ces objectifs seront d'autant plus crédibles si l'on prend en compte la filière nucléaire.

Il ne faut pas se le cacher, si nous pouvons nous fixer ces objectifs, c'est grâce à une spécificité française : l'énergie nucléaire. Non émettrice de CO₂, exportatrice, créatrice de richesse, de développement économique et social, l'énergie nucléaire assure notre indépendance énergétique. Le nucléaire est l'un des rares secteurs d'activité français ayant un temps d'avance technologique. Nous devons l'assumer clairement et tranquillement.

Cela sera possible à trois conditions.

La première est la sécurité maximale en visant l'excellence industrielle et pas le seul respect des normes ou des seuils tolérés de pollution. Les récents événements nous le démontrent.

La deuxième condition est la transparence totale : il faut en finir avec la culture du secret liée à l'histoire de cette technologie développée dans le secret de notre ministère de la défense.

Il faut mettre cartes sur table.

La troisième condition est de prendre la question des déchets à bras-le-corps afin de permettre une meilleure acceptabilité du nucléaire par nos concitoyens.

Sans le nucléaire, la France aura du mal à atteindre l'objectif fixé par ce texte. Cependant, ce sujet n'a pas fait l'objet d'un accord lors du Grenelle. Ce fut même le grand absent du débat. Je le regrette, car ne pas en débattre, c'est s'interdire de parler de transparence, de sécurité et de déchets radioactifs.

Un grand débat sur notre indépendance énergétique serait donc souhaitable.

Pour conclure, j'aimerais dire ici que le nucléaire est l'une des solutions pour lutter contre le réchauffement climatique, pour réduire la facture énergétique de nos concitoyens et pour assurer notre indépendance énergétique. Ce n'est évidemment pas la seule solution : la réduction de notre consommation et la diversification de notre bouquet énergétique en sont les deux autres piliers.



Intervention

Projet de loi relatif à la mise en oeuvre du Grenelle

par Roland COURTEAU, sénateur de l'Aude - (art 17)

par Marie-Christine BLANDIN, sénatrice du Nord - (art 20)

La production d'électricité éolienne est passée d'un térawatt-heure en 2000 à 5,6 en 2008, mais ne représente toujours que 1 % de notre production. Son impact sur le paysage soulève les passions. Le projet de loi propose que les régions élaborent un schéma régional des énergies renouvelables -qui s'ajoute aux zones de développement de l'éolien, instaurées en 2005, et au schéma régional éolien déjà prévu par le code de l'environnement ! On fait un pas en avant pour aussitôt reculer... L'éolien est une opportunité, mais aussi une source de conflits. Pour le parc naturel régional du Haut-Languedoc, un document de référence territorial analyse les sensibilités paysagères et environnementales et détermine les lieux où un projet serait susceptible d'être accepté. Ces précautions sont nécessaires. L'obligation de démantèlement et de remise en état du site, introduite par le législateur en 2003, n'est toujours pas traduite juridiquement. Nous avons besoin d'un cadre stable, d'un équilibre entre préservation des paysages et mise en valeur des ressources naturelles. A voir le projet de loi Grenelle II, il semble qu'il nous faudra encore attendre... Ces préoccupations sont partagées par Jacqueline Alquier.



* * *

Ce sont désormais les agriculteurs eux-mêmes qui, aux États-Unis, s'alarment de la diminution de la biodiversité. Ce sont aussi des parlementaires comme MM. Saunier et Laffitte ou comme M. Cléach, qui révèle que, depuis 1965, il n'y a plus de stock inexploité en mer alors que, dans le même temps, le

tonnage des poissons pêchés est passé de 15 à 85 millions de tonnes. Le Quai d'Orsay lui-même s'alarme de la modification des éco-systèmes et de la disparition d'espèces que le WWF évalue à 35 % pour les animaux terrestres, à 27 % pour les espèces marines, à 30 % pour les coraux et les mangroves. L'Inra nous alerte sur la disparition de telle espèce parce que ce dont elle se nourrissait a disparu ou parce que le papillon qui assurait la fécondation va désormais ailleurs pour raison climatique. Notre souci de la biodiversité n'est pas compassionnel, ou pas seulement, c'est une question de salut public. Face à ces disparitions, nous nous comportons, dit Jean-Patrick Leduc, du Museum, comme les passagers d'un avion qui perdrait un à un tous ses boulons et qui resteraient insouciantes. A partir de combien de boulons allons-nous nous écraser ? L'amendement de la commission réécrit le texte de cet article en le bouleversant, ce qui n'a pas facilité notre travail d'amendement. Le membre de phrase évoquant les « plans de conservation ou de restauration compatibles avec le maintien et le développement des activités humaines » est dangereux parce qu'ambigu. D'un certain point de vue, on ne peut être contre. Ce n'est pas nous qui dirions, comme Yves Paccalet, « L'humanité disparaîtra, bon débarras ! ».



D'un autre côté, l'article ouvre la porte à toutes les dérogations, tous les abus des bétonneurs. Répondant, le 25 octobre, à M. Josselin sur les sites Natura 2000 jouxtant les zones portuaires, le ministre Bussereau s'est voulu rassurant ; mais répondant à M. Revet quelques semaines plus tard, il a insisté sur les 30 000 emplois en jeu. Entre une chose et son contraire, il faudra bien choisir ! La plus grande vigilance s'imposera dans les déclinaisons du Grenelle II.



Intervention

Projet de loi relatif à la mise en oeuvre du Grenelle (art 28)

par Odette HERVIAUX, sénatrice du Morbihan

C'est avec beaucoup de plaisir que j'ai participé au groupe 4 du Grenelle au titre de l'Association des régions de France et j'ai constaté que des personnes qui n'avaient pas l'habitude de parler ensemble ont fait des efforts pour se comprendre. Le moment est venu de concrétiser. Depuis de très nombreuses années, le nombre des agriculteurs n'a cessé de diminuer. Ils sont devenus très minoritaires même si, dans certaines régions, comme mon département, ce secteur reste incontournable. Pourtant, les problèmes des agriculteurs sont souvent méconnus, voire incompris. J'espère que cette loi permettra à nos concitoyens de mieux comprendre les problèmes de ce secteur.



Un constat inquiétant : les prix des produits alimentaires de base ont flambé dans le monde, notamment dans les pays en développement. Selon la Banque mondiale, les prix alimentaires de base ont progressé ces trois dernières années de 83 %. En France, l'augmentation de certains prix alimentaires a suscité de nombreux débats sur le pouvoir d'achat, avant même la crise actuelle. Pourtant, de nombreux experts et spécialistes n'ont cessé, depuis plus de vingt ans d'alerter sur l'insécurité alimentaire mondiale. Tout le monde a semblé redécouvrir l'importance stratégique de l'agriculture, alors que nous sommes à la veille d'un défi impressionnant : nourrir, en 2050, une population mondiale qui aura augmenté de 50 %, alors que les terres arables ont tendance à diminuer, surtout les meilleures terres, autour des grandes villes. Il nous faudra donc être capables de doubler la production alimentaire mondiale d'ici 40 ans alors que le changement climatique se précise, que les réserves d'eau diminuent et que les sols s'érodent.

Grâce à l'innovation et à l'intelligence des hommes, l'agronomie et l'agriculture peuvent répondre à ces défis en combinant les techniques anciennes et les nouvelles technologies. Mais nous devons aussi promouvoir d'ambitieuses politiques publiques agricoles capables de réguler les à-coups inhérents à l'agriculture : il faudra à la fois protéger les agriculteurs et garantir une production agricole régulière, non spéculative et respectueuse de l'environnement. C'est tout l'enjeu d'une agriculture diversifiée, de qualité, productive et durable.

Les missions que remplissent les agriculteurs sont multiples : garantir l'alimentation de nos concitoyens, entretenir le territoire, assurer des productions non alimentaires, diversifier les produits et les activités. Ces missions multiples répondent à des besoins qui se diversifient et qui appellent des types d'agricultures complémentaires. Comme le disait M. Guillaume, il ne faut pas chercher à opposer les différentes formes d'agriculture entre elles, ni tenter de hiérarchiser qualité et quantité. On peut dénoncer les dérives d'une agriculture productiviste mais pas au prix de la sécurité alimentaire. Réduire l'agriculture à des circuits courts et à des méthodes plus artisanales, c'est risquer d'abandonner irrémédiablement toute ambition économique alors qu'il s'agit d'une activité vitale pour l'aménagement du territoire. C'est en insistant sur la nécessaire alliance entre les différentes formes d'agriculture que nous parviendrons à répondre aux défis qui se posent à nous.

Conformément à l'esprit du Grenelle, une politique agricole ambitieuse devra reconnaître et promouvoir l'ensemble des agricultures écologiquement responsables. A cette condition seulement, notre pays garantira sereinement sa sécurité alimentaire, contribuera à réguler efficacement les soubresauts spéculatifs d'une mondialisation aveugle et sera un acteur majeur du développement durable et solidaire entre le Nord et le Sud et entre les générations actuelles et à venir.

C'est pourquoi je regrette profondément l'a priori gouvernemental d'écarter par principe toute réflexion sur l'énergie nucléaire. Ce que l'on pourrait qualifier de péché originel du Grenelle commence déjà à produire ses effets, puisqu'il est question de construire non plus une mais deux centrales EPR, l'une par EDF et l'autre par GDF-Suez et Total.

Tout d'abord, notre démocratie mérite mieux qu'un tel passage en force ! Ensuite, au-delà des problèmes encore non résolus de la gestion des risques, de la gestion des matières fissiles, notamment des déchets, ainsi que du démantèlement et du traitement des sites en fin de vie, se pose aussi la question de la déplétion des matières nucléaires fossiles. Le Gouvernement s'apprête à reproduire avec le nucléaire les mêmes erreurs qu'avec le pétrole, mais avec à la clé des risques incomparables, dans le monde instable et incertain d'aujourd'hui et sans doute de demain.

J'en viens enfin à l'ambiguïté majeure de ce projet de loi, qui fait référence au « développement durable ». La notion n'est pas scientifique, ce qui permet les pires interprétations, y compris dans le texte qui nous est soumis : en témoigne ce concept nouveau, qui apparaît à l'article 1er, de « croissance durable », qui ne doit pas « compromettre les besoins des générations futures ». Sur le plan scientifique, c'est tout simplement un oxymore !

En revanche, la notion d'« empreinte écologique », dont les modes de calculs peuvent certes encore être affinés, mais qui vaut infiniment mieux qu'un PIB dit « durable », a un sens très précis. Elle prend en considération une réalité, certes difficile à regarder en face lorsqu'on fait partie de ce petit quart de la population mondiale qui accapare plus de 80 % des richesses de la Terre : notre planète n'est ni infinie ni extensible, et nous n'en avons pas de rechange !

Monsieur le ministre d'État, madame, monsieur les secrétaires d'État, mes chers collègues, je regrette profondément que la problématique essentielle de la décroissance de notre empreinte écologique soit totalement absente du texte qui nous est soumis. En effet, la réalité de la déplétion des ressources non renouvelables nous oblige, en tant que législateur, à parler clairement : le type de développement de nos sociétés industrielles est, en toute rigueur, parfaitement insou-

tenable. Je reviendrai bien sûr sur ce point lors de la discussion des amendements.

En conclusion, je relève que la mobilisation remarquable des parties prenantes au Grenelle a marqué positivement les esprits de nos concitoyens : en ce sens, le Grenelle constitue une référence et permet un certain nombre d'avancées qu'il serait de mauvaise foi de contester. Pour autant, cette loi de programme, qui ressemble d'ailleurs beaucoup trop, par certains aspects, à une loi de programmation, souffre encore cruellement de ses fondements, confus et déconnectés d'une certaine réalité scientifique, ce qui ouvre la porte aux traductions les plus fantaisistes, comme en témoigne le plan de relance récemment adopté.

C'est bien dommage ! À nous, mes chers collègues, d'apporter à ce texte les clarifications conceptuelles nécessaires. Il est de notre responsabilité de parlementaires de faire réussir le Grenelle.



Question d'actualité

Situation économique et sociale

par Claude JEANNEROT, sénateur du Doubs

Monsieur le Premier ministre, la journée d'action sociale de jeudi dernier a rassemblé environ 2,5 millions de personnes. C'est la France entière, dans sa diversité, qui défilait. Vous y avez vu l'expression d'une inquiétude face à la crise mondiale. Certes, mais c'était aussi le signe d'un refus de votre politique ! Selon un sondage, 62 % des Français jugent que l'action du Gouvernement n'est pas à la hauteur de la gravité de la crise.



Quelle réponse faites-vous à ces plaintes ? Le plan de relance, parlons-en concrètement. Ses mille projets sont destinés à impressionner l'opinion publique. Mais au-delà des effets d'annonce ce plan, même s'il n'est pas totalement insignifiant, est largement insuffisant. Son impact sur la croissance de 2009 sera extrêmement faible, car les projets ne sont ni nouveaux, ni d'application immédiate. Pour la Franche-Comté, région industrielle, la plus touchée par l'augmentation du chômage, rien n'est fait, mis à part le recyclage de quelques vieux projets. Il était pourtant possible de donner un coup de pouce au TGV Rhin-Rhône en lançant le chantier de la branche est ; hélas cet investissement n'a pas été retenu : arbitrage incompréhensible...

Le plan de relance est une architecture en trompe-l'oeil. Il est insuffisant également du fait de l'absence de toute mesure au bénéfice des plus démunis. La progression du chômage et de la pauvreté angoisse nos concitoyens, mais aucune mesure d'urgence n'est prise pour soutenir les plus faibles.

Les Français vous ont adressé un message sans équivoque jeudi dernier. Doivent-ils considérer que ce plan de relance est votre réponse ultime ?

Réponse de Mme Christine Lagarde, ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi.

Face à la crise mondiale, nous organisons la riposte française sur trois plans : financier, économique, social. Financier, d'abord : nous n'avons pas fait des « cadeaux », nous avons réamorcé le financement de l'économie, par une reconstitution des fonds propres et par des garanties, contre paiement d'intérêts ; nous avons à ce titre encaissé 380 millions d'euros.

Économique, ensuite : 26 milliards d'euros seront investis pour enrichir le pays. Nous accélérons les paiements dus aux entreprises et menons un plan d'investissement massif, réparti sur l'ensemble du territoire et répondant à trois critères, rapidité, visibilité, efficacité. Quant aux mesures sociales je citerai les 220 euros de prime aux titulaires du RMI, la prime de solidarité active qui sera versée en avril prochain aux personnes qui toucheront le RSA, la hausse de 6,9 % du minimum vieillesse, la prime à la casse des voitures, les tarifs sociaux du gaz et de l'électricité. Mais je citerai surtout les mesures contre le chômage : nous avons simplifié le recours au chômage partiel, que je préfère nommer activité partielle ; le volume d'heures est porté de 600 à 800 et l'indemnisation couvrira 100 % du salaire net sur toute la durée. Les conventions de transitions professionnelles, qui seront étendues à 25 bassins d'emploi contre 7 aujourd'hui, permettront de soutenir pendant douze mois ceux qui sont victimes d'un licenciement économique. A cela s'ajoutent les conventions de reclassement personnalisé.

On peut toujours critiquer et vilipender pendant que les autres agissent. Les collectivités locales participent à l'effort ; ensemble nous oeuvrons à la riposte.



Question d'actualité

Limogeages dans la Manche

par Jean-Pierre GODEFROY, sénateur de la Manche

Ma question s'adresse à M. le Premier ministre ou plutôt s'adressait à M. le Premier ministre. Le 12 janvier 2009 restera de triste mémoire dans le département de la Manche. Ce jour là, le Président de la République s'est rendu à Saint-Lô présenter ses vœux au monde enseignant. A cette occasion, un certain nombre de professeurs, d'élèves et de parents ont souhaité manifester leur hostilité aux réformes prévues et leur inquiétude pour l'avenir de notre système éducatif. S'en est suivi le limogeage du préfet et du directeur départemental de la sécurité publique de la Manche. Après le « limogeage Clavier » en Corse, nous avons donc eu droit au double « limogeage sifflets » dans la Manche.



Cela a créé l'émoi, l'incompréhension, l'indignation. Le président UMP du conseil général, notre collègue Jean-François Le Grand, s'est indigné qu'on puisse « utiliser un représentant de l'État comme si on utilisait un kleenex ». « C'est une pratique d'un autre temps, et je trouve ça contreproductif sur le plan politique » a-t-il ajouté. Le député UMP, Philippe Gosselin, patron de l'UMP dans le département, a déclaré « le Président était énervé par les sifflets qu'on entendait pendant son discours, ça l'a fortement agacé, il en a même oublié de faire certaines annonces ». Après ces deux limogeages, La Presse de la Manche, après enquête auprès de la population, titrait « Carton rouge pour Sarkozy » tant la réprobation était unanime.

Dans un premier temps, nous avons eu droit à une tentative de dissimulation, la Présidence expliquant qu'il n'y avait pas de sanction puisque le préfet avait une affectation.

Le limogeage du directeur départemental de la sécurité publique a coupé court à cette tentative. Madame la ministre de l'intérieur pour justifier ces décisions évoque désormais des appréciations « pas tout à fait adéquates à une situation ». M le Premier ministre, qui vient de partir, a déclaré « on n'est pas obligé de mettre le Président de la République au milieu de manifestations violentes ». C'est une affirmation que les témoins oculaires, de droite comme de gauche, auront du mal à croire.

Manifestement nous sommes devant le fait du prince ; c'est une décision autoritaire du Président que vous êtes chargé d'appliquer. Depuis quelques années, les libertés publiques sont malmenées : le nombre de gardes à vue a explosé ; le nombre de personnes placées sous ce régime de contrainte a progressé de plus de 50 %. Des citoyens sont poursuivis simplement parce qu'ils ont participé à une manifestation, qu'ils ont eu des mots envers les policiers ou apostrophé le chef de l'État. Ce fut d'ailleurs le cas à Saint-Lô.

Quelles sont précisément les fautes reprochées à ces deux hauts fonctionnaires jusqu'à présent très bien notés, voir récemment félicités pour leurs résultats et qui faisaient l'unanimité dans le département ?

Réponse de M. Roger Karoutchi, secrétaire d'État chargé des relations avec le Parlement.

Dieu sait que je suis partisan d'un rééquilibrage des pouvoirs en faveur du Parlement. Mais votre question dépasse toutes les limites ! La nomination comme la révocation des préfets, qui sont des fonctionnaires d'autorité, relève du conseil des ministres et, cela, quelle que soit l'orientation politique du gouvernement. Et l'on pourrait fournir bien des exemples de révocation sous différents gouvernements.

Il s'est passé que l'ordre public, dont le préfet était responsable, n'a pas été correctement assuré ainsi qu'en témoignent d'ailleurs les rapports qui ont suivi. Il était du devoir du Gouvernement et du ministre de l'intérieur de tirer les conséquences de ces faits et de ces rapports. Le Gouvernement doit en effet avoir entière confiance dans l'efficacité des préfets qui sont ses représentants dans les départements. Il était donc du devoir du ministre de l'intérieur de procéder à ces limogeages. En tout état de cause, le Parlement n'est pas habilité à juger de la nomination des préfets.



Question d'actualité

Réforme des universités

par Serge LAGAUCHE, sénatrice du Val de Marne

La pression monte dans les universités. Les présidents d'universités qui vous ont suivis dans l'autonomie ont été dupés. Les financements que vous leur avez fait miroiter n'arrivent pas. J'en veux pour preuve le courrier que m'a adressé Mme la ministre, et dont je la remercie, mais qui ne fait que m'annoncer comme des moyens inédits ceux qui étaient déjà prévus, il y a plusieurs mois, dans le cadre du plan Licence.



Contrairement aux engagements, Paris perd du personnel administratif alors même que le passage à l'autonomie alourdira considérablement les tâches de gestion.

Vous demandez aux universités de combattre l'échec en premier cycle avec moins d'encadrement, moins d'enseignants-chercheurs !

C'est la première fois depuis quinze ans que des postes d'enseignants-chercheurs sont supprimés dans le supérieur, quand c'est une programmation pluriannuelle ambitieuse de l'emploi qu'il nous faut.

Les universités croulent sous les réformes impréparées et précipitées que vous leur imposez à marche forcée. La formation des enseignants, d'abord. En supprimant l'année de formation en alternance rémunérée, vous ne cherchez qu'à faire des économies au détriment de la qualité de nos futurs professeurs.

Puis est venue la révision du décret sur le statut des enseignants-chercheurs, qui fait de l'alourdissement du temps d'enseignement une sanction pour recherche insuffisante et une solution aux suppressions de postes.

Un consensus était possible sur la modification de ce statut. Des propositions ont été élaborées par la communauté scientifique, que vous refusez de prendre en compte.

Votre politique va à l'encontre de la double exigence de production et de transmission des connaissances, fondement même de l'université.

Ce n'est pas en démantelant nos organismes de recherche, en précarisant les personnels, en érigeant en dogme la concurrence entre individus, équipes, établissements que vous permettrez à notre système d'enseignement supérieur et de recherche de répondre aux enjeux de l'avenir.

La communauté universitaire est prête à dialoguer. L'autoritarisme est contre-productif. Ne brutalisez pas ce secteur essentiel, engagez la négociation !

Quand suspendrez-vous enfin vos projets sur le statut des universitaires et la formation des enseignants pour prendre le temps d'une réflexion collective approfondie et d'une véritable négociation avec les professionnels ?

Réponse de M. Xavier Darcos, ministre de l'éducation nationale

Comment pouvez-vous dénoncer l'absence de dialogue quand Mme Pécresse l'entretient en permanence avec l'ensemble de la communauté universitaire, y compris sur la question du décret relatif au statut des enseignants-chercheurs, puisqu'elle a proposé la rédaction commune d'une charte nationale pour en encadrer l'application ?

Le manque de moyens budgétaires ? Mais le choix du Gouvernement, qui tient l'engagement du Président de la République, va clairement encourager la recherche et l'enseignement supérieur, qui sera doté d'un milliard supplémentaire par an, chaque université voyant sa dotation augmenter de 10 %.

Faut-il rappeler que l'opération Campus représente 5 milliards ? Faut-il redire que, dans le cadre du plan de relance, 730 millions vont être mobilisés dès 2009 ? Faut-il redire que les carrières bénéficient d'un plan de revalorisation sans précédent ?

Les jeunes maîtres de conférence vont voir leur salaire augmenter de 15 à 25 % en 2009. Les promotions des maîtres de conférence, professeurs et directeurs de recherche seront doublées et des primes d'excellence scientifique et de responsabilité pédagogique pourront atteindre 15 000 euros par an.

Les universités vont bénéficier de moyens considérables ce qui leur permettra de gérer leurs ressources humaines au plus près des besoins de formation et de recherche, des étudiants et des laboratoires.

Il est donc tout à fait inexact de prétendre que le Gouvernement se désintéresse de l'université et de la recherche alors qu'au contraire, il s'agit d'une de nos grandes priorités !



Saisine

Saisine du Conseil Constitutionnel par les Sénateurs socialistes sur les PPP

Les sénateurs socialistes ont saisi le Conseil Constitutionnel sur la loi relative à l'accélération des programmes de construction et d'investissements publics et privés, et plus particulièrement son article 13.

Cet article 13 est issu d'un amendement déposé par le gouvernement en dernière lecture tendant à rétablir des dispositions qui avaient été repoussées aussi bien par le Sénat en première lecture que par la Commission mixte paritaire lors de sa réunion du 28 janvier 2009.

Il prévoit qu'une personne publique peut retenir un candidat pour mettre en œuvre un contrat de partenariat sans que les « modalités de financement » soient définies au moment où le candidat est retenu, puisqu'il est clairement écrit que celles-ci « présentent un caractère ajustable ».

Il est également écrit que « le candidat auquel il est envisagé d'attribuer le contrat » présente le financement définitif « dans un délai prescrit par le pouvoir adjudicateur ou l'entité adjudicatrice ».

Il est enfin prévu que, par dérogation, ces dispositions ne s'appliquent que durant les années 2009 et 2010.

Le recours s'appuie sur trois points :

1) Si l'on retient un candidat sans que l'on connaisse les « modalités de financement » de son offre, puisque celles-ci sont « ajustables » est de nature à « priver de garanties légales les exigences constitutionnelles inhérentes à l'égalité devant la commande publique » pour reprendre les termes de la jurisprudence constitutionnelle. Les décisions qui seraient prises relèveraient d'une part considérable d'arbitraire et ne garantiraient en rien le respect du principe d'égalité.

2) Les dispositions retenues dans cet article violent l'article 14 de la Déclaration des Droits de l'homme et du citoyen garantissant « la nécessité des dépenses publiques et le consentement à ces dépenses ». En l'espèce, les personnes publiques seront exposées à un risque financier inconnu au moment du choix du candidat. Ce risque, manifestement disproportionné, est susceptible d'exposer les deniers publics à des aléas contraires aux termes de l'article 14 de la Déclaration de 1789.

3) Le fait que ces dispositions voient leur mise en œuvre limitée aux deux années 2009 et 2010 en fait une mesure ad hoc dont les motivations apparaissent pour le moins peu claires. Il n'est, de surcroît, nullement établi que la dérogation temporaire ainsi créée aurait par rapport au dispositif en vigueur un quelconque effet sur l'accélération des programmes de construction et d'investissements publics et privés. Il serait, tout au contraire, de nature à allonger les procédures de mise en œuvre des partenariats publics et privés, compte tenu des contentieux que ne manquerait pas d'entraîner une législation induisant une aussi grande part d'arbitraire. En conséquence, l'article 13 apparaît être en contradiction avec l'objet même du projet de loi.



Communiqué de presse

Nicolas SARKOZY en complet décalage avec les attentes des Français

Jean-Pierre BEL, au nom du groupe socialiste du Sénat, constate que dans son intervention Nicolas SARKOZY n'a toujours pas répondu aux attentes et aux inquiétudes exprimées par les Français touchés de plein fouet par la crise économique.

Le Président est apparu peu clair, hésitant, sans vision cohérente et globale et finalement sans véritable stratégie comme s'il n'avait pris la mesure réelle de l'ampleur des difficultés et des attentes des Français. Il s'est livré une nouvelle fois à un exercice solitaire du pouvoir, loin des réalités et sans articuler des propositions argumentées.

La seule certitude de Nicolas SARKOZY semblait être la nécessité de supprimer la taxe professionnelle, en s'appuyant sur des chiffres non vérifiés. Les socialistes ne sont pas contre une réforme de la taxe professionnelle, mais de façon concertée et dans le cadre d'une révision globale de la fiscalité locale garantissant aux collectivités la pérennité de leurs ressources. A l'heure où celles-ci doivent investir pour accompagner la relance économique et renforcer leurs actions sociales, il serait absurde de fragiliser encore leur budget.

Les Français attendaient des réponses. Hier soir, ils n'ont eu que de vagues promesses et un rendez-vous incertain.

Diffusé le 6 février 2009



Communiqué de presse

Rémunérations des dirigeants de société et contreparties aux aides de l'Etat

Le Groupe socialiste du Sénat rappelle au Chef de l'Etat et à la majorité les propositions de réforme de l'opposition

A lors que le Président de la République s'apprête à s'adresser aux Français, Jean-Pierre Bel, sénateur de l'Ariège, Président du groupe socialiste, et Nicole Bricq, Sénatrice de Seine-et-Marne, Vice-présidente de la commission des Finances, **rappellent que les parlementaires socialistes ont proposé d'inscrire dans la loi l'encadrement et la limitation des rémunérations variables des dirigeants de sociétés ainsi que de réformer les règles de gouvernance de ces sociétés.**

Tandis que **de nombreux gouvernements adoptent, face à la crise, des législations contraignantes dans ce domaine ou inscrivent en contreparties de l'aide publique la modération des salaires des dirigeants** des sociétés par actions, voire demandent la suspension des versements des dividendes aux actionnaires, la France va bientôt être le seul pays à ne s'en remettre qu'à la bonne volonté des dirigeants d'entreprises.

C'est parce qu'il y a eu un lien entre l'explosion des rémunérations variables des dirigeants des sociétés cotés et l'aggravation de la bulle financière à l'origine de la crise économique, que le groupe socialiste du Sénat avait proposé et défendu, **le 4 novembre 2008, une Proposition de Loi (N° 54) visant à réformer le statut des dirigeants de sociétés, à encadrer leurs rémunérations et à rétablir une fiscalité juste sur ces rémunérations.**

La majorité sénatoriale, à travers le Président de la commission des Lois, Jean-Jacques HYEST, et le Gouvernement avaient refusé de débattre au fond sur ces propositions, renvoyant toute évolution en la matière aux engagements du code de bonne conduite du MEDEF et de l'AFEP par les sociétés concernées.

Le Groupe socialiste demande que **les conclusions de l'évaluation de l'application de ces engagements, promise pour le premier trimestre 2009 par la commission des Lois du Sénat, soient présentées au plus vite** afin que soient enfin débattues au Parlement, de manière urgente, les propositions de régulation dans ce domaine où l'absence de dispositions législatives contraignantes a permis qu'une part toujours plus croissante soit réservée à la rémunération du capital au détriment des salaires.

Diffusé le 5 février 2009



Communiqué de presse

En regagnant l'OTAN, la France perdra l'Europe de la défense

Le Président de la République, Nicolas Sarkozy, annoncera dans les prochains jours le retour de la France dans les structures militaires intégrées de l'OTAN, mettant ainsi fin à plus de quatre décennies d'une "exception" française au sein de l'Alliance atlantique qui avait, en grande partie, caractérisé notre politique étrangère et de défense.

Ce retour - sans conditions et sans contreparties tangibles - sonnera le glas de la politique européenne de sécurité et de défense commune et autonome que la France a soutenu depuis que, en octobre 1991, le Président François Mitterrand et le Chancelier Helmut Kohl, ont affiché leur volonté d'intensifier la réconciliation entre la France et l'Allemagne, tout en promouvant l'idée d'une défense Européenne.

Un tel revirement de notre politique ne peut pas avoir lieu sans que le Parlement soit consulté.

Jean-Louis Carrère et Didier Boulaud, en tant que Vice-Présidents de la Commission des Affaires Etrangères, de la Défense et des Forces Armées, exigent, au nom du groupe socialiste du Sénat, la tenue d'un débat parlementaire suivi d'un vote sur la politique d'alignement menée par Nicolas Sarkozy et sur ses conséquences sur la défense européenne.

Diffusé le 5 février 2009



Communiqué de presse

Les Sénateurs socialistes solidaires avec le mouvement social

Lors d'un rappel au règlement, Daniel Raoul a exprimé au nom des sénateurs socialistes son soutien aux Français qui manifestent dans la rue. Le contexte de l'examen du projet de loi de programme relatif à la mise en oeuvre du Grenelle de l'environnement est pour le moins particulier. La priorité des Français aujourd'hui est de pouvoir boucler leur fin de mois et se loger dignement.

Les sénateurs socialistes solidaires de leurs revendications s'associent à ce mouvement social.

Si une telle mobilisation a lieu aujourd'hui, c'est également pour manifester l'inquiétude que tous les Français ressentent face à la crise et face à un pouvoir qui devient de plus en plus autoritaire et sourd qui continue sa Réforme Générale des Politiques Publiques avec tous les effets négatifs.

Les Français demandent que le gouvernement fasse des gestes en renonçant au paquet fiscal et en donnant du pouvoir d'achat aux plus pauvres.

Diffusé le 29 janvier 2009



Bulletin du Groupe socialiste du Sénat

avec la participation des collaborateurs du groupe

Publication - réalisation - conception : Aïcha KRAI

Contact : 01 42 34 38 51

Fax : 01 42 34 24 26