



Bulletin du Groupe Socialiste Sénat

N° 119 - Mardi 23 juin 2009



S O M M A I R E

- ⇒ **EDITO DU PRÉSIDENT** p. 3

- ⇒ **NOTES DE TRAVAIL** p. 4
 - ⇒ **Crédit impôt recherche**
[débat en séance le 24 juin 2009]
 - ⇒ **Proposition de directive sur le congé maternité**
[débat en séance le 25 juin 2009]
 - ⇒ **Débat sur le volet agricole des négociations OMC**
[débat en séance le 25 juin 2009]
 - ⇒ **Projet de loi relatif à la programmation militaire pour les années 2009-2014**
 - ⇒ Note n° 4
 - ⇒ Chapitre VI : dispositions relatives au secret de la défense nationale
 - ⇒ **Proposition de loi visant à autoriser la restitution par la France des têtes Maories**
 - Grenelle 2
 - ⇒ Pjl portant engagement national pour l'environnement - Titre IV : biodiversité

- ⇒ **INTERVENTIONS** p. 34
 - **Projet de loi portant réforme du crédit à la consommation**
 - ⇒ Intervention de **Nicole BRICQ**, sénatrice de la Seine-et-Marne
 - ⇒ Intervention de **Jean-Pierre SUEUR**, sénateur du Loiret
 - ⇒ Intervention de **Daniel RAOUL**, sénateur du Maine-et-Loire
 - **Débat préalable au Conseil européen des 18 et 19 juin 2009**
 - ⇒ Intervention de **Bernadette BOURZAI**, sénatrice de la Corrèze

- ⇒ **COMMUNIQUÉS DE PRESSE** p. 41
 - ⇒ **M. BARROSO n'est pas l'homme de la situation**



Edito du Président

Tout ça pour ça !

Nicolas Sarkozy est venu à Versailles le lundi 22 juin devant les parlementaires. Il a fêté ainsi à sa manière l'anniversaire de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 en utilisant pour la première fois l'élément majeur de cette révision, le nouveau droit donné au Président de la République de s'exprimer devant le Congrès.



Certains commentateurs ont perçu cela comme un exercice normal de discussion démocratique. Le Président s'exprimant partout, en tous lieux et sur tous sujets, cette expression à Versailles devant les parlementaires ne serait qu'un discours de plus dans une orgie de communication. Cruelle méconnaissance de notre système institutionnel et des équilibres inhérents à la démocratie ! Ce discours, dans ce lieu, dans cette forme, devant un pouvoir législatif contraint au silence, entérine une profonde modification des équilibres de la Vème République avec un nouveau renforcement des pouvoirs présidentiels.

L'équilibre de nos institutions est désormais rompu. Le Premier ministre a été relégué au rang de premier des ministres et son rôle de coordination de l'action gouvernementale a été transféré au secrétaire général de l'Elysée. Ce n'est plus lui qui conduit la politique gouvernementale et sa présence muette à Versailles au milieu des autres ministres en a donné une preuve éclatante. Quant aux ministres, ils sont choisis et révocables selon le bon plaisir du Président et ne rendent plus compte qu'au Prince et à ses conseillers. Le discours au Parlement apporte aussi la touche symbolique à l'omni-présidence. Jusqu'à présent, la règle constitutionnelle de la séparation des pouvoirs était ritualisée.

Ainsi, lorsque le président François Mitterrand s'était rendu au Sénat, les portes d'accès à la salle des séances avaient été fermées.

Désormais, dans le lieu le plus illustre de la monarchie, nous avons vu, selon les termes de Robert BADINTER « la monarchie triomphante en majesté à Versailles ».

Mais l'atteinte à la séparation des pouvoirs n'est pas que symbolique. Les nouveaux droits du Président de la République ne se sont en effet accompagnés d'aucune remise en cause de ses pouvoirs par rapport au Parlement : il dispose toujours du droit de dissolution et demeure politiquement irresponsable. Désormais, le Président peut tout, mais n'est responsable de rien. Quant aux soi-disants nouveaux pouvoirs du Parlement censés survenir grâce à la révision constitutionnelle, la pratique a montré, comme nous l'avions dit lors de la révision constitutionnelle, et comme la pratique n'a cessé de le montrer, que tout ceci n'était qu'illusion, trompe l'œil. Se taire, obtempérer, faire vite, ... et filer doux : telles sont les fonctions assignées au Parlement tant les instruments d'une « rationalisation » du Parlement sont encore plus puissants depuis la révision constitutionnelle de juillet 2008. Se taire, obtempérer, faire vite, ... et applaudir. Telles sont les fonctions assignées désormais par le Prince lorsque le pouvoir exécutif parle au pouvoir législatif. Le soliloque et les monologues ont remplacé le débat.

D'autant que les préoccupations des français n'ont pas vraiment été prises en compte dans ce discours finalement assez creux où les considérations générales succédaient aux incantations hypocrites. On attendait un programme et des perspectives. On a eu un exercice surréaliste et inutile. Pour un tel résultat, nul besoin d'aller à Versailles parler devant des Parlementaires muets. Nos institutions ont prévu le moyen : la déclaration de politique générale du Gouvernement. Nous l'attendons, car sur cette déclaration, le Parlement peut, le Parlement doit, débattre et voter.

Jean-Pierre BEL



Note de travail...

Crédit impôt recherche

Débat en séance du 24 juin 2009

Le crédit d'impôt recherche (CIR), mesure fiscale, a été mis en place par la loi de finances pour 1983 pour inciter les entreprises à accroître leur effort de recherche et développement et à créer des emplois qualifiés.

Le CIR a fait l'objet de deux réformes (en 2004 et fin 2007 -application en 2008-), depuis sa création, afin de modifier son taux et les dépenses concernées.

Mécanisme fiscal du CIR

Le CIR vient en déduction de l'impôt sur le revenu ou de l'impôt sur les sociétés pour l'année au cours de laquelle les dépenses de recherche et de développement ont eu lieu.

Si le crédit d'impôt est supérieur à l'impôt dû ou si l'entreprise est déficitaire, le reliquat est réparti sur l'impôt dû pour les trois années suivantes (éventuellement même remboursé à l'issue de ces trois années).

Le CIR est remboursé intégralement et immédiatement aux entreprises nouvelles (l'année de leur création et les 4 années suivantes), aux jeunes entreprises innovantes (et, depuis 2008, aux jeunes entreprises universitaires) et aux PME de croissance.

Dépenses éligibles

Les seules opérations tendant à éclaircir des incertitudes scientifiques ou technologiques sont prises en compte pour ouvrir droit au CIR.

Sont éligibles au CIR¹ les dépenses permettant la création ou l'amélioration d'un produit, d'un procédé, d'un programme ou d'un équipement présentant une originalité ou une amélioration substantielle (un prototype est éligible au CIR). La liste a été considérablement élargie par les deux réformes du CIR mais certains types de dépenses ont été plafonnées alors qu'elles ne l'étaient, initialement, pas.

Les subventions publiques de l'Etat, de l'Union européenne ou des collectivités territoriales et les avances remboursables sont déduites de la base de l'assiette du CIR.

Taux du CIR

Réformé par la loi de finances n° 2007-1822 du 24 décembre 2007, le taux est fixé à 30% des dépenses de recherche et de développement pour la première tranche de dépenses (relevé à 60% pour les recherches sous traitées à des laboratoires publics et, depuis 2009, à certaines fondations et aux établissements d'enseignement supérieur privés délivrant des diplômes conférant le grade de master) allant jusqu'à 100 millions € et, au-delà de ce seuil de dépenses, à 5%. Ce taux est néanmoins porté à 50% la première année et à 40% pour la deuxième année, pour les entreprises n'ayant pas bénéficié de ce crédit d'impôt depuis 5 ans.

Avant la réforme, la part en accroissement des dépenses de recherche était prise en compte ; désormais seules les dépenses engagées au cours de l'exercice sont prises en compte.

Le plafond du CIR (fixé, préalablement, à 8 M€ en 2004 et 2005, 10 M€ en 2006 et 16 M€ en 2007) a été supprimé lors de la réforme de décembre 2007.

Coût pour l'Etat

Selon le Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, le coût pour l'Etat du CIR est évalué à 3,8 Milliards € pour 2009 alors qu'il ne représentait que 1,5 MD€ en 2006 (avant la réforme) et 428 millions €, en 2003 (avant la première réforme). Le montant du CIR pourrait avoir décuplé, en moins de 10 ans, à l'horizon 2012 !

Ce chiffre de 3,8 milliards € est à mettre en parallèle avec les quelques 10 milliards € destinés aux programmes « recherche » dans la MIREs.²

Les grandes entreprises, principales bénéficiaires du CIR

Un rapport récent du Conseil d'analyse économique³ a démontré que la réforme de 2007 profitait en premier lieu, aux grandes entreprises pour lesquelles le crédit d'impôt recherche constitue d'abord un effet d'aubaine et non une mesure incitative au développement de leurs activités de recherche et de développement.

Ainsi, en 2008, les sommes de recherche et développement ouvrant droit au CIR s'élevaient, pour les seules 58 entreprises bénéficiaires de plus de 500 salariés, à près de 2 milliards € (sur les 3 milliards € déclarés en CIR pour l'ensemble des 513 entreprises concernées). L'enquête de la DGRI, menée de septembre à décembre 2008, faisant état de ces données, concluait : « La croissance de la R&D des entreprises de l'échantillon a été plus forte en 2007 qu'en 2006 et plus forte que celle du PIB. Cette évolution est due aux plus grandes entreprises. »

Financement par le CIR des différents types de dépenses de recherche et de développement

Il n'existe pas de bilan sur le type de dépenses exposées au CIR depuis la réforme de décembre 2007. Les données anciennes font état d'un financement majoritaire, avant 2006, des dépenses en personnel⁴ (39,3% en 2004 et 47,8% en 2006 - chercheurs, techniciens, jeunes docteurs-) et en frais de fonctionnement (29,5% en 2004 et 36% en 2006 - 75% de ces frais de fonctionnement étant des frais de personnels-)

Principaux secteurs d'activité profitant du CIR

Les principaux secteurs bénéficiaires sont :

- le conseil aux entreprises (27% en 2002 ; 22,5% en 2006 et 15% en 2008) ;
- le conseil en informatique (12,5% en 2002 ; 8% en 2006 et 19% en 2008).

De façon générale, les industries fabriquant matériaux ou textiles sont les moins bénéficiaires du CIR, que ce soit avant ou après la réforme.

Freins à l'innovation

Selon l'enquête de la DGRI de 2008 (cf supra : « les grandes entreprises, principales bénéficiaires du CIR »), les trois quarts des entreprises interrogées ont affirmé avoir des difficultés pour engager davantage de dépenses de recherche et de développement, la principale résidant dans le manque de moyens financiers (63% - taux stable par rapport à la période 2005-2007-).

Le CIR n'a jamais fait l'objet d'une évaluation officielle, ni avant, ni après les réformes successives. Il serait donc opportun que les effets de la réforme de 2007 fassent l'objet d'une évaluation afin de permettre à ce dispositif d'adhérer d'abord aux besoins de la recherche et non aux exigences économiques des entreprises.

¹ Dotation aux amortissements : davantage d'immeubles

- Frais de personnel : jeunes docteurs : prise en compte pour le double de leur montant pendant les 24 premiers mois si CDD et effectif supérieur à l'année précédente
- Frais de fonctionnement : 75 % des frais de personnel et 200 % pendant les 24 premier mois pour les jeunes docteurs recrutés.
- Opérations de confiées à des organismes publics, universités et centres techniques industriels : dépenses retenues pour le double de leur montant si aucun lien de dépendance. Plafond de 12M€
- Opérations de recherche et développement confiées à des sociétés privées ou à des experts : externalisation possible dans un état membre de l'UE, Norvège, Islande
- Frais de brevets et COV : prise en compte des honoraires versés aux conseils en brevets et mandataires auprès de l'INPI
- Dépenses de normalisation : retenues pour la moitié de leur montant
- Dépenses de veille technologique : retenues dans la limite de 60.000 € par an
- Dépenses liées à l'élaboration de nouvelles collections par les entreprises du secteur textile, habillement, cuir

² Hors programmes « formation universitaire et recherche universitaire » et « vie étudiante »

³ « Innovation et compétitivité des régions », août 2009

⁴ Sources : Ministère délégué à la recherche et Rapport au parlement sur le CIR remis en application de l'article 34 de la loi programme pour la recherche n° 2006-450 du 8 décembre 2006



Note de travail...

Proposition de directive sur le congé maternité

Débat en séance du 25 juin 2009

La proposition de directive en bref

⇒ **Objet de la proposition** : Réviser la directive de 1992 sur les travailleuses enceintes en améliorant les dispositions relatives à la protection des travailleuses enceintes et de leurs droits sur le marché du travail. La directive s'applique aux salariées uniquement.

⇒ Principales mesures :

- **Durée minimale du congé maternité** : 18 semaines (contre 14 dans la directive de 1992), dont 6 obligatoires après l'accouchement. Les Etats membres ne peuvent imposer une durée obligatoire de congé prénatal, les femmes pouvant choisir du moment où elles prennent la partie non obligatoire de leur congé.

- **Rémunération** : instauration du principe (non obligatoire) de l'octroi du salaire mensuel complet perçu avant le congé maternité. Cependant, l'Etat membre pourra décider de plafonner le montant de la rémunération au montant de la prestation maladie.

- **Droits en matière d'emploi** : Interdiction de licenciement durant le congé maternité non lié à des circonstances exceptionnelles et obligation pour l'employeur de justifier ses motifs par écrit pour un licenciement durant le congé maternité et pendant 6 mois suivant la fin du congé maternité.

- **Droits liés au contrat de travail** : obligation pour les travailleuses de retrouver leur emploi ou un emploi équivalent à l'issue de leur congé de maternité et de bénéficier de toute amélioration des conditions de travail à laquelle elles auraient eu le droit durant leur absence ; droit pour les travailleuses de demander à leur employeur l'adaptation des rythmes et horaires de travail à leur nouvelle situation familiale (l'employeur est tenu d'examiner une telle requête, mais n'est pas obligé de la satisfaire).

- **Congé supplémentaire** : en cas de naissance prématurée, d'hospitalisation de l'enfant à la naissance, de naissance d'un enfant prématuré ou de naissance multiple. Les Etats membres décident de la durée de ce congé.

- **En cas d'infraction** : la charge de la preuve incombe à l'employeur.

⇒ **Délai de transposition** : 2 ans à compter de l'adoption de la directive

Le congé maternité en Europe : un enjeu démographique, social, économique

Si l'Union européenne n'a pas de compétence en matière de politique familiale, elle a une compétence partagée en matière de santé et de sécurité au travail, dans le cadre de la libre circulation des travailleurs. C'est sur cette base qu'elle avait adopté en 1992 une première directive sur le congé maternité, harmonisant de façon minimale la durée du congé (14 semaines). **A noter, l'obligation d'assurer un traitement égal entre les hommes et les femmes dans le domaine de l'emploi figure dès 1957 dans le Traité de Rome.**

Dans les années 2000, la dimension « santé publique » du congé maternité européen s'est peu à peu enrichie d'autres problématiques, à mesure de l'accroissement des compétences et des champs d'intervention de l'UE. Depuis 2000 et l'adoption de la Stratégie de Lisbonne, les Etats membres doi-

vent remplir des objectifs précis en matière de politiques d'emploi et notamment de taux d'activité des femmes. Au croisement des enjeux économiques et sociaux, **les politiques de conciliation entre la vie familiale et la vie professionnelle deviennent une priorité de l'UE en 2006¹**. Le taux d'emploi des femmes augmente en effet à mesure que les services de garde sont importants². En outre, avec un indice de fécondité de 1.68 enfant par femme, **la population de l'Union européenne commencera à décliner à partir de 2035**, selon les dernières estimations d'Eurostat³. La gravité de ce déficit démographique tend à encourager la mise en place de politiques publiques, concernant le congé maternité et les congés parentaux, les conditions d'emploi, et une réflexion plus large sur le modèle de société en Europe⁴.

Cependant, si l'Union européenne tend à définir des objectifs communs, il n'en demeure pas moins que dans ce domaine, l'harmonisation est extrêmement délicate. Le congé maternité, et les politiques familiales de manière générale, ont été conçues à différentes époques (en France dès le début du vingtième siècle), selon différents objectifs (relèvement de la fécondité, conciliation entre vie familiale et vie professionnelle, lutte contre les inégalités et la pauvreté, santé des mères et des enfants...) et différentes traditions relatives au rôle attribué aux femmes dans la société, et à la place de l'intervention de l'Etat en la matière. Dans certains pays, le congé maternité et/ou parental fait figure de marqueur national, voire identitaire. C'est par exemple le cas en Scandinavie, où le principe de l'égalité entre parents est un des piliers du modèle de l'Etat providence et de la « maison commune », selon l'expression, nationale.

Le crédo de la Commission européenne : réviser a minima

- **Dix années de retard...**

La précédente directive sur le congé maternité date de 1992. Elle prévoyait une clause de révision cinq ans après son adoption, soit en octobre 1997, au plus tard. Il n'en a rien été... avant octobre 2008 ! En 1999, la Commission présenta un rapport sur la transposition de la directive, mais qui fut limité à un résumé factuel et technique de la transposition. En aucun cas, la Commission évaluait l'efficacité de la directive en termes d'amélioration de la santé et de la sécurité des femmes allaitantes ou enceintes. Au niveau juridique, la Cour de Justice avait du préciser certaines dispositions trop vagues de la directive (notamment son champ d'application ou encore le principe d'une « prestation adéquate ⁵ »).

A plusieurs reprises⁶, le Parlement européen demanda à la Commission de présenter une proposition de révision de la directive. Pour celui-ci en effet, la directive devait d'avantage protéger la santé des femmes enceintes ou accouchées (allongement du congé maternité à 20 semaines), et définir plus précisément les conditions d'emploi de ces femmes (prestation durant le congé maternité, interdiction formelle de licenciement pendant la grossesse et le congé maternité, encadrement plus strict du travail de nuit ...). En outre, il considérait que du fait d'imprécisions dans la directive ou d'application incomplète du droit national, l'objectif d'harmonisation de la protection des femmes concernées n'avait été que partiellement atteint.

C'est donc dix ans après la date limite, que la Commission européenne s'est finalement décidée à réviser cette directive.

- **... pour des avancées somme toute relatives**

Les avancées sont nombreuses en termes de droits en matière d'emploi et de droits liés au contrat de travail. Enfin, est posé au niveau européen, le principe de l'interdiction de licenciement des femmes enceintes ou durant leur congé maternité. De même, les aménagements en termes de sécurité et de santé au travail viennent répondre en partie, aux revendications exprimées depuis des années par les syndicats européens. En outre, la base juridique a été élargie pour inclure le principe de l'égalité des chances et de l'égalité de traitement des hommes et des femmes (article 141 du traité).

On pourra cependant regretter le manque d'ambition de cette proposition sur un certain nombre de points.

Concernant la durée du congé maternité tout d'abord, il est vrai que 18 semaines constitueraient une avancée pour les quelques Etats membres qui appliquent une durée de 14 semaines⁷. Cependant, faut-il rappeler que la Convention de l'OIT n° 103 recommande 20 semaines, ou encore que l'Organisation Mondiale de la Santé et l'UNICEF préconisent 24 semaines⁸ ?

En outre, si la directive pose le principe d'une rémunération à hauteur du salaire perçu avant le congé, celui-ci n'est pas obligatoire. Cette disposition risque de rester lettre morte compte tenu de l'absence de disposition légale imposant une rémunération dans nombre de pays européens. **De plus, la possibilité ouverte par la directive de rémunérer le congé maternité à hauteur du congé maladie laisserait à penser qu'une femme enceinte est une femme malade, ce qui est une conception totalement inacceptable.** Et dans certains pays, cela revient à rémunérer le congé maternité à hauteur de quelques dizaines d'euros par mois!...

Aucune disposition pour les pères, et les parents en général, n'est prévue. Pourtant la conciliation des vies professionnelles et personnelles est - ou devrait être- un enjeu partagé. Il est vrai que les partenaires sociaux avaient pour tâche au moment où la Commission proposait sa directive, de négocier un accord. Le 18 juin, un accord est intervenu étendant la durée du congé parental de 3 à 4 mois. Cette accord cadre doit maintenant être traduit législativement. Il n'enlève cependant en rien la nécessité de prévoir un congé paternité dans la présente directive.

Enfin, les Etats membres peuvent décider de critères d'éligibilité au congé maternité. Ces critères s'ils sont trop restrictifs, pourraient restreindre considérablement le champ des bénéficiaires et la mobilité des travailleurs en Europe. Cette disposition est par ailleurs contradictoire avec la reconnaissance dans la directive du caractère obligatoire du congé maternité.

En définitive, cette proposition n'apportera pas de grandes avancées aux Français(es). Par contre, elle pourrait comporter une régression, s'agissant du congé prénatal. C'est ce que souligne, entre autres points intéressants, la résolution européenne du Sénat sur la proposition de directive du 15 juin 2009⁹. En effet, selon l'exposé des motifs de la directive, les Etats membres n'auraient plus la possibilité d'imposer un congé prénatal aux femmes enceintes. **Cette décision relèverait du « libre-choix » des femmes... au mépris même de la base juridique de la directive qui est la santé et la sécurité au travail !** Cependant, cette disposition semble contradictoire avec le principe d'une harmonisation minimale reposant sur la non-régressivité. Ce principe est posé par l'article 2 de la directive : « les Etats membres peuvent adopter ou maintenir des dispositions plus favorables aux travailleuses que celles prévues par la présente directive. La mise en œuvre de la présente directive ne peut en aucun cas constituer un motif d'abaissement du niveau de protection dans les domaines régis par la présente directive ». Interrogée informellement sur cette possible contradiction, la Commission européenne a souligné la pertinence de l'interrogation sans toutefois se prononcer sur le fond... !

Lors du dernier Conseil des Ministres des affaires sociales, le 8 juin dernier, un certain nombre d'Etats membres (dont la France ?¹⁰) ont souligné l'importance d'un congé prénatal obligatoire. **Il semble toutefois nécessaire d'interroger précisément le gouvernement français sur sa position en la matière... On se souvient en effet qu'il a introduit une certaine flexibilité sur ce sujet, à hauteur de deux semaines.**

En définitive, cette proposition de directive illustre la politique menée par la Commission européenne ces dernières années : une forte réticence à agir, puis une action à minima.

Une négociation bloquée au niveau européen par les conservateurs

La première lecture au Parlement européen suspendue

Le 16 avril 2009, la commission des droits de la femme et de l'égalité des genres du Parlement européen a adopté le rapport de la socialiste portugaise, Edite Estrela sur la proposition de directive. Les principaux amendements adoptés concernent :

⇒ Un congé maternité étendu à 20 semaines, dont 6 obligatoires après l'accouchement.

- ⇒ Une rémunération correspondant à 100% du salaire mensuel pendant les six semaines suivant l'accouchement, et à 85% au minimum pour les 14 semaines restantes.
- ⇒ L'introduction d'un congé de paternité d'au moins deux semaines obligatoires.
- ⇒ L'extension à un an de l'interdiction de licenciement suivant la fin de l'arrêt du congé maternité.
- ⇒ L'interdiction pour les femmes enceintes d'effectuer un travail de nuit 10 semaines avant la date prévue d'accouchement et pendant leur grossesse si nécessaire pour la protection de la santé de la mère et/ou de l'enfant à venir, et durant toute la période d'allaitement.
- ⇒ L'introduction de dispositions relatives à une approche préventive permettant d'assurer la réalisation d'une évaluation appropriée des risques sur le lieu de travail.

Ces amendements amélioreraient substantiellement la proposition de directive, sans toutefois être totalement satisfaisants : on aurait pu en effet s'accorder sur un congé de maternité plus long ou encore une rémunération à 100% du salaire mensuel, garantie tout au long du congé maternité.

Cependant, le 6 mai dernier, lors du débat en séance publique, une eurodéputée luxembourgeoise a demandé, au nom du Parti Populaire européen (auquel appartient l'UMP) le renvoi en commission. Celui-ci a alors été adopté (par 347 voix contre 256, et 10 abstentions). Compte-tenu des élections européennes, ce renvoi en commission signifie reprendre la procédure à zéro. C'est un sérieux revers pour toutes les forces progressistes du Parlement européen, qui peuvent craindre au vu des résultats des élections européennes du 7 juin, qu'un nouveau rapporteur, de droite, soit nommé sur ce texte, ce qui affaiblirait les chances d'une première lecture ambitieuse du Parlement européen. Pour C. Passchier, Secrétaire Confédérale de la Confédération Européenne des Syndicats: « Nous pensons qu'une occasion importante d'améliorer la situation de millions de femmes enceintes et de jeunes mères a été manquée. Compte tenu de l'évolution démographique, de la baisse des taux de natalité et de la participation accrue des femmes au marché de l'emploi, il est très urgent d'offrir aux femmes ainsi qu'aux hommes les conditions requises pour leur permettre d'élever leurs enfants. Le renforcement de la protection de la santé et de la sécurité des femmes durant leur grossesse, et des options adéquates en matière de congé post-natal, en sont une composante indispensable. Nous incitons vivement tous les groupes politiques du PE à ouvrir de concert et de manière plus constructive afin d'améliorer les niveaux minimum de protection de la maternité et de la paternité au plan communautaire, et nous demandons à la Commission et au Conseil de soutenir cet effort sans ambiguïté ».

... Et un marchandage au Conseil des Ministres

La proposition de directive a été examinée lors du Conseil des Ministres des affaires sociales le 9 mars et le 8 juin derniers. Selon le communiqué officiel, « la majorité des Etats membres sont favorables à un allongement de la durée de 14 à 18 semaines ». Cependant aucun accord sur un nombre précis de semaines n'a pu être atteint, et la Présidence tchèque a reconnu que les discussions n'étaient pas faciles. La position médiane des Etats membres semble de toutes manières très éloignée des 20 semaines proposés initialement par la rapporteure du Parlement européen. Selon certains acteurs de la société civile, **les Etats membres bataillent comme des chiffonniers sur des chiffres sans fonder leurs propositions sur des considérations quant à la santé et la sécurité des enfants et des mères ou encore le retour à l'emploi de ces dernières.**

En outre, les Etats membres se montrent très sceptiques quant au congé paternité et au renforcement des dispositions concernant la rémunération du congé maternité, deux propositions de la rapporteure (initiale) du Parlement européen. Sur ce dernier point, les Etats membres ne sont même pas d'accord sur la proposition de la Commission, pourtant en deçà de celle du Parlement européen.

Soulignons enfin, combien la présidence tchèque du Conseil est de manière générale très conservatrice sur la politique familiale et la conciliation de la vie professionnelle et la vie familiale. Dans une résolution adoptée en février dernier sur la non discrimination basée sur le sexe et la solidarité entre générations, le Parlement européen a appelé les Etats membres à remplir les objectifs de Barcelone en matière de garde d'enfants et a officiellement reconnu **redouter la position de la Présidence tchèque du Conseil selon laquelle la garde d'enfants est « une alternative à part entière à une carrière professionnelle ».**

L'évolution des négociations au sein du Conseil des Ministres dépend désormais de la future présidence suédoise qui prendra ses fonctions au premier juillet. Gouvernée par le parti conservateur, la Suède a cependant une longue tradition d'intervention publique dans le domaine des prestations familiales¹¹ et a déjà annoncé que cette proposition de directive figurerait dans ses priorités de son programme en matière sociale.

Cette directive, les débats et les procédures qui l'entourent, illustrent les difficultés de la construction d'une « Europe sociale » : harmonisation tendant à être minimale, principe de subsidiarité érigé en défense du droit national qu'il soit en deçà ou au-delà des normes européennes proposées, marchandage en termes de chiffres sans égard aux publics ciblés.

Alors que l'Union européenne entre dans une nouvelle phase institutionnelle et politique, cette directive fait figure de test quant aux ambitions sociales de la nouvelle Commission, du nouveau Parlement européen, et des Etats membres. Or bon nombre de groupes de pression représentant les entreprises tentent d'utiliser la crise économique pour mettre frein à toute avancée sociale en Europe, et particulièrement à ce projet de directive. Les syndicats comme les ONG le dénoncent. Et la nouvelle bataille au Parlement européen s'annonce rude, et celle au Conseil compliquée.

Il importera donc pour les socialistes de suivre ce dossier tout au long de la procédure européenne, et de défendre une directive ambitieuse, garante d'un véritable progrès pour les mères enceintes, accouchées et allaitantes, les pères, et la société en général.

¹ Cet objectif constitue l'une des six priorités de la « feuille de route pour l'égalité entre hommes et femmes 2006-2010 » (COM(2006)92). Déjà, en mars 2002, le Conseil européen de Barcelone avait défini des objectifs quantitatifs de garde d'enfants: au moins 90% des enfants entre 3 ans et l'âge scolaire dans des structures d'accueil d'ici 2010 et pour au moins 30% des enfants de moins de 3 ans.

² Voir chiffres de l'OCDE en annexe.

³ « Le vieillissement caractérise les perspectives démographiques des sociétés européennes », Rapport d'Eurostat, 72/2008.

⁴ Voir le rapport du Parlement européen du 21 février 2008 sur l'avenir démographique de l'Europe ». Voir également le rapport du groupe de réflexion du PSE « Relever les défis démographiques du 21ème siècle », octobre 2005.

⁵ Arrêt de la Cour du 21.10.1999, affaire C-333/97.

⁶ Voir notamment le rapport du Parlement européen du 30 mai 2000 sur le rapport de la Commission européenne sur la transposition de la directive 92/85/CEE.

⁷ Voir le tableau comparatif en annexe du congé maternité dans l'Union européenne.

⁸ 24 semaines est la durée demandée par l'ensemble des ONG européennes du secteur social, pour permettre notamment un allaitement de 6 mois sur la base des recommandations de l'OMS (position commune du Lobby Européen des Femmes, de la confédération européenne des organisations familiales, d'Eurochild, du réseau européen d'action contre la pauvreté, de la plateforme sociale, et du forum européen des enfants handicapés, 9 mars 2009).

⁹ Résolution européenne n°97 (2008-2009), sur la base d'une proposition de résolution de la commission des affaires sociales.

¹¹ Contrairement aux débats au Parlement européen, les débats au Conseil ne sont pas publics... d'où l'intérêt de demander précisément au Ministre la position du gouvernement dans le cadre des discussions avec ses partenaires européens.

¹¹ A noter toutefois, en Suède, le congé « maternité » en tant que tel est très court, la Suède privilégiant un congé parental long et rémunéré, à partager obligatoirement par les deux parents, d'où d'ailleurs des difficultés quant à la proposition de directive et d'un congé « maternité » stricto sensu.

Les annexes de cette note d'information peuvent être consultées à partir du site du Groupe socialiste (extranet) <http://www.senateurs-socialistes.fr>



Note de travail...

Débat sur le volet agricole des négociations OMC

Débat en séance du 25 juin 2009

Dédiées au développement, les négociations de Doha, lancées en 2001, restent paralysées par des divergences persistantes entre pays développés et pays émergents sur la libéralisation du commerce agricole et des produits manufacturés. La réunion ministérielle de Genève en juillet 2008, qui devait accoucher d'un compromis entre les 153 pays membres sur les modalités de libéralisation dans ces deux secteurs plus celui des services, a échoué en raison d'un différend profond entre les États-Unis et l'Inde sur le mécanisme de sauvegarde spéciale, destiné à protéger l'agriculture des pays en développement d'une augmentation massive et soudaine des importations, et d'un désaccord entre pays développés et émergents sur le chapitre industriel, en particulier sur le dossier des accords sectoriels qui prévoient, sur une base volontaire des pays membres, une élimination progressive et totale des droits de douane dans 14 secteurs industriels.

Depuis lors, les négociations se poursuivent au niveau technique à Genève. La nouvelle période qui s'ouvre aujourd'hui, après les élections américaines et indiennes, devrait permettre la convocation d'une nouvelle ministérielle.

Il n'en demeure pas moins que la problématique reste toujours la même : un désaccord sur l'équilibre entre l'ouverture du marché agricole européen et les contreparties à demander aux pays émergents.

I. CONTEXTE : ETAT DES NÉGOCIATIONS AGRICOLES

⇒ L'échec annoncé de la ministérielle de juillet 2008, après 7 ans de négociations

Des Etats membres de l'Union européenne déjà en profond désaccord avec les propositions agricoles présentées sur la table de négociation.

La majorité des Etats membres de l'Union européenne (20 sur 27) avait refusé, en mars 2008, les dernières propositions en matière agricole, les jugeant, à juste titre, inacceptables. Le texte de compromis remettait en cause des « pans entiers » de l'économie agricole européenne, en particulier les fruits et légumes et l'élevage. Selon le ministre français de l'agriculture, ce document créait un déséquilibre entre les concessions importantes qui seraient faites par l'Union européenne en agriculture et l'absence d'avancées dans les autres secteurs, à savoir les services, les indications géographiques et l'industrie. Les préoccupations européennes ne sont, d'ailleurs, pas seulement agricoles puisque les diplomates européens estiment que les derniers textes sont totalement insuffisants sur l'ouverture des marchés pour les produits industriels et les services.

Plusieurs chefs d'Etat et de gouvernement de l'UE avaient d'ailleurs écrit au président de la Commission européenne, pour le mettre en garde contre toute tentation de brader les intérêts agricoles européens. Dans la perspective de l'exercice de la présidence française, le Président de la République avait adressé également une lettre en ce sens à José Manuel Barroso, début avril 2008, précisant que :

- les conditions d'un accord équilibré n'étaient pas réunies ;
- le contenu de l'accord devait primer sur un calendrier qui ne pouvait être dicté par des échéances politiques extérieures.
- Déplorait, en particulier, « la dégradation du texte agricole au détriment des intérêts de l'UE ».

⇒ Les résultats

Les divergences entre pays riches, qui demandent un meilleur accès aux marchés des pays émergents pour y exporter leurs biens industriels et les pays en développement qui souhaitent voir supprimer les protections agricoles des pays développés, n'ont pu être surmontées, à l'occasion de la réunion ministérielle de l'OMC qui a eu la dernière semaine de juillet 2008 entre environ 40 Etats sur les 153 membres que compte l'Organisation.

Un échec, dont les raisons sont aussi à rechercher dans la décision prise quelques mois auparavant par le Directeur général de l'OMC (17 avril 2008), d'engager les négociations au niveau global, en nouant les fils entre les principaux dossiers sur lesquels il n'y avait pourtant pas d'accord.

Les concessions de dernière minute, tant des Etats-Unis¹ que de l'Union européenne, n'ont pas suffi à trouver un accord.

Le commissaire européen chargé du Commerce d'alors², Peter Mandelson, avait proposé, le jour de l'ouverture de la ministérielle, d'abaisser de 60% la moyenne des droits de douane agricoles de l'UE, contre les 54% précédemment annoncés. Une tentative de conciliation qui fut un coup d'épée dans l'eau si on en croit l'un des négociateurs pour le Brésil : « il ne s'agit pas d'une concession, mais de la conséquence des négociations » (...) « ce chiffre est une conséquence de différents chiffres sur lesquels les négociateurs se sont déjà mis d'accord » ; bref la reformulation d'offres déjà faites.

Le président de la FNSEA (fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles) Jean-Michel Lemétayer avait alors affirmé que « quand on démarre une semaine de négociations en faisant de nouvelles concessions sans rien obtenir de la part des partenaires », « il y a un risque de nouvelles concessions dans les jours qui viennent et ça devient extrêmement grave pour l'agriculture ». « Je crois qu'il (M. Mandelson) a décidé de faire en sorte que l'agriculture européenne soit sacrifiée dans cette négociation pour je ne sais quelle autre aventure », avait poursuivi M. Lemétayer, en assurant que « ça fera baisser les prix et donc le revenu des producteurs ». Pour le président de la FNSEA, « on va mettre en cause l'indépendance alimentaire de l'Europe et en particulier sur des secteurs très fragiles (...) l'élevage et la viande bovine ».

On peut néanmoins noter que selon certains Etats, comme l'Inde, la réunion a tout de même permis des progrès sur la question des produits considérés comme sensibles, qu'un système de protection permet aux pays producteurs émergents de continuer à soutenir financièrement.

II. LA POSITION DES AUTORITÉS FRANÇAISES

Nous ne sommes pas éloignés de la position des autorités françaises, puisque c'est d'ailleurs celle que nous défendons, nous socialistes, depuis le début du cycle de Doha en 2001.

⇒ Sur le fond : en quoi consiste-t-elle ?

Il s'agit de stopper la fuite en avant des concessions européennes en matière agricole : Michel Barnier considère d'ailleurs que cette situation est inacceptable et qu'un échec des négociations serait même préférable. L'agriculture ne doit pas être une variable d'ajustement « d'un accord à tout prix au seul bénéfice des pays émergents et au détriment des intérêts agricoles européens et, du même coup, des pays les plus pauvres »³.

⇒ **Sur la forme, une forte pression diplomatique liée à l'exercice par la France de la Présidence de l'Union européenne**

A la demande de la France les ministres européens de l'agriculture s'étaient réunis le 18 février 2008 pour protester contre les dernières propositions agricoles de Crawford Falconer, le négociateur en chef de l'OMC pour les questions agricoles, ainsi que sur la position de la Commission européenne qui consiste à conduire l'Union européenne à faire toujours plus de concessions en matière agricole.

La guerre réactivée avec la Commission européenne n'est pas nouvelle puisque la France avait déjà fait part de ces préoccupations à l'automne 2005 à la veille de la réunion ministérielle de Hong Kong (décembre 2005).

M. Barnier avait estimé que le commissaire européen au Commerce extérieur, Peter Mandelson, et le directeur général de l'OMC, Pascal Lamy, tentaient une nouvelle fois de faire renaître de ses cendres un processus qui a plus que du plomb dans l'aile depuis son lancement en 2001.

En désaccord avec ces protestations, le Royaume-Uni, la Suède, le Danemark, la République tchèque, l'Estonie, la Lettonie et Malte n'avaient pas participé à cette réunion.

La Présidence française s'est finalement retrouvée fragilisée sur ce dossier dès juillet, compte tenu des divergences entre Etats membres, après pourtant un début de fronde au printemps : les critiques des méthodes du commissaire au commerce d'alors, Peter Mandelson ont ainsi fait long feu. 6 Etats membres de l'UE (la Grande-Bretagne, la Suède, la République tchèque, l'Estonie, la Lettonie et la Slovénie) avaient fait savoir le 14 juillet 2008, qu'ils soutenaient Peter Mandelson dans les négociations.

Au total, la Présidence française n'a pas pu vraiment utiliser son mandat pour peser dans la négociation. Il n'y a pas eu de suite concrète après de grandes déclarations.

III. CE QUE NOUS, SOCIALISTES, POUVONS DIRE DE PLUS

Soulignons que chaque fois qu'il y a eu, au Sénat, un débat sur l'OMC, nous n'avons eu de cesse de rappeler les risques de ces négociations (dernier débat au Sénat, 27 octobre 2005, intervention de R. Ries qui rappelle tous ces risques, bien avant M. Barnier ou tout autre ministre de l'agriculture de droite).

Ce débat est l'occasion de mettre en valeur les problématiques actuelles :

⇒ **Pour mettre fin à des concessions européennes sans cesse plus nombreuses et qui ont de moins en moins de sens, faut-il prévoir un cadre spécifique pour les questions agricoles ?**

Contrairement à ce qu'a pu penser Michel Barnier, qui souhaitait que les questions agricoles soient retirées du cadre de l'OMC en raison, disait-il, de leur spécificité (mais on pourrait dire cela aussi des services avec toute la problématique des services publics), nous souhaitons qu'un cadre international soit maintenu ne serait-ce que pour l'exercice de notre responsabilité en matière agricole à l'égard des pays en développement.

⇒ **Décalage total des négociations actuelles à l'OMC avec les enjeux agricoles actuels, qu'ils soient nouveaux ou prévisibles.**

Dans le cas de l'agriculture tout particulièrement, les propositions du négociateur de l'OMC sont en décalage total avec la situation actuelle dans laquelle les perspectives de l'agriculture dans le monde sont incertaines, la production mondiale est inférieure à la consommation, les prix des denrées alimentaires augmentent et l'on dénonce le risque de famines futures. Lui, ne fait que proposer des réductions de subventions à la production.

Or, semble-t-il, toute réduction programmée des capacités de production agricole de l'UE serait engagée au détriment de la sécurité alimentaire des Européens et des pays en développement.

⇒ **Les objectifs internationaux de l'agriculture européenne doivent-ils être révisés ?** Que pourraient-ils être ? Prévenir les famines de demain (lutte contre la hausse des denrées alimentaires, lutte contre le changement climatique), encourager l'autonomie alimentaire, aider les pays en développement à reconstituer leur agriculture de subsistance, dépasser l'équation production de biocarburants contre production alimentaire, protéger la qualité de l'alimentation, introduction de normes environnementales plus forte dans la production agricole (réduire les voyages inutiles de denrées alimentaires, transparence de l'étiquetage), mieux protéger les indications géographiques.

⇒ **Les vraies questions ne sont donc aujourd'hui pas posées sur la table des négociations internationales** : est-ce qu'une ouverture supplémentaire des frontières de l'UE et d'autres pays développées provoquerait-elle une diminution de la production agricole, donc des denrées alimentaires disponibles dans le monde ? Quels seraient les effets sur la nature et sur la protection de l'environnement ? Les produits importés seraient-ils tenus à respecter les normes environnementales et les règles de sécurité alimentaire⁴ ? Que dire du respect des normes sociales pour la production ? L'avantage réel pour les pays en développement a-t-il été évalué et pris en considération ? Si l'OMC n'est pas le lieu pour poser ces questions, alors où le faire ?

⇒ **Sur les futures nouvelles négociations, on peut se demander quel sera le document de base pour tenter de conclure le cycle de Doha.**

IV. VERS UNE RELANCE DES NÉGOCIATIONS ?

L'issue des élections américaines (novembre 2008-janvier 2009) puis indiennes (mai 2009) permettra-t-il une relance des négociations, alors que le conflit majeur sur l'agriculture, entre ces 2 Etats membres de l'OMC, a conduit à l'échec de la ministérielle de juillet 2008 ? Que peut-il avoir de nouveau pour débloquer la situation ? La volonté suffit-elle ou faut-il rechercher de nouvelles bases de négociations ? La situation actuelle de crise généralisée peut elle, paradoxalement, permettre la conclusion du cycle de Doha ?

Il n'empêche que le nouveau représentant américain au Commerce, Ron Kirk et le ministre indien du Commerce, Anand Sharma, ont rapidement convenu, en marge d'une réunion du groupe de Cairns⁵ le 9 juin à Bali, de relancer les négociations multilatérales. « Il y a un engagement commun pour collaborer à la reprise des négociations afin de conclure avec succès le round de Doha. Il n'y a pas d'obstacles qui soient insurmontables », selon M. Sharma.

Reste aux partenaires à s'entendre sur le chapitre clé à l'origine de l'échec de la réunion ministérielle OMC de juillet 2008, celui du mécanisme de sauvegarde spéciale pour l'agriculture des pays en développement, dossier sur lequel l'Australie, le Brésil et l'UE assurent la médiation entre Américains et Indiens pour favoriser un accord sur les modalités de libéralisation des échanges mondiaux. Selon le ministre australien du Commerce, Simon Crean, la réunion de Bali marque la reprise d'intenses pourparlers aux niveaux techniques et politiques pour relancer un round qui bute sur d'importants différends Nord-Sud sur les dossiers agricoles et industriels.

⇒ **La position de la nouvelle administration américaine : continuité ou changement de stratégie ?**

Continuité parce que modifier profondément la position des Etats-Unis reviendrait à remettre en cause fondamentalement le système de subvention américain ? L'adoption du dernier « Farm Bill » en mai 2008 n'est pas loin : il serait difficile pour la nouvelle administration de remettre en cause ce système hautement protecteur des grandes surfaces agricoles américaines. Il ne faut pas oublier que les 2 candidats démocrates avaient marqué, l'an dernier, leur préférence pour une politique commerciale internationale protectionniste (est-ce seulement une posture électorale ?)

Ou changement de stratégie, à l'image des premiers pas effectués sur le dossier climat ? la situation de crise pourrait ne pas être étrangère à une modification de la politique commerciale américaine.

La nouvelle administration américaine n'a pas encore pris de position officielle sur les négociations en cours à l'OMC, mais des frémissements se font sentir, qui relèveraient d'un changement de philosophie sans remise en cause totale des lignes rouges américaines ; une inflexion certaine plutôt qu'une révolution, mais qui marquerait certainement un changement de mentalité.

L'issue des négociations multilatérales dépendrait cependant d'un mouvement des Etats-Unis sur trois points : le mécanisme de sauvegarde spéciale pour les pays en développement et le coton en agriculture, les accords sectoriels dans le volet relatif à l'accès au marché industriel (NAMA).

⇒ Les lignes rouges des Etats membres l'Union européenne

Que peut faire désormais l'Union européenne de plus ? La ministre française du commerce, Anne-Marie Idrac, avait déjà souligné, devant la délégation pour l'Union européenne de l'Assemblée le 16 juillet 2008 que « l'UE [avait] beaucoup concédé sur l'agriculture » que l'UE avait déjà franchi les lignes rouges du niveau de concessions acceptables dans le domaine agricole depuis 2001.

Les préoccupations de plusieurs États membres (Allemagne, Autriche, Espagne, Finlande, France, Hongrie, Irlande, Italie, Portugal, Roumanie et Slovaquie notamment) **sur le déséquilibre actuel de la négociation globale et les risques pour l'agriculture européenne restent aujourd'hui les mêmes.** Les Vingt-sept ont réaffirmé leur souhait d'obtenir un accord global ambitieux et équilibré entre les divers piliers de la négociation (agriculture, produits industriels, services et règles).

Les lignes de négociation à ne pas dépasser portaient sur les sujets suivants :

- les disciplines relatives aux soutiens internes de la « boîte verte » ;
- le rééquilibrage dans la réduction des soutiens internes demandée à l'UE et aux États-Unis, compte tenu que le texte de compromis du médiateur agricole à l'OMC, Crawford Falconer, « ne demande pas assez aux États-Unis en matière de soutiens internes » ;
- les volumes à ouvrir pour les produits sensibles ;
- la clause de sauvegarde spéciale ;
- le prix d'entrée des fruits et légumes ;
- les bananes ;
- les modalités de sortie des restitutions à l'exportation ;
- les indications géographiques.

⇒ **Le contexte particulier de crise (économique, financière, alimentaire) ne manquera pas de marquer les nouvelles négociations,** ainsi que le discours qui lui est associé sur les effets néfastes d'un retour au protectionnisme.

Les hostilités sont à nouveau lancées avec la dénonciation par le Groupe de Cairns, début juin 2009, des subventions américaines et européennes au secteur laitier, réclamant qu'elles soient annulées au nom de la lutte contre le protectionnisme.

¹ Plafonnement des subventions agricoles à 15 milliards de dollars annuels.

² Remplacé depuis par Lady Ashton, qui elle aussi britannique, ne devrait pas changer de philosophie, avec une attitude plutôt « allante » sur les concessions à faire...

³ Michel Barnier : débat sur le budget agricole, 4 novembre 2007.

⁴ Cette question s'est posée d'ailleurs avec la volonté de la Commission européenne de ré-autoriser l'importation des poulets américains traités au chlore interdite en Europe depuis 1997, comme signe « amical » à l'égard des Etats-Unis dans le cadre du Conseil économique transatlantique (TEC) dont le dernier s'est réuni le 13 mai 2008.

⁵ Dont l'Afrique du Sud, l'Argentine, le Brésil, le Canada, l'Indonésie et la Nouvelle-Zélande



Note de travail...

Projet de loi relatif à la programmation militaire pour les années 2009 à 2014 - Note n° 4

[Trois autres "Notes de travail" sur ce texte peuvent être consultées à partir du site du Groupe socialiste (extranet) <http://www.senateurs-socialistes.fr>]

« La vérité, la voici : j'ai trouvé, à mon arrivée une situation financière plus que difficile : pour atteindre le modèle d'armée 2015, il aurait fallu, selon les perspectives financières de la Défense, augmenter de 6 milliards d'euros par an son budget d'équipement, soit une hausse de 40%. Qui peut me dire que cet objectif est seulement crédible ? Chacun sait qu'au surplus, ce modèle était irréaliste, on ne l'a pas dit aux Français, eh bien, je le leur dis. » Nicolas Sarkozy, le 21 avril 2008, à Cherbourg.

(Avant « son arrivée » il a été ministre de l'intérieur et ministre des finances des gouvernements qui ont occulté cette vérité aux Français.)

Calendrier provisoire :

Premières informations sur le calendrier - provisoire - pour l'examen du PJJ de programmation militaire:

- 30 juin et 1er juillet : étude du rapport et des amendements en Commission affaires étrangères-défense (dépôt des amendements en Commission 26.06)

- 16 et 17 juillet débat en séance publique (dépôt des amendements 9 juillet).

Mardi 16 juin, à 15 heures, s'est déroulée la réunion des Commissaires socialistes.

LA CRITIQUE POLITIQUE

Avec un bon semestre de retard, la loi de programmation militaire 2009-2014 a été discutée lundi 8 et mardi 9 juin à l'Assemblée alors que le premier exercice, qu'elle était censée encadrer, est déjà largement entamé et que la crise ravive le débat sur son exécution.

La nouvelle "LPM" est la déclinaison législative du Livre blanc sur la défense et la sécurité publié au printemps 2008, elle porte donc la marque du président Nicolas Sarkozy, chef constitutionnel des armées et inspirateur du Livre Blanc.

Avec ce texte, la Défense apporte sa quote-part à la rationalisation de la fonction publique et à la réduction de ses effectifs avec, sur l'ensemble de la période, la fermeture d'environ 80 unités militaires, le transfert d'une trentaine d'autres et à la suppression de 54.000 emplois militaires et civils.

La LPM concrétise les priorités du Livre blanc: concept de sécurité nationale, priorité affichée au renseignement, modernisation des équipements et poursuite des programmes liés à la dissuasion nucléaire.

Ce texte porte en son sein diverses mesures concernant la défense : sur le secret défense, sur les industries militaires...

En voici les points saillants :

1. Un projet loi très en retard : une annuité 2009 en cours de réalisation, un budget 2010 préparation avancée à Bercy. Des OPEX en croissance qualitative (Afghanistan) ; des réformes (bases de défense) en cours mais méconnues ; des nouveaux « conseils de défense et de sécurité nationale » pas voté et déjà en cours (en cour) à l'Elysée... Bref, on est face à un objet législatif inconnu (OLI)...une loi de programmation qui programme le passé récent...

2. Un projet de loi de programmation militaire peu fiable tant la crise économique et financière semblerait n'avoir aucune prise sur les dépenses de défense... Etrange ? Non, simplement manque de sincérité. Autant que la LPM précédente (voir rapports Cour des Comptes et AN) celle-ci n'a que peu de chances d'être exécutée fidèlement. D'ores et déjà des éléments importants relativisent grandement la sincérité du projet : la programmation des ressources exceptionnelles (2009-2010) est mal en point et l'équilibre même du modèle proposé repose sur une inconnue : les « économies » envisagées à partir de la réduction effective des effectifs des armées seront-elles au rendez-vous ? Certes, le projet de loi prévoit des investissements nécessaires et relativement élevés, mais, instruits par l'expérience, on peut légitimement douter de la capacité du Gouvernement à tenir les annuités promises pour 2009 et 2010. Ce projet de loi de programmation militaire demeure un exercice d'affichage politique, plutôt qu'une planification budgétaire sincère, raisonnable et fiable¹.
3. Un projet de loi dangereux pour l'emploi : le ministre prévoit 54 000 suppressions d'emplois (au moins - 7 000 par an). On peut redouter que ce plan - le plus grand plan social que connaîtra la France, toutes entreprises confondues, publiques et privées - ne vienne aggraver la situation de l'emploi. Cette décision est d'autant plus grave que ces suppressions reposent davantage sur une logique comptable que sur une réalité opérationnelle.
4. Un projet de loi « fourre-tout » qui va noyer la programmation militaire dans un fatras de dispositions diverses, d'importance inégale. Il s'agit d'un projet de loi destiné à faire passer, vite fait, bien fait, des mesures, certaines anodines, d'autres polémiques, et - en tout état de cause - éloignées de la programmation militaire.
5. Un projet de loi idéologique qui cherche à donner au président de la République la mainmise totale sur les questions de défense et de sécurité (la sécurité nationale héritée des années Bush). Cette programmation militaire devient alors la « mère porteuse » d'une approbation (indirecte mais effective) par le Parlement du Livre Blanc du Président (l'annexe du P.J.L.) ; Livre Blanc qui n'a pas été voté auparavant par la représentation nationale. Il consacre la nouvelle politique à l'égard de l'OTAN.
6. Un projet de loi qui avance des propositions controversées sur le « secret défense ».
7. Un projet de loi qui apporte des mesures inacceptables dans le domaine des industries de défense.
8. Un projet de loi conçu en période de (faible) croissance qui sera appliqué en période de très forte récession... peut-on croire à sa sincérité budgétaire ?

A l'Assemblée nationale, les députés socialistes ont défendu **une motion d'irrecevabilité** (insincérité des financements envisagés) et **une question préalable** (notion de sécurité nationale, concentration des pouvoirs). Une bonne partie du débat s'est concentré sur les articles relatifs au « secret défense », contesté aussi bien par l'opposition que par les membres de la Commission des Lois.

PRÉSENTATION GÉNÉRALE DU PROJET DE LOI :

Analyse du texte issu de l'Assemblée nationale

A l'issue du débat à l'Assemblée nationale, il comprend sept chapitres et il comporte 21 articles, ainsi qu'un rapport annexé.

Le rapport annexé n'a pas de valeur normative, mais il peut faire l'objet d'amendements, comme les articles du projet de loi.

Les quatre premiers articles du P.J.L. portent sur la programmation militaire proprement dite, tandis que les 17 autres articles concernent des dispositions législatives sur l'industrie de défense, relatives au secret défense, sur les sites à dépolluer, à l'organisation de la défense, etc.

¹ Selon la programmation annoncée, l'annuité consacrée aux équipements passera de 15,4 Md€ en 2009 à 18 Md€ en 2014. La programmation 2003-2008 avait envisagé une progression équivalente...on sait ce qu'il advint.



Note de travail...

Secret défense - Chapitre VI : Dispositions relatives au secret de la défense nationale

[Ce document de travail vient compléter la note n° 4 sur le projet de loi relatif à la programmation militaire pour les années 2009 à 2014]

I - EXPOSÉ SOMMAIRE

Le chapitre VI de ce projet de loi traite des perquisitions effectuées par les juges d'instruction, lorsqu'ils rencontrent des renseignements couverts par le secret défense. Les juges estimaient que seule la prise de connaissance du contenu de ces pièces était l'objet du secret. Pour éviter la disparition du renseignement en question, ils en ordonnaient la mise sous scellés jusqu'à la levée éventuelle du secret par le ministère compétent.

La Commission Consultative du Secret de la Défense Nationale (CCSDN) avait attiré l'attention dans un de ses rapports annuels sur cette lacune du texte, et sur l'absence de base légale pour trancher le conflit entre la mission du juge (et la sauvegarde des preuves) d'une part, et la préservation du secret d'autre part. Les saisies opérées dans l'affaire Clearstream, notamment, avaient provoqué une certaine émotion dans les cercles de l'exécutif.

Dans son avis du 5 avril 2007, le Conseil d'Etat a également souligné le caractère insatisfaisant du cadre juridique applicable à la procédure de perquisition lorsque des éléments protégés par le secret de la défense nationale sont en cause.

Il a recommandé une modification législative afin de permettre le recueil d'éléments utiles à la manifestation de la vérité sans enfreindre les dispositions du code pénal qui interdisent à toute personne non habilitée, y compris aux magistrats, de prendre connaissance d'éléments classifiés.

Le projet de loi, au lieu de restreindre le champ du secret défense, ou de mieux le définir, prévoit au contraire de l'étendre non plus seulement à des documents mais à des lieux qui deviendraient inaccessibles ou pour le moins difficilement accessibles aux autorités judiciaires dans le cadre d'enquêtes pénales.

Le projet de loi tranche donc le conflit en faveur de l'exécutif, par une extension importante du secret défense.

Le projet de loi initial envisage trois types de situations :

1 - Certains lieux ont été déclarés à la CCSDN comme susceptibles d'abriter des éléments couverts par le secret défense

Le projet de loi prévoit que, dans ce cas, le magistrat doit prendre une décision écrite et motivée, par laquelle il informe le président de la CCSDN de la nature de l'infraction sur laquelle porte les investigations, les raisons justifiant la perquisition et l'objet de celle-ci ; la perquisition a lieu en présence du président de la CCSDN ; seuls des documents déclarés secret défense relatifs à l'infraction sur lesquelles portent les infractions peuvent être saisis par la CCSDN qui doit rendre un avis de déclassification confirmé ou non par le ministre compétent ;

2 - Si le lieu de la perquisition n'a pas été au préalable signalé comme susceptible d'abriter un secret, mais qu'il s'en trouve être un quand même, le président de la CCSDN est informé, et il doit assister à la perquisition ; cette dernière est suspendue jusqu'à son arrivée ;

3- Jusqu'à présent, la législation ne protégeait pas d'une perquisition les lieux abritant des installations ou des activités sensibles pour la défense nationale.

Or, le texte dans son article 13 prévoit d'étendre le champ du secret défense à des lieux qui seraient classifiés selon des conditions définies en Conseil d'Etat. La perquisition ne pourra être effectuée dans ces lieux qu'en vertu d'une décision envoyée par le magistrat au Président de la CCSDN qui indique la nature de l'infraction sur lesquelles portent les investigations, les raisons justifiant la perquisition et l'objet de celle-ci. La perquisition ne peut avoir lieu qu'en présence du Président de la CCSDN, qui peut être représenté par un membre de la commission.

Non seulement la perquisition dans ces lieux devra être précédée d'un avis favorable de déclassification temporaire rendu par le président de la CCSDN puis faire l'objet d'une déclassification opérée par l'autorité administrative elle-même.

Enfin, la perquisition ne pourra être entreprise que dans les limites de cette déclassification, c'est à dire, dans les lieux que l'autorité administrative concernée aura bien voulu exposer au regard du juge.

La commission des lois de l'Assemblée Nationale a donné un avis défavorable à ce dispositif qui a donc fait l'objet de nombreuses modifications :

S'agissant des lieux abritant des documents classifiés :

L'Assemblée nationale a prévu qu'un décret en Conseil d'Etat détermine les conditions de délimitation de ces lieux. Leur liste est « établie de façon précise et limitative par arrêté du Premier ministre ». Cette liste est communiquée à la CCSDN et au ministre de la justice, « qui la rendent accessible aux magistrats de façon sécurisée », le magistrat devant vérifier si le lieu dans lequel il souhaite effectuer une perquisition figure sur cette liste.

L'Assemblée nationale a également rendu passible de sanctions pénales le fait de dissimuler des éléments non classifiés dans les lieux signalés comme abritant des éléments classifiés, en tentant de les faire bénéficier de la protection attachée au secret de la défense nationale.

S'agissant des lieux classifiés :

L'Assemblée Nationale a prévu que la décision de classification sera prise, non par décret en Conseil d'Etat mais, **pour 5 ans, par arrêté du Premier ministre** publié au Journal officiel, après avis de la CCSDN. La liste des lieux classifiés serait ainsi publique. L'Assemblée nationale a également prévu que lorsque le président de la CCSDN transmet son avis sur une déclassification temporaire aux fins de perquisition à l'autorité administrative, celle-ci doit faire connaître sa décision « **sans délai** ».

S'agissant des conditions d'intervention du président de la CCSDN lors des perquisitions dans des lieux abritant des éléments classifiés :

L'Assemblée nationale a tout d'abord prévu que le président de la CCSDN puisse désigner des « **délégués** », dûment habilités au secret défense, destinés à le suppléer lorsque ni lui-même, ni un autre membre de la CCSDN ne peut être présent.

Lorsque le magistrat envisage une perquisition dans **un lieu abritant des éléments classifiés**, il saisit le président de la CCSDN d'une demande écrite.

L'Assemblée nationale a apporté plusieurs modifications :

- le magistrat adressera au président de la CCSDN une décision écrite lui indiquant seulement le lieu de la perquisition ;
- le président de la CCSDN ou son représentant devra se transporter sur les lieux **sans délai** ;
- la nature de l'infraction sur laquelle portent les investigations, les raisons justifiant la perquisition, son objet et les lieux visés par la perquisition ne seront portés à la connaissance du président de la CCSDN qu'au commencement de la perquisition, ces éléments n'ayant pas à figurer dans la saisine initiale de celui-ci, comme c'était le cas dans le projet de loi.

S'agissant de la procédure en cas de découverte inopinée d'éléments classifiés dans des lieux sans statut particulier au regard du secret de la défense nationale

L'Assemblée nationale a modifié le texte pour permettre la poursuite de la perquisition, en présence de la découverte inopinée d'un élément classifié secret défense. Les éléments classifiés seront placés sous scellés sans qu'il en soit pris connaissance par le magistrat, puis transmis au président de la CCSDN. Le magistrat pourra alors enclencher une procédure de demande de déclassification.

On peut regretter que l'Assemblée Nationale n'ait pas modifié la procédure applicable aux perquisitions effectuées dans des lieux classifiés secret défense créant ainsi des zones de non droit.

II - LE RÉGIME JURIDIQUE DU SECRET DE LA DÉFENSE NATIONALE

⇒ Le secret défense

Le régime juridique du secret de la défense nationale est assuré par les articles 413-9 à 413-11 du code pénal. Aux termes de l'art 413-9 sont qualifiés de secrets « les renseignements, objets, documents, procédés, données informatisées ou fichiers intéressant la défense nationale qui ont fait l'objet de mesures de protection destinées à restreindre leur diffusion ».

Il est essentiel de noter que la notion de défense nationale ne se réduit pas à la seule défense militaire. En effet, l'art L. 1111-1 du code de la défense dispose que « la défense nationale a pour objet d'assurer en tout temps, en toutes circonstances et contre toutes les formes d'agression, la sécurité et l'intégrité du territoire, ainsi que la vie de la population ». Ainsi, la défense concerne tous les secteurs d'activité : défense militaire du pays, mais également défense civile, sécurité intérieure, protection des activités financières, économiques ou industrielles, protection du patrimoine scientifique et culturel de la France.

La décision de classification

La décision de classification est **une prérogative, un pouvoir discrétionnaire de l'autorité administrative**, se manifestant par l'apposition d'un marquage sur le support de l'information. Chaque ministre détermine, dans des conditions fixées par le Premier ministre, les informations ou supports protégés qu'il y a lieu de classer à l'un des trois niveaux de protection :

⇒ le niveau de classification « **très secret défense** » est réservé aux « informations ou supports protégés dont la divulgation est de nature à nuire très gravement à la défense nationale et qui concernent les priorités gouvernementales en matière de défense » ;

⇒ le niveau « **secret défense** » concerne « les informations ou supports protégés dont la divulgation est de nature à nuire gravement à la défense nationale » ;

⇒ le niveau « **confidentiel défense** » est réservé aux « informations ou supports protégés dont la divulgation est de nature à nuire à la défense nationale ou pourrait conduire à la découverte d'un secret de la défense nationale classifié au niveau « très secret-défense ou secret-défense »

« La décision de classification est une décision discrétionnaire de l'administration. Il arrive ainsi que la classification soit utilisée de façon abusive »¹. La Commission consultative du secret de la défense nationale a d'ailleurs rappelé dans son dernier rapport qu'il est « hautement souhaitable que l'autorité administrative procède à la classification avec discernement, en respectant la philosophie et la nécessité de la protection ».

⇒ accès aux éléments couverts par le secret défense

Seules les personnes ayant fait l'objet d'une décision préalable d'habilitation et ayant besoin d'en connaître peuvent avoir connaissance de telles informations ou supports protégés.

La protection du secret défense est assurée par les articles 413-10 et 413-11 du code pénal :

- l'article 413-10 du code pénal prévoit des sanctions pour **les personnes détenant un secret de la défense nationale** et qui ne respectent pas les règles édictées dans ce domaine. Ils peuvent être condamnés à sept ans d'emprisonnement et 100 000 euros d'amende s'ils détruisent, détournent, soustraient, reproduisent ou portent à la connaissance du public un secret de la défense nationale (compromission active). Ils encourent les mêmes peines, s'ils ont laissé faire de tels agissements (compromission passive) ;

- l'article 413-11 complète le dispositif en punissant le fait de connaître un élément couvert par le secret défense sans y être autorisé. En effet, est passible de cinq ans d'emprisonnement et de 100 000 euros d'amende le fait, **pour toute personne non autorisée** à connaître un secret de la défense nationale, de s'assurer la possession, de détruire, soustraire ou reproduire, de porter à la connaissance du public ou d'une personne non qualifiée un élément couvert par le secret de la défense nationale. Cette forme de compromission est nécessairement active.

⇒ **Accès des autorités judiciaires à des éléments couverts par le secret défense**

La protection qui entoure le secret défense est également applicable aux autorités judiciaires.

Un magistrat n'a même pas la possibilité de consulter un élément couvert par le secret défense afin d'évaluer s'il est susceptible de l'intéresser dans le cadre de ses investigations. En effet, un magistrat ne peut pas être habilité au secret défense et toute consultation d'un document classifié, même fortuite, constitue une compromission du secret défense, passibles des sanctions prévues à l'art 413-11 du code pénal.

Avant la loi de 1998, le magistrat devait demander à l'autorité administrative qui avait procédé à la classification de l'élément de le déclassifier afin d'y avoir accès.

La loi du 8 juillet 1998 a intégré à la procédure de déclassification par l'autorité administrative l'intervention obligatoire d'une autorité administrative indépendante, la Commission consultative du secret de la défense nationale CCSDN².

Ainsi, lorsqu'un membre de l'autorité judiciaire souhaite avoir connaissance d'une information classifiée, il adresse une demande motivée à l'autorité administrative compétente. Cette dernière doit alors saisir sans délai la CCSDN, qui rend au ministre concerné un avis simple. Cet avis « prend en considération les missions du service public de la justice, le respect de la présomption d'innocence et les droits de la défense, le respect des engagements internationaux de la France ainsi que la nécessité de préserver les capacités de défense et la sécurité des personnels » (art L. 2312-7 du code de la défense).

Il faut noter que si l'avis de la CCSDN ne lie pas l'autorité administrative, ses décisions lui sont en réalité conformes dans la quasi-totalité des cas : 25 fois sur 26 en 2006, 20 fois sur 22 en 2007, 14 fois sur 16 en 2008. L'avis de CCSDN fait l'objet d'une publication au journal officiel.

⇒ **Perquisitions et secret défense : une conciliation difficile**

L'art 94 du CPP dispose que « les perquisitions sont effectuées dans tous les lieux où peuvent se trouver des objets ou des données informatiques dont la découverte serait utile à la manifestation de la vérité ».

Cette règle d'ordre général souffre des exceptions

- l'art 67 de la Constitution qui énumère les actes auxquels s'applique l'immunité du Président de la République, les perquisitions en font partie ;
- l'art 22 de la Convention de Vienne interdit les perquisitions dans les locaux diplomatiques et consulaires ;

- l'art 56-1 du CPP prévoit des modalités spécifiques pour les perquisitions dans le cabinet d'un avocat ou à son domicile³ ; d'autres professions connaissent des modalités particulières pour les perquisitions dans leurs locaux : les entreprises de presse, les médecins, les notaires, avoués et huissiers ;
- les enceintes militaires ;
- les perquisitions au sein des enceintes parlementaires sont conditionnées à une autorisation du président de l'assemblée concernée.

Perquisitions menées par les autorités judiciaires dans des lieux susceptibles d'abriter des secrets de la défense nationale

Le droit français ne prévoit aucun régime spécifique s'agissant des perquisitions menées par les autorités judiciaires dans des lieux susceptibles d'abriter des secrets de la défense nationale.

Ainsi, le droit positif aboutit à une solution paradoxale : les magistrats peuvent perquisitionner en tout lieu mais s'exposent à des poursuites pénales (art 413-11 code pénal) s'ils acquièrent connaissance, même fortuitement, d'informations couvertes par le secret défense. Par ailleurs, le placement sous scellés des documents classifiés saisis se heurte à une difficulté évidente : comment l'autorité judiciaire pourrait-elle identifier les documents intéressant l'enquête sans avoir accès à leur contenu ?

Face à cette incertitude juridique, le Gouvernement a saisi le Conseil d'Etat d'une demande d'avis sur les pouvoirs des juges d'instruction et des officiers de police judiciaire vis-à-vis des informations classifiées qu'ils peuvent être amenés à trouver au cours de leurs investigations.

Dans son avis du 5 avril 2007, **le Conseil d'Etat a souligné le caractère insatisfaisant du cadre juridique applicable à la procédure de perquisition lorsque des éléments protégés par le secret de la défense nationale sont en cause.** Le code pénal s'oppose à ce que le magistrat ou l'officier de police judiciaire qui mène la perquisition prenne connaissance de tout élément classifié. **Le Conseil d'Etat a recommandé une modification législative afin de permettre le recueil d'éléments utiles à la manifestation de la vérité sans enfreindre les dispositions du code pénal qui interdisent à toute personne non habilitée, y compris aux magistrats, de prendre connaissance d'éléments classifiés.** Il a suggéré d'étendre à cette fin les compétences de la commission consultative du secret de la défense nationale, dont l'intervention n'est actuellement prévue que lorsqu'une juridiction demande à l'autorité administrative, par voie de réquisition, communication d'éléments classifiés.

⇒ **Les affaires récentes, le contexte politique**

En réalité, il existe un contexte judiciaire qui a probablement été déterminant pour élaborer ces nouvelles normes.

C'est ainsi que l'on peut citer la perquisition effectuée à l'Elysée dans l'affaire Borrel, l'instruction de l'affaire des frégates de Taïwan qui s'est vue entravée par la classification de documents au titre du secret défense et enfin la perquisition effectuée dans l'affaire Clearstream au siège de la DGSE.



Note de travail...

Proposition de loi visant à autoriser la restitution par la France des Têtes Maories

La proposition de loi se propose d'autoriser le déclassement de l'ensemble des têtes maories détenues dans les musées de France pour faire droit à une demande du gouvernement néo-zélandais qui souhaite accéder à la demande des tribus concernées de procéder à l'inhumation des restes de leurs ancêtres. La proposition de loi

tend à apporter une solution au refus opposé par le tribunal administratif à la ville de Rouen qui souhaitait restituer directement la tête maorie détenue dans l'un de ses musées.

Sénat n° 215

Rapporteur de la commission des affaires culturelles :
Philippe Richert - Rapport en commission le 23 juin 2009, 15 heures 15

Séance publique : lundi 29 juin 2009, après-midi

Le droit opposable

L'article 451-5 du Code du patrimoine dispose, dans son premier alinéa, de l'inaliénabilité des biens des collections des musées de France¹.

Son second alinéa précise que toute décision de déclassement d'« un de ces biens » doit être prise, « après avis conforme d'une commission scientifique ».

Par ailleurs, le 3° alinéa de l'article 16-1 du code civil interdit au corps humain et à ses composantes de faire l'objet d'un droit patrimonial.

C'est sur le fondement de cette dernière disposition que la ville de Rouen avait décidé (par délibération du conseil municipal du 19 octobre 2007) de restituer, en octobre 2007, à la Nouvelle Zélande, une tête maorie tatouée, estimant que celle-ci ne pouvant faire l'objet d'un droit patrimonial, ne nécessitait pas une procédure de déclassement pour être restituée à son état d'origine.

Le tribunal administratif de Rouen (saisi en référé, par le ministère de la culture), dans sa décision du 27 décembre 2007, a annulé, sur la forme, la décision de la ville de transfert de la tête au motif que « la commission scientifique » n'avait pas été consultée. Cette annulation de forme répond, en réalité, à la question de fond : le juge administratif a signifié que la tête maorie constituait un bien de collection inaliénable puisqu'elle aurait dû être soumise à la procédure s'appliquant au déclassement de ce type de biens.

La proposition de loi visant à autoriser la restitution des têtes maories à la Nouvelle Zélande, a été déposée, par Catherine Morin-Desailly (alors adjointe à la culture du maire de Rouen, P. Albertini) à la suite de cette décision.

Les têtes maories dans les musées de France

De nombreux musées français conservent en dépôt des « têtes maories » (ou « toi moko » ou « moko moko »). Il s'agit de restes humains datant de l'époque coloniale : des têtes de guerriers de haut rang tatoués et, parfois, d'esclaves mis à mort après avoir été tatoués afin de faire commerce de leurs têtes auprès des collectionneurs de l'époque.

Depuis 1831, ce commerce de restes humains a été interdit par décision des autorités britanniques. On citera, parmi les musées de France, conservant, dans leurs dépôts, de tels restes : le Muséum d'histoire naturelle de Rouen (la tête a été offerte au musée par un collectionneur en 1875), le Musée des confluences de Lyon, et, surtout, le musée du Quai Branly, à Paris qui détient une demi-douzaine de têtes maories. La tête maorie du musée de Rouen n'est plus exposée depuis 1996.

Restitution des têtes maories détenues par les musées, partout dans le monde

Depuis 1992, le gouvernement néo-zélandais a engagé des démarches auprès des états concernés afin de se voir restituer les têtes maories détenues dans des musées ou institutions. Une trentaine d'états a, à ce jour, restitué des têtes (L'université écossaise d'Aberdeen a restitué 9 têtes tatouées momifiées ; Genève, Londres, Buenos Aires, Sidney et Copenhague ont suivi...) au musée Te Papa Tongarewa de Wellington (qui héberge provisoirement ces têtes, avant tests ADN permettant de les restituer à leur tribu d'origine pour inhumation).

Précédent législatif

En 2002, le parlement a adopté un texte (loi n° 2002-323 du 6 mars 2002) permettant de déclasser un bien d'une collection d'un musée de France, constitué de restes humains ; il s'agissait de ceux de Saartjie Baartman (dite Venus Hottentote), conservée au Muséum d'histoire naturelle de Paris.

La solution choisie par le législateur avait alors été d'autoriser la restitution, à l'Afrique du sud, de sa dépouille mortelle en visant le « bien » concerné ; l'article unique est ainsi libellé : « A compter de la date d'entrée en vigueur de la présente loi, les restes de la dépouille mortelle de la personne connue sous le nom de Saartjie Baartman cessent de faire partie des collections de l'établissement public du Muséum national d'histoire naturelle. »

Le groupe socialiste du Sénat s'était montré favorable à cette restitution en soulignant qu'il s'agissait de rendre à un être humain, sa dignité, post mortem mais en pointant du doigt les risques de créer un précédent que d'autres états seraient, ultérieurement, fondés à invoquer pour se voir restituer des biens de toute nature, détenus dans des collections publiques.

Les risques de procéder au déclassement des biens conservés dans les musées de France

Il convient d'être extrêmement vigilant et de poser des critères extrêmement précis aux possibilités de déclassement d'un bien d'une collection d'un musée de France. Sans cela, n'importe quel Etat sera, demain, fondé à demander la restitution d'une oeuvre ou d'un objet originaire de son territoire, acquis - parfois de façon contestable - par la France, mais faisant partie des collections publiques depuis souvent plusieurs siècles.

Quel sort serait réservé ainsi, par exemple, aux nombreuses oeuvres rapportées par Napoléon de ses différentes campagnes, aux oeuvres confisquées aux immigrés à la fin du XVIII^e siècle et rentrées depuis dans les collections publiques, aux très nombreuses antiquités ramenées par des archéologues des quatre coins du monde au titre des partages effectués lors de fouilles ? Leurs états d'origine, invoquant le précédent de la « Vénus hottentote » et des « têtes maories » pourront être fondés à les réclamer.

Analyse de l'article unique de la proposition de loi

L'article unique de la proposition de loi est calqué sur le modèle de la loi de 2002 qui a permis la restitution des restes de la vénus Hottentote à l'Afrique du sud. Ce faisant, elle dispose de la cessation d'appartenance aux collections des têtes maories conservées par tous les musées de France.

Sur le plan moral (et diplomatique), on ne peut que souscrire à la volonté d'accéder à la demande d'un Etat tendant à restituer une dignité post mortem à ses citoyens.

Sur le plan juridique, au-delà du débat de l'opposition ou non d'un droit patrimonial (opposable aux biens des collections publiques) aux restes humains conservés dans les musées de France, on peut s'interroger sur le bien fondé d'une procédure globale de déclassement de biens conservés dans diverses institutions et, ce, d'autant plus que l'article 451-7 du code du patrimoine interdit le déclassement de « biens incorporés dans les collections publiques par dons et legs ou pour les collections ne relevant pas de l'Etat, (de) ceux qui ont été acquis avec l'aide de l'Etat... ». Il semble probable que certaines des têtes maories, conservées dans les musées de France, relèveront de l'une de ces deux catégories.

¹ Environ 1200 établissements bénéficient du label « musée de France », conformément aux termes de la loi du 4 janvier 2002 relative aux musées de France.



Note de travail...

Grenelle 2

Projet de loi portant engagement national pour l'environnement

Titre IV - Biodiversité

Pendant la dernière campagne présidentielle, Nicolas Hulot a réussi à appeler l'attention du grand public sur l'urgence écologique menaçant la planète au travers de son pacte écologique. Nicolas Sarkozy avait alors pris l'engagement de mettre en place, une fois élu, comme le proposaient les associations environnementales, une négociation engageant toutes les parties prenantes, un Grenelle de l'environnement mené sous l'égide d'un vice-premier ministre chargé du développement durable.

C'est d'abord Alain Juppé qui sera nommé à la tête d'un super ministère à vocation transversale rassemblant les politiques de l'énergie, du transport, de lutte contre le changement climatique, de gestion des ressources naturelles et d'aménagement durable du territoire. Jean-Louis Borloo lui succédera un mois plus tard après les législatives.

Le dialogue environnemental sera mené de mai à octobre 2007 entre des membres répartis en 5 collèges, Etat, collectivités locales, ONG, employeurs, salariés et les tables rondes finales aboutiront à pas moins de 273 engagements

On se souviendra que Nicolas Sarkozy a tenu à présenter les premières conclusions du Grenelle de l'environnement, le 25 octobre 2007, devant José Manuel Barroso, président de la Commission européenne, Al Gore et Wangari Maathai, les deux prix Nobel de la Paix, l'ensemble du gouvernement et des participants au Grenelle de l'environnement réunis à l'Elysée.

Les travaux du Grenelle de l'environnement ont eu incontestablement un succès populaire et médiatique important, les 273 engagements sont ambitieux mais plus d'un an et demi plus tard, nous sommes encore loin du compte.

Le projet de loi de mise en œuvre du Grenelle de l'environnement (ou Grenelle 1) - qui porte très mal son nom puisqu'il contient essentiellement une reprise des objectifs et orientations du Grenelle - est encore en cours d'examen au Parlement. L'Assemblée nationale est en train de procéder à la 2ème lecture et le Sénat devrait se prononcer de nouveau sur le projet de loi lors de la session extraordinaire de juillet.

Le projet de loi portant engagement national pour l'environnement (ou Grenelle 2) sera examiné selon la procédure d'urgence. Le travail a commencé, depuis quelques semaines, en commission des affaires économiques au Sénat. Le projet de loi devrait passer en séance, au Sénat, lors de la session extraordinaire de septembre.

Au-delà du retard qui a été pris, on peut relever qu'il est assez singulier de demander au Parlement de commencer à travailler sur la mise en œuvre d'objectifs sur lesquels il n'y a toujours pas eu d'accord !

Il faut aussi souligner que tous les engagements ne passeront pas par les lois Grenelle. Il n'est par conséquent pas évident de s'y retrouver dans le plan de relance, les crédits d'impôt ou les différents décrets d'application et de réaliser une traçabilité des engagements.¹

Au regard de ce que le gouvernement tente de nous faire croire ces derniers mois, il est aussi important de rappeler que la France et son Grenelle de l'environnement n'ont pas inspiré l'Europe, qu'il s'agisse de la protection de la qualité des eaux, du paquet Energie/Climat ou du paquet pesticides ! Il s'agissait plutôt d'une remise à niveau puisque la France a de nombreuses fois été rappelée à l'ordre

pour son incapacité à faire respecter les normes européennes, en matière notamment de pollution des eaux. Rappelons par exemple que la France est le 1er utilisateur européen de pesticides, et que selon l'Institut français de l'environnement 75% des eaux superficielles et 57% des nappes phréatiques sont contaminées par des pesticides.

Enfin même si la démarche du Grenelle de l'environnement fut innovante et les conclusions ambitieuses, si ces bonnes intentions de départ ne sont pas accompagnées de moyens financiers suffisants comme cela semble être malheureusement le cas, tout ce travail se résumera seulement à une bonne entreprise de communication et le temps de l'action ne viendra jamais.

Par conséquent, les sénateurs socialistes restent dubitatifs sur la volonté réelle du Président de la République et de sa majorité d'aller jusqu'au bout de l'ensemble des annonces.

Les amendements qui ont été déposés en commission par des sénateurs de la majorité et de l'Union centriste sur le titre IV du projet de loi Grenelle 2 et qui visent à déconstruire, un à un, les engagements pris sur les questions d'agriculture et de restauration de la biodiversité semblent confirmer nos craintes. Pour notre part, nous avons déposé une soixantaine d'amendements sur le titre IV afin de réintroduire les engagements qui avaient été pris et d'élever le niveau d'exigence environnementale.

CHAPITRE 1 : DISPOSITIONS RELATIVES À L'AGRICULTURE

De nombreux engagements ont été pris pour promouvoir une agriculture plus durable. Ils ont été confirmés dans le Plan Ecophyto 2018 de Michel Barnier :

- **Développement de l'agriculture biologique :**

6% en 2013, 20% en 2020

Crédit d'impôt doublé en 2009

Approvisionnement de la restauration collective : 15% en 2010 20% d'ici 2012

Toutefois, ces objectifs chiffrés n'ont toujours pas été explicités. S'agit-il d'engagements en volume ? En part de marché ?

- **Certification environnementale des exploitations : 50% d'ici 2012**

- **Retrait du marché des produits phytopharmaceutiques les plus préoccupants :**

30 produits retirés dès cette année et 10 l'année prochaine

Diminution de 50% des utilisations d'ici 10 ans

Renforcement de la recherche publique notamment sur les substances de substitution.

- **Plan d'urgence abeille**

Les articles 36 à 38 du projet de loi Grenelle 2 visent à renforcer le dispositif de professionnalisation de la distribution, de l'application et du conseil à l'utilisation des produits phytopharmaceutiques

Un agrément sera nécessaire pour les activités de mise en vente, de vente, de distribution à titre gratuit, d'application et aussi, c'est une nouveauté, **pour les services de conseil indépendants de toute activité de vente**. Cet agrément sera délivré par l'autorité administrative quand la personne physique ou morale concernée justifiera de la souscription à une police d'assurance, **d'une certification par un organisme tiers agréé et d'un contrat prévoyant un suivi de cette certification**.

Il est spécifié que le demandeur doit pouvoir garantir que l'activité est exercée dans des conditions permettant la **protection de la santé publique et de l'environnement ainsi que la bonne information de l'utilisateur**. Les personnes physiques qui utilisent les produits phytopharmaceutiques dans leur **activité professionnelle (et donc notamment les agriculteurs) doivent aussi justifier d'un certificat délivré par l'autorité administrative ou un organisme qu'elle habilite, garantissant l'acquisition des connaissances exigées**.

On note une certaine confusion entre les organismes tiers qui sont responsables de la certification, les organismes habilités à délivrer des certificats et ceux en charge du contrôle tels que les ingénieurs du génie rural, des eaux et forêts, de l'agriculture et de l'environnement. **Vraisemblablement les organismes certificateurs seront privés**.

L'article 39 vise à clarifier les responsabilités des détenteurs de l'autorisation ou des personnes ayant procédé à la mise sur le marché du produit sur le territoire national lorsque les produits phytosanitaires qui perdent leur autorisation doivent être éliminés. Les distributeurs doivent participer aux opérations de collecte et de stockage de ces produits. Les délais et conditions d'élimination seront définis par décret, ainsi que la possibilité d'accorder un délai pour supprimer, écouler et utiliser les stocks existants.

Le fait de ne pas se conformer à cette obligation peut être puni de deux ans d'emprisonnement et de 7500 euros d'amendes.

Cet article définit les personnes responsables de l'élimination mais n'évoque que les actions de collecte et non celles de destructions qui pourtant sont nécessaires.

Le choix de sanctions plutôt que d'outils incitatifs peut être critiqué car il risque de pousser les détenteurs de ces produits interdits à des destructions sauvages ou des déversements dans les rivières ou égouts.

L'article 40 introduit la mention en toutes lettres de l'ensemble de la classification de la préparation et des restrictions d'usage.

Il vise aussi à limiter l'utilisation des produits phytopharmaceutiques par les particuliers, en interdisant totalement la publicité pour la vente de phytosanitaires à destination domestique sous peine d'un emprisonnement ou de 7500 euros d'amende.

L'article 41 complète le dispositif prévu pour les zones où il est nécessaire d'assurer la protection quantitative et qualitative des aires d'alimentation des captages d'eau potable d'une importance particulière pour l'approvisionnement actuel ou futur, ainsi que pour les zones dans lesquelles l'érosion diffuse des sols agricoles est de nature à compromettre la réalisation des objectifs de bon état. **En cas de menace pour la qualité de l'eau potable, dans un délai de trois, il peut être décidé de limiter l'usage agricole de ces terres (prairie, cultures sans intrants...) voire de mettre en place un plan d'action comportant, le cas échéant, des mesures de compensation pour les agriculteurs.**

Le gouvernement estime qu'il pourra ainsi identifier et protéger 500 captages en 2012.

Remarques : Ces mesures sont présentées comme les outils permettant d'atteindre l'objectif de réduction de moitié de l'usage des pesticides sur 10 ans. Les mesures de professionnalisation de la distribution et de clarification des prescriptions d'usage ne nous semblent malheureusement pas très ambitieuses au regard de l'engagement qui a été pris lors du Grenelle et des abus qui existent en France.

Le compromis trouvé au niveau communautaire sur le règlement relatif à la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques et la directive cadre pour une utilisation durable des pesticides va beaucoup plus loin et la France aurait tout intérêt à le transposer dès à présent dans sa législation puisqu'elle devra mettre sur pied un plan d'action national.

Amendements :

- Suivi de l'usage des pesticides et notamment du retrait des substances les plus préoccupantes
- Interdiction de l'épandage aérien et de l'utilisation des produits phytopharmaceutiques dans des zones particulières utilisées par le grand public et les groupes vulnérables.
- Engagement des distributeurs à séparer la rémunération des conseillers des volumes de produits vendus.
- Introduction d'une prescription écrite
- Formation des agriculteurs et contrôle du matériel destiné à l'application des pesticides
- Dérogation pour les préparations naturelles peu préoccupantes
- Suppression de la possibilité de délais supplémentaires entre l'interdiction d'un produit et son retrait.

L'article 42 crée un dispositif progressif de certification environnementale volontaire des exploitations agricoles gradué jusqu'à la haute valeur environnementale. Il prévoit aussi que les produits agricoles issus d'exploitations certifiées HVE bénéficieront d'une mention distinctive. L'objectif est que 50% des exploitations agricoles puissent être engagées dans un processus de certification en 2012.

Cet article remplace complètement l'article L 611-6 du code rural qui faisait référence au décret définissant les modes de production raisonnés en agriculture et les conditions d'utilisation du qualificatif d'"agriculture raisonnée".

Les nouvelles conditions de certification seront définies par décret mais le ministère de l'agriculture a d'ores et déjà lancé une expérimentation dans 5 départements afin de vérifier l'utilité de ce nouveau référentiel et de mettre au point des indicateurs.

Cette certification comporterait 3 niveaux :

- Le 1er niveau correspond au respect des exigences environnementales liées à la conditionnalité des aides agricoles et à la nécessité pour l'exploitant de réaliser un auto diagnostic.

- Le 2ème niveau s'appuie sur des exigences figurant dans un référentiel (cahier des charges). Il peut aussi s'articuler avec les démarches existantes qu'elles soient sectorielles, territoriales ou liées à une certification spécifique des produits.

- Le 3ème niveau dit de « haute valeur environnementale » s'appuie sur des niveaux d'indicateurs à atteindre permettant de mesurer les performances environnementales des exploitations concernant les thématiques suivantes : biodiversité, stratégie phytosanitaire, gestion des engrais, gestion de la ressource en eau voire consommation énergétique.

Remarques : On peut considérer que cette démarche de certification environnementale des exploitations agricoles ne s'appuie pas sur des critères très ambitieux par rapport aux normes déjà en vigueur. Elle révèle surtout que les pratiques sur le terrain sont, sans doute, encore très éloignées des standards en vigueur.

En effet, le 1er niveau correspond aux normes réglementaires européennes de base en matière d'environnement, de santé publique et de protection des animaux et aux bonnes conditions agricoles environnementales définies au niveau national qui conditionnent depuis 2005 le versement des aides agricoles. Un exploitant agricole qui ne les respecterait pas et qui serait contrôlé devrait normalement rembourser les aides qu'il a reçues, en partie ou en totalité. Rappelons tout de même que 389 104 agriculteurs français ont reçu sous forme d'aides directes 7,9 milliards d'€ et sont donc soumis à l'éco-conditionnalité des aides et censés passer la barre de ce 1er niveau de certification. Dans la pratique, seul 1% des exploitations sont contrôlées. Lors du Bilan de santé de la PAC, la présidence française du Conseil de l'UE n'a pas souhaité travailler sur l'éco-conditionnalité des aides agricoles ni introduire la logique de certification que le gouvernement souhaite mettre en place en France. Quant au 2ème niveau de certification, il englobe surtout les exploitations en agriculture biologique, celles qui produisent des AOC et des produits avec appellations qui sont donc déjà engagés dans un processus de production agricole durable.

Seul le 3ème niveau de haute valeur environnementale présente une certaine ambition mais les indicateurs ne sont pas encore clairs.

La seule nouveauté concerne l'évaluation de la consommation énergétique des exploitations agricoles et la nécessité d'un autodiagnostic. Mais là encore, cette mesure semble faire doublon avec le plan de performance énergétique lancé le 3 février 2009 par M. Barnier et qui vise à rendre 30% des exploitations faiblement dépendantes en énergie d'ici 2013.

En pratique, la certification environnementale semble donc être une construction assez complexe qui finalement va seulement remplacer l'agriculture raisonnée qui n'a pas été une grande réussite. On peut donc se demander si la certification vise un développement de l'agriculture intégrée ou s'il s'agit seulement d'un outil de communication sur la compatibilité de l'agriculture avec l'environnement.

Par ailleurs, la certification HVE est étendue aux produits agricoles ce qui soulève beaucoup de questions. Quelle sera la lisibilité de ces produits pour les consommateurs au milieu des autres logos existants ? Ne risque-t-on pas de créer une certaine confusion avec les produits issus de l'agriculture biologique et donc une concurrence avec l'objectif de développement de ce mode de production agricole ? Les prix vont-ils être plus élevés ? Comment seront étiquetés les produits notamment transformés qui contiennent seulement quelques ingrédients issus d'une exploitation HVE ? Qui va profiter de cette valorisation ?

La certification va être déléguée à des organismes certificateurs privés et donc on peut craindre que le coût de la certification exclue les petites exploitations de cette démarche.

Lors des débats sur le PJJ Grenelle 1, la secrétaire d'Etat à l'écologie, Chantal Jouanno avait assuré à plusieurs reprises aux sénateurs socialistes et verts que cette certification ne serait pas utilisée à des fins commerciales sur les produits agricoles. Or au final, cela va être le cas afin d'inciter les agriculteurs à se lancer dans cette nouvelle démarche.

Amendements :

- suppression de la mention « issus d'une exploitation de haute valeur environnementale ».
- adaptation des procédures de certification aux contraintes techniques et financières des petites exploitations.
- encadrement de l'étiquetage (mention dans la liste des ingrédients) et adaptation des procédures de certification aux contraintes techniques et financières des petites exploitations

L'article 44 modifie les règles concernant l'aménagement foncier agricole et forestier et le mécanisme de soulte, pris en charge par le département, **qui vise à dédommager notamment les exploitants d'agriculture biologique qui, suite à une nouvelle distribution parcellaire, ne récupèrent pas des terres converties à l'agriculture biologique.**

Remarques : En cas de réaménagement foncier, la commission départementale doit suivre un principe d'équivalence par nature de culture mais les difficultés soulevées en cas d'agriculture biologique méritaient d'être soulignées. Cet article est le seul qui concerne l'agriculture biologique dans le Grenelle 2 et son apport est bien maigre par rapport au Grenelle 1.

Amendements :

- suite à une nouvelle distribution des terres, les propriétaires de terrains agricoles biologiques doivent prioritairement récupérer des terrains équivalents et certifiés bio.
- indemnisation des fermiers bio et pas seulement des propriétaires.
- introduction d'un rapport annuel de suivi de la progression des produits bio dans la restauration collective et aussi sur les marchés.
- information sur la variété des fruits, légumes et plantes horticoles

CHAPITRE 2 : TRAME VERTE ET TRAME BLEUE.

Les articles 45 et 46 détaillent le contenu et le mode d'élaboration des orientations nationales et schémas territoriaux de cohérence écologique, ainsi que leur déclinaison au niveau régional et leur cohérence avec d'autres dispositions législatives.

Les politiques traditionnelles de création d'espaces protégés focalisées sur des espèces ou des habitats remarquables n'ont pas permis jusqu'à présent de remédier à la fragmentation du territoire qui rend difficile la migration de certaines espèces menacées d'extinction.

Les travaux du Grenelle de l'environnement ont donc conduit à prendre l'engagement n°73 qui vise à créer un maillage écologique du territoire via des trames vertes et des trames bleues (TVB) reposant sur des corridors écologiques reliant les espaces préalablement identifiés comme importants pour la préservation de la biodiversité.

Il s'agit désormais dans le Grenelle 2 de traduire au niveau législatif la procédure d'élaboration des documents instituant les trames tout en assurant une compatibilité avec les documents de planification existants : documents d'urbanisme, chartes des PNR...

Pendant les débats sur le Grenelle 1, beaucoup de questions n'ont pas été tranchées et ont été renvoyées au Grenelle 2 telles que :

- les meilleures modalités d'élaboration et de gestion de la trame verte et bleue qui devront être très largement décentralisées
- l'opposabilité éventuelle des trames verte et bleue aux documents d'urbanisme, et les implications lourdes pour les élus locaux qui en découlent

L'article 45 crée un nouveau titre dans le livre III du code de l'environnement qui comprend :

- un article fixant les objectifs des trames et leur contenu
- un article définissant le document cadre national intitulé « Orientation nationales pour la préservation et la restauration des continuités écologiques » qui sera assorti d'un guide méthodologique (enjeux nationaux et transfrontaliers de préservation et de restauration) et qui devra être pris en compte lors de l'élaboration des documents de planification et projets notamment de grande infrastructure.
- un article définissant le document cadre régional intitulé « Schéma régional de cohérence écologique » qui doit respecter les orientations nationales et les éléments pertinents des SDAGE qui s'imposent aussi aux acteurs locaux lors de l'élaboration ou de la révision de leurs documents d'aménagement de l'espace ou d'urbanisme.
- un article spécifique à la Corse et aux départements d'outre-mer et à Mayotte
- un article soulignant que les départements peuvent être maîtres d'ouvrage pour tous les travaux contribuant à la préservation ou à la restauration des continuités écologiques.

L'article 46 modifie les Schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) afin d'intégrer la mise en place de la trame bleue dans les aménagements nécessaires pour la protection et l'amélioration de l'état des eaux et milieux aquatiques.

Les comités de bassin qui sont responsables de l'élaboration et du suivi de la réalisation des SDAGE devront donner un avis conforme avant l'ouverture des travaux pour un ouvrage.

Remarques : La conception des trames va reposer sur trois niveaux emboîtés de cadrage et de réalisation et son opérationnalité sur la bonne articulation entre ce nouveau titre du code de l'environnement et les outils du code de l'urbanisme.

On peut regretter que ce projet de loi n'apporte pas une véritable clarification des compétences des différents niveaux de collectivités.

Une mise en cohérence de la trame verte relevant des régions et de la trame bleue relevant des agences de l'eau serait nécessaire. On peut se demander si toutes les communes ne devraient pas être consultées afin de faciliter la cohérence avec les documents d'urbanismes en vigueur ou à venir. Toutes les associations de protection de l'environnement réclament l'opposabilité de la TVB aux documents de planification et d'urbanisme. Elles critiquent aussi la référence faite aux compensations aux atteintes aux continuités écologiques sans mention d'un objectif prioritaire de préservation.

Amendements :

- meilleure définition des objectifs de la TVB, vrai outil d'aménagement du territoire
- priorité à des mesures permettant d'éviter et de réduire les atteintes aux continuités
- supprimer la caducité des schémas.
- rendre les documents de planification et projets notamment de grandes infrastructures compatibles avec le document cadre national et le guide méthodologique
- instaurer un Comité national en charge de l'élaboration et du suivi de la TVB qui prendra la suite du COMOP TVB

CHAPITRE 3 : PROTECTION DES ESPÈCES ET DES HABITATS

L'article 47 propose d'inclure les habitats naturels en eux-mêmes ainsi que les formations géologiques, minéraux et fossiles dans le patrimoine naturel afin qu'ils soient protégés au même titre que les espèces animales non domestiques ou végétales non cultivées et leurs habitats. (mesures de protection, infractions, sanctions...)

L'article 48 introduit dans le code de l'environnement les plans de restauration de la faune et de la flore sauvages qui sont en cours d'élaboration afin de répondre notamment aux exigences des directives européennes « Habitats » et « Oiseaux » **et des plans d'action nationaux**. Les conservatoires botaniques nationaux (CBN) doivent permettre de mettre en oeuvre les politiques publiques en matière de connaissance et de conservation de la flore sauvage. Le réseau des CBN, personnes publiques ou privées agréées par l'Etat, s'est constitué depuis 20 ans et a acquis une importante expertise sur les habitats naturels en parallèle de la mise en oeuvre du réseau Natura 2000.

Remarques : Les plans nationaux d'action devront tenir compte des exigences économiques, sociales et culturelles ainsi que des impératifs de défense nationale ce qui risque d'atténuer considérablement leur portée. L'exposé des motifs stipule que l'objectif est de mettre en oeuvre ces plans dans les cinq ans pour les 131 espèces en danger critique d'extinction qui figurent sur la liste rouge mondiale de l'Union mondiale pour la conservation de la nature (UICN) et qui pour la plupart vivent dans les collectivités d'outre-mer.

Amendements :

- les documents de planification et d'aménagement, les procédures d'enquête publique et les études d'impact doivent prendre en compte ces plans.
- reconnaissance spécifique des conservatoires d'espaces naturels.
- rappeler la nécessité d'un Institut scientifique et technique de l'abeille

L'article 49 crée une exception pour la Guyane à la pratique d'un inventaire départemental du patrimoine naturel.

L'article 50 complète le code de l'environnement sur la protection des eaux et des milieux aquatiques. Il autorise les collectivités territoriales ou les agences de l'eau à intervenir quand un ouvrage régulièrement installé sur un cours d'eau ne respecte pas les règles et prescriptions qui lui sont imposées et par conséquent présente des dangers pour la santé et la sécurité publique, est susceptible de nuire au libre écoulement des eaux, de réduire la ressource en eau, d'accroître notablement le risque d'inondation, de porter gravement atteinte à la qualité ou à la diversité du milieu aquatique, notamment aux peuplements piscicoles...Les frais seront imputables au propriétaire ou à l'exploitant de l'ouvrage.

L'article 51 donne aux agences de l'eau outre leur compétence d'entretien, une compétence d'acquisition foncière à des fins de conservation environnementale des zones humides. Normalement, l'acquisition des zones humides sera envisagée comme dernier recours et dans ce cas-là, la priorité semble être donnée à l'acquisition par des collectivités territoriales, leurs groupements ou des établissements publics.

Les acquisitions des agences de l'eau ne peuvent porter sur des parcelles se situant dans le champ d'intervention du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres.

Si les parcelles acquises font l'objet d'un bail d'un exploitant agricole, ses pratiques culturales seront encadrées afin de conserver le caractère humide des parcelles. Il pourra aussi être indemnisé.

Remarques : L'article 20 du projet de loi Grenelle 1 prévoit « l'acquisition à des fins de lutte contre l'artificialisation des sols et de valorisation, notamment agricole, de 20 000 hectares de zones humides par les collectivités publiques, identifiées en concertation avec les acteurs de terrain, sur la base de données scientifiques ». Il faut souligner que les activités agricoles peuvent participer au bon état des zones humides comme l'élevage et le pâturage pour les tourbières. Il ne s'agit donc pas de les exproprier.

Actuellement, les collectivités sont responsables de l'acquisition foncière mais dans la pratique, certaines agences de l'eau procèdent déjà à des acquisitions pour préserver des zones humides. On peut se poser la question de la concurrence avec les SAFER qui peuvent normalement préempter un terrain et le confier à la gestion d'un agriculteur.

Amendement :

- régler la question de la non inaliénabilité des terrains acquis par les associations de protection de l'environnement avec des fonds publics à des fins de conservation

L'article 52 généralise la mise en place le long de certains cours d'eau de bandes enherbées d'au moins 5 mètres à partir de la berge afin de préserver un bon état économique et chimique des eaux. Le préfet déterminera la liste des cours d'eau concernés et les modalités de gestion de la surface en couvert environnemental : interdiction de l'utilisation de fertilisants et de produits phytopharmaceutiques...Les propriétaires des terrains ou exploitants agricoles pourront être indemnisés.

Cette zone tampon découle déjà des critères d'éco-conditionnalité imposés aux bénéficiaires d'aides agricoles et de la directive nitrates concernant les zones vulnérables.

Les articles 53 et 54 proposent une simplification de la procédure de révision des chartes des 45 parcs naturels régionaux qui, à partir d'un inventaire du patrimoine, fixe un plan de travail avec des orientations et prescriptions de classement. L'exercice est complexe du fait de la procédure et de la responsabilité partagée entre les collectivités territoriales et l'Etat et nécessite souvent 4 à 5 ans.

CHAPITRE 4 - DISPOSITIONS RELATIVES À L'ASSAINISSEMENT ET AUX RESSOURCES EN EAU

L'article 55 propose que la chambre d'agriculture assure le rôle d'organisme unique auquel le préfet délivre une autorisation de prélèvement d'eau pour l'irrigation et ce, pour le compte de l'ensemble des préleveurs irrigants, dans un périmètre délimité.

L'article 56 précise les conditions dans lesquelles une commission locale de l'eau peut confier l'exécution de certaines de ses missions d'élaboration, de révision et de suivi de l'application du SDAGE à un établissement public territorial de bassin regroupant les collectivités territoriales intéressées et leurs groupements. Cet article propose aussi de développer la compétence assainissement des communautés d'agglomération concernant les eaux pluviales.

L'article 57 modifie les compétences des communes en matière de contrôle des installations d'assainissement des eaux usées des immeubles non raccordés au réseau public de collecte. Il introduit une notion d'examen préalable de la conception des installations et un document de contrôle récapitulatif, le cas échéant, les modifications à apporter au projet pour le mettre en conformité avec la réglementation ou les travaux à effectuer sur les installations existantes qui présentent des dangers pour la santé des personnes ou pour l'environnement.

Amendements :

- l'examen préalable doit avoir lieu avant tout dépôt de permis de construire
- en cas de pollution avérée, la commune peut réaliser les travaux nécessaires sans attendre la demande du propriétaire.

L'article 58 demande que le maire joigne au rapport annuel sur le prix et la qualité de l'eau potable, la note de l'agence de l'eau ou du comité de bassin sur les redevances et sur la réalisation de son programme pluriannuel d'intervention. **Il rend obligatoire la réalisation par la commune d'un inventaire des ouvrages de transport et de distribution d'eau potable et d'un inventaire du réseau de collecte et de transport des eaux usées et la définition d'un programme de travaux d'amélioration des réseaux lorsque les fuites en réseaux apparaissent supérieures à un seuil fixé par département.** Si cet inventaire n'est pas réalisé par la commune, l'agence de l'eau ou l'office de l'eau pour les collectivités d'outre-mer, peut majorer le taux de redevance qui est dû, mais aussi aider financièrement la collectivité à réduire les pertes de son réseau.

Cet article reconnaît aussi la gestion de services d'eau potable par des associations syndicales libres.

Amendements :

- revenir sur la possibilité donnée aux personnes privées d'assurer la responsabilité de la distribution d'eau potable sans contrôle d'une collectivité publique
- fixer le taux de référence des pertes en eau par bassin hydrographique et sous bassin, afin de tenir compte des caractéristiques du réseau.
- les incitations financières à la réduction des pertes en réseau ne devraient pas être limitées aux collectivités qui n'ont pas réalisé d'inventaire de leur réseau. Cela primerait en quelque sorte la carence publique même si celle-ci s'explique parfois par un manque de moyens.
- remplacer la notion d'inventaire par un descriptif détaillé des ouvrages compris dans le schéma de distribution de l'eau potable

CHAPITRE 5 : DISPOSITIONS RELATIVES À LA MER

L'article 60 vise à transposer dans le code de l'environnement la Directive cadre européenne sur une stratégie pour le milieu marin de juin 2008. Jusqu'à présent, les dispositions du code se concentraient sur l'eau et les milieux aquatiques et peu sur les milieux marins.

Un document de stratégie nationale pour la mer constituant un cadre de référence pour la protection des eaux, des fonds marins et des sous-sols sera mis en place par l'Etat en association avec les collectivités territoriales afin de définir les principes et orientations de la gestion intégrée de la mer et délimiter des périmètres de mise en œuvre ou façades maritimes.

Des documents stratégiques seront élaborés pour chaque façade maritime pour mettre au point un programme de mesures visant la réalisation ou le maintien d'un bon état écologique du milieu marin.

Remarques : Alors que depuis avril, un Grenelle de la mer a été initié, nous devons nous prononcer sur les dispositions relatives à la mer contenues dans le projet de loi Grenelle 2.

Nous ne savons pas si les conclusions du Grenelle de la mer feront l'objet d'un projet de loi à part, ou si elles seront intégrées en septembre, en séance dans le Grenelle 2.

Dans sa transposition de la directive européenne, le gouvernement introduit la notion de façade maritime sans toutefois en proposer une définition. La France principalement délimitée par des mers dispose de 3 façades maritimes : la Mer du nord, l'Océan Atlantique, la Mer méditerranée. On note un problème de cohérence de ces façades notamment pour la façade atlantique qui regroupe les régions Bretagne, Pays de la Loire, Poitou-Charentes et Aquitaine.

La notion de façade maritime implique le littoral et ses pôles urbains et portuaires, l'avant pays maritime ou océanique et aussi l'arrière pays continental et fait normalement référence à un espace cohérent d'échanges.

Amendements :

- les documents stratégiques de façade doivent être réalisés en concertation avec les collectivités territoriales et intégrer leurs programmes lorsqu'elles sont déjà très impliquées dans des politiques de développement durable du littoral et de la mer

- intégrer l'expérience de la région Bretagne relative à une Conférence régionale de la mer et du littoral

L'article 61 supprime la concertation avec le Conseil national du littoral dans la loi de 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral.

L'article 62 prévoit que des ordonnances seront prises pour adapter les dispositions relatives aux documents stratégiques de façade à la situation particulière des collectivités d'outre-mer.

L'article 63 propose de créer dans le code rural un écolabel pour les produits issus de la pêche durable.

CHAPITRE 6 : DISPOSITIONS COMPLÉMENTAIRES

L'article 64 propose d'élaborer un « schéma départemental d'orientation minière » pour le département de la Guyane, afin de promouvoir une exploitation minière compatible avec les exigences de préservation de l'environnement.

Remarques : En fait, ce schéma élaboré par l'Etat qui fera l'objet d'une évaluation environnementale a déjà été introduit par la LODEOM.

Amendement :

-dans l'attente des conclusions des Etats généraux de l'outre-mer, un amendement propose que la commission départementale des mines puisse donner un avis sur le schéma d'orientation minière de Guyane.

¹ A ce sujet, l'ouvrage de Nelly Bonnefous, journaliste spécialiste des questions environnementales, intitulé « Le Grenelle : une chance pour l'environnement ou une arnaque ? » est intéressant puisqu'il tente de faire un suivi des principaux engagements du Grenelle de l'environnement.



Intervention

Projet de loi portant réforme du crédit à la consommation par Nicole BRICQ, sénatrice de la Seine-et-Marne

[séance mardi 16 juin 2009 - semaine réservée par priorité au Gouvernement]

Le rapporteur a beaucoup travaillé et nos collègues ont fait preuve d'initiative, mais le texte issu des travaux de la commission est décevant. Face à une crise durable, nous devrions repenser le modèle économique qui nous y a conduits. Aux États-Unis, l'endettement de ménages non solvables et l'éclatement consécutif de la bulle immobilière en ont été les révélateurs : il nous faut nous interroger sur le rôle du crédit comme moteur de la consommation, indicateur essentiel de la croissance. Les dépenses ainsi financées représentent 5 % du PIB.



Or l'horizon est sombre : l'aggravation du chômage perdurera au-delà d'une hypothétique reprise. Le groupe socialiste se situe dans une économie de marché. Dans ce cadre, l'offre de crédit est-elle adaptée à la demande ? Non, et ce n'était déjà pas le cas avant la crise. Nombreux sont les exclus du crédit : non seulement les plus pauvres, dépendants de l'aide sociale et de l'accompagnement par les collectivités locales, mais aussi des populations insérées dans la vie active, touchées par une précarité qui devient peu à peu la règle. Sans parler des jeunes, à qui l'on ne prête qu'avec l'assurance d'une bonne carrière, promise par un diplôme. Comment rendre les accidents de la vie responsables du surendettement quand la vie elle-même devient accidentée ?

Le marché du crédit est mal orienté. Ainsi, le crédit renouvelable est vanté comme le plus rentable, mais il est inadapté à la demande et constitue une trappe à surendettement. En avril dernier, 85 % des dossiers saisis par les commissions de surendettement comportaient ce type de crédit.

Nos propositions en sont d'autant plus importantes, notamment la première d'entre elles : le crédit social, d'un montant permettant de faire face à des dépenses personnelles, d'un coût raisonnable et dont la cible est aisément identifiable. Il est préférable au crédit renouvelable et élargirait l'offre de crédit. Nous avons opté pour un taux bonifié par l'État pour ne pas tomber sous le coup de l'article 40. Mais d'autres possibilités existent. L'impact économique du crédit social serait supérieur, pour un coût moindre, à celui de la défiscalisation des intérêts d'emprunts immobiliers, qui a coûté 3 milliards d'euros à l'État et dont l'efficacité n'est pas reconnue.

La consommation résiste, mais elle devrait fléchir de 5 % d'ici 2010. Les stabilisateurs automatiques seront impuissants face à la montée du chômage. Est-il normal que le Gouvernement se désintéresse du sujet ? Abandonne-t-il encore une fois l'initiative aux collectivités locales par le biais du microcrédit et de prêts bonifiés comme à Dijon, Paris, Bordeaux ou Strasbourg ? Ainsi, dans mon département, la Seine-et-Marne, le conseil général participe au financement de prêts bonifiés par la Ville de Paris.

Dans les clous de la Commission européenne, le Gouvernement s'en tient à transposer une directive qui a pour seul objectif de réaliser le marché intérieur des crédits. Le rapporteur a bien entendu notre proposition, mais le texte de la commission se contente de légaliser le fonds destiné au microcrédit dans un futur projet de loi de finances, cantonné au secteur de l'aide sociale et au financement de l'activité -je n'ose imaginer qu'il s'agit de celle des quelques dizaines de milliers d'autoentrepreneurs ! Ce type de crédit peut être intéressant, mais il épargne les banques et les établissements prêteurs et ne modifie pas en profondeur l'offre de crédit. Les banques, auxquelles la loi de finances rectificative d'octobre dernier a accordé l'aide de la Nation, devaient pourtant distribuer des crédits en contrepartie.

Nous avons fléchi la semaine dernière ceux destinés aux entreprises, et avons prévu des sanctions, mais ne l'avons pas fait pour ceux accordés aux particuliers. Le rapporteur pointe le risque de sous-distribution du crédit, mais sans y apporter de réponse.

Ce texte pourra-t-il faire baisser le coût du crédit ? Selon nous, seule une réforme du mode de calcul du taux d'usure le permettrait. C'est notre deuxième proposition. Mme la ministre refuse de le faire par la voie législative. Le rapporteur, quant à lui, assume son penchant libéral -ce que je respecte- et considère que notre proposition doute de la capacité du marché à l'autoréguler. Il a raison, car la crise financière et la dérive des banques de proximité de leur objet social nous laissent sceptiques. Certes, il propose de compartimenter désormais l'usure par les montants plutôt que par types de crédit, mais il s'en remet à une autorité administrative qui prendrait des mesures temporaires. Cela n'empêchera pas le Gouvernement de négocier une réforme conforme aux souhaits des banquiers et des prêteurs. Nous avons constaté, lors des auditions, que le texte de la commission ne posera guère de problème aux banques qui ont gagné sur toute la ligne !

Pour ce qui est de la responsabilisation du prêteur, nous estimons qu'après quinze ans de débat, il est temps de disposer d'un outil efficace et respectueux des libertés : le répertoire national des crédits à la consommation. Cette proposition, qui ne fait pas l'unanimité, provoque notamment l'hostilité des banques, jalouses de l'avantage tiré de la connaissance directe de la clientèle. Le texte de la commission ne prévoit la création d'un tel fichier que dans trois ans -auxquels il faut ajouter deux ans supplémentaires d'adaptation. Dans cette attente, nous devons nous contenter de la promesse du Gouvernement d'améliorer le fonctionnement du Fichier national des incidents de remboursement des crédits aux particuliers (FICP). Or, même amélioré, celui-ci ne saurait être l'outil de prévention nécessaire car il se contente d'enregistrer les incidents de paiement.

Lorsque nous sommes allés à Bruxelles, nous avons pu constater que ceux qui étaient opposés, à l'époque où la décision a été prise, à la création d'un fichier, c'est-à-dire les banquiers, lui reconnaissent depuis des vertus, et que ceux qui étaient réservés avaient vite reconnu son utilité préventive.

Nous regrettons que le dossier se soit ici d'emblée refermé. Nous aurions voulu voir reconnaître certaines revendications unanimes portées par les associations -séparation entre cartes de fidélité et cartes de crédit, entre activités de vente et activités de crédit- ce n'est pas le cas. Les propositions de loi portées par les sénateurs de la majorité étaient sur ce point teintées d'un volontarisme que l'on ne retrouve pas dans le texte de la commission.

Le groupe socialiste a compris, madame la ministre, que vous teniez à ce texte, ou du moins à cette lecture par le Sénat, car interrogée en commission, vous n'avez pu nous garantir qu'il irait au bout de la navette dans des délais raisonnables. Le risque de retard dans la transposition de la directive est pourtant réel. Mais nous avons appris, depuis deux ans, à prendre la mesure de votre stratégie de communication qui consiste à capitaliser sur des annonces plutôt que sur des résultats, en passant d'un sujet à l'autre. Craignez cependant que la frustration née de promesses non tenues n'aggrave le désenchantement de nos concitoyens à l'encontre de la classe politique. En ne modifiant pas l'économie du crédit à la consommation, vous prenez le risque, dans une période particulièrement dure pour les Français, d'accroître le surendettement. La formule, que l'on prête à M. Hirsch, du « plus d'accès, moins d'excès » est certes parlante, mais un slogan ne fait pas une politique.

Quant au fond, la lecture du rapport de M. Dominati nous indique assez ce qui nous sépare de la majorité. Il y est écrit que « les pouvoirs publics seront simultanément incités -dans une proportion dont on ne peut préjuger- à rehausser les prélèvements obligatoires et à diminuer la dépense publique, notamment les prestations sociales et de chômage ainsi que, d'une façon générale, les dépenses auxquelles des ménages sont susceptibles de pourvoir directement », que « dans cette perspective, le revenu disponible des ménages souffrira inexorablement de la réépargne publique », mais qu'« il importera cependant que leur consommation puisse contribuer positivement à la demande globale et à la croissance, alors même que l'évolution de leurs revenus sera contrainte »...

Cette philosophie n'est pas la nôtre. Vous comprendrez donc que nous marquerons notre opposition à ce texte.



Intervention

Projet de loi portant réforme du crédit à la consommation par Jean-Pierre SUEUR, sénateur du Loiret

[séance mardi 16 juin 2009 - semaine réservée par priorité au Gouvernement]

En 2006, l'endettement des ménages français représentait 62 % du revenu disponible contre 80 % dans l'ensemble de la zone euro. En 2008, selon l'Observatoire des crédits aux ménages, 14 millions de Français avaient souscrit un crédit, soit 52 % des ménages ; il s'agissait pour 31,3 % d'entre eux d'un crédit immobilier, et pour 33,8 % d'un crédit à la consommation. Les Français sont donc désormais plus nombreux à être endettés au titre du crédit à la consommation qu'au titre du crédit immobilier.



D'après le baromètre du surendettement de la Banque de France, la France comptait en décembre 2008 pas moins de 710 000 ménages surendettés. Le surendettement trouve son origine dans la dégradation de la situation financière et sociale des ménages, et touche plus particulièrement les personnes seules et les familles monoparentales. Il reflète ainsi la précarisation, voire l'exclusion d'une partie de la population.

On a beaucoup dit et écrit -en particulier M. Dominati dans son rapport- que le surendettement résulte dans 75 % des cas d'un accident de la vie. Mais cette statistique est démentie par une étude réalisée en mars 2009 par l'association Cresus, selon laquelle 62 % des personnes interrogées considèrent le recours à un nombre trop importants de crédits comme l'une des deux causes principales de leur situation. Cette enquête a également révélé que 89 % des personnes surendettées, auxquelles les banques refusent des prêts « classiques », ont recours au crédit renouvelable.

Quoi qu'il en soit, il y a un lien étroit entre surendettement et crédit renouvelable. L'association UFC-Que choisir estime que l'encours de ce dernier

l'emporte sur celui du crédit permanent, que la France se place au troisième rang pour le nombre d'utilisateurs du crédit renouvelable, au deuxième rang pour son encours, et qu'un client sollicitant un crédit est le plus souvent orienté vers ce genre de crédit même s'il n'est pas le mieux adapté à son cas.

J'ai trouvé hier encore dans ma boîte aux lettres un dépliant où l'on « offre » -on offre toujours sur ces dépliant- jusqu'à 6 000 euros, avec zéro euro à rembourser pendant trois mois. Encore faut-il savoir que le TEG est le taux effectif global.... On nous informe aussi de façon fort vague que « le coût total dépend de la durée et du montant de l'emprunt »...

Il faut mettre fin à ce type d'offres scandaleuses qui abusent nos concitoyens en difficulté. Malheureusement, les dispositions de ce texte ne sont pas assez fermes ni assez claires pour y parvenir. Nous sommes résolument partisans d'une distinction nette des genres, des fonctions, des missions. Les associations de consommateurs réclament une séparation entre le commercial et le financier, et donc entre carte de fidélité, carte de paiement et réserve d'argent.

Dans la proposition de loi que nous avons déposée avec Mme Bricq, nous prévoyions d'interdire l'utilisation de la carte de fidélité comme carte de crédit ou comme réserve monétaire. Cela n'a malheureusement pas été retenu dans l'article 5 du présent projet de loi qui n'interdit pas de conditionner le bénéfice de la promotion à l'usage du crédit. Dans notre texte, nous proposons, nous, qu'on distingue clairement le lieu du crédit et celui de la vente, qu'on distingue entre le métier de la banque et celui de la distribution. Mais le ver est et restera dans le fruit parce qu'on ne veut pas faire, une fois pour toutes, cette distinction et qu'il est avantageux, pour la distribution, d'être mélangée à la banque...

La confusion perdurera !

De même, nous avons présenté en commission des amendements distinguant crédit et opération de promotion. On nous a objecté que nous portions atteinte à la liberté... Il n'en est rien. Le client doit savoir, d'une part, ce qui est crédit, combien il coûte et, d'autre part, quels sont les avantages promotionnels offerts par le distributeur. Mais non ! On vous vend, pour zéro euro, une carte de fidélité en même temps qu'une carte de crédit et en même temps qu'une promotion. Le crédit vous coûtera 50 euros tandis que la promotion vous en fera gagner cinq ! Là aussi, nous regrettons que le projet de loi n'aille pas plus loin.

J'en viens à la question d'un « Répertoire national des crédits à la consommation », expression que nous préférons à celle de « fichier positif ». Dès lors qu'on impose au prêteur de prêter en connaissance de cause, il doit disposer de toutes les données nécessaires. Saisissons la Cnil et respectons ce qu'elle nous dira, mais mettons en oeuvre ce répertoire ! Répondons aux craintes des associations : Que choisir recommande de rendre obligatoire la consultation du FICP, mais ce n'est pas suffisant ; quant à l'Association française des banques, elle fait des propositions utiles : consultation des derniers relevés bancaires, pourcentage maximal d'endettement par rapport au revenu mensuel. Mais, comme le dit Guy Raymond, professeur honoraire de la faculté de droit de Poitiers, un tel fichier est nécessaire car on ne peut instaurer une réelle responsabilité des établissements de crédit sans leur permettre d'accéder à une information fiable et complète.

Sur le taux d'usure, nous ne sommes pas d'accord. Le rapport écrit résume fort bien notre position. Malheureusement, on y lit qu'elle « n'est pas dénuée d'inconvénient, dont le recours à la fixation administrée d'une norme économique »... C'est toujours la même chose ! Dès qu'on parle de fixer des normes, des règles, vous brandissez l'épouvantail de « l'économie administrée » ! Nous sommes pour une économie de marché. Le milliard d'équations que résout chaque jour le marché serait moins bien résolu par l'administration. Mais le marché est myope et il ne suffit pas à régler le problème du taux de l'usure.

C'est pourquoi il faut un marché encadré par des règles.

Dans notre proposition de loi, nous nous prononçons aussi pour un crédit social.

Nous y croyons ! L'autorégulation du marché n'apporte pas de réponse à ceux qui sont dans le cycle infernal de l'endettement. Nous sommes pour une société de liberté mais aussi pour des mesures volontaristes qui permettent à chacun de vivre lui-même dans la liberté et la dignité.



Intervention

Projet de loi portant réforme du crédit à la consommation par Daniel RAOUL, sénateur du Maine-et-Loire

[séance mardi 16 juin 2009 - semaine réservée par priorité au Gouvernement]

Pour l'essentiel, ce projet de loi transpose une directive européenne, mais à minima, ce qui est décevant. Dans le contexte économique et social actuel, les associations de consommateurs ont dénoncé les mauvais prêteurs, les pratiques abusives de certains intermédiaires, la publicité agressive -que M. Sueur vient d'illustrer avec un prospectus déposé dans sa boîte aux lettres- et des taux effectifs globaux (TEG) frisant le taux de l'usure. Ces constats recueillent un consensus : ce n'est pas un hasard si cinq propositions de loi, dont celle de Mme Bricq, ont été déposées au Sénat. Certains points sont consensuels, d'autres le sont moins. Sur tous les sujets sensibles, qu'il s'agisse des ventes à crédit dans les grands magasins et dans les grandes surfaces, des taux de l'usure ou du fichier positif, tous nos collègues allaient bien plus loin que votre projet de loi. Comment expliquer que le taux de l'usure soit aujourd'hui supérieur à 20 % ? Il devrait être calculé en fonction du taux directeur, qui baisse !



La plupart du temps, les crédits renouvelables et les réserves d'argent avec carte sont utilisés par des personnes n'ayant pas d'autres moyens pour surmonter leurs difficultés financières. Le rapport d'Athling management a souligné que le crédit renouvelable s'adressait en particulier aux classes modestes, dont le revenu annuel était compris entre 11 478 et 20 942 euros. Ces ménages souscrivent ainsi des crédits qui les font basculer dans la précarité bancaire, selon un processus analogue à celui des subprimes, puisque ces personnes sont exclues des dispositifs classiques, moins coûteux, et sont renvoyées à un endettement qu'elles ne peuvent assumer.

A l'origine, le crédit renouvelable était plutôt destiné aux personnes aisées. C'est pourquoi nous proposons d'introduire un crédit social, plafonné à 3 000 euros et délivré par les circuits bancaires.

En 2008, le nombre de dossiers de surendettement déposé s'est accru de 3 % ; les indicateurs sociaux prévoient une augmentation plus ample en 2009, puisque l'enquête de la Banque de France sur le surendettement passif -lié à un accident de la vie- montre que celui-ci représente presque 80 % du total, la perte d'emploi venant en première place avec 32 %. Parallèlement, 88 % des dossiers relevant de la procédure de rétablissement personnel trouvent leur origine dans le surendettement passif.

Certains considèrent le crédit à la consommation comme un réservoir de croissance, mais il ne peut servir de régulateur par temps de pression sur les salaires, encore moins fournir un remède à la compression des revenus et à l'augmentation du chômage. Soutenir la croissance par la consommation sans augmenter le pouvoir d'achat est un leurre dont les États-Unis ont fourni un exemple flagrant avec les subprimes !

Mme Bricq ayant déjà indiqué nos divergences sur les moyens inscrits dans ce texte pour combattre le fléau du surendettement, je me contenterai de mentionner la création d'un répertoire national, la séparation dans l'espace et le temps de l'achat et du crédit, la révision du taux de l'usure, enfin la différenciation entre cartes de fidélité, cartes de crédit et cartes de paiement. Les mesures proposées sont trop timides, alors que le contexte économique et social aurait dû vous inciter à plus d'ambition.

Il nous serait très difficile de voter ce texte s'il restait en l'état.



Intervention

Débat préalable au Conseil européen des 18 et 19 juin

par Bernadette BOURZAI, sénatrice de la Corrèze

[séance du mercredi 17 juin 2009 - semaine réservée au Gouvernement]

Le vote du 7 juin a été marqué par un taux d'abstention record, en hausse de 2 % par rapport à 2004. Qui peut être fier d'avoir obtenu à peine 11,3 % des inscrits ? Ces chiffres incitent à la modestie... Pourquoi cette abstention massive ? L'indifférence, la suspension, l'opposition aux politiques de l'Union, un euroscepticisme croissant, y compris au Parlement européen, car l'Union européenne sert trop souvent de bouc émissaire de l'échec des politiques nationales, mais aussi le dogme libéral de la Commission.



Comment faire confiance à Mme Fischer Boel qui affirmait, en pleine crise alimentaire, que le marché devait tout régler ? La fin des quotas laitiers devait se traduire par un « atterrissage en douceur » -or c'est déjà le crash !

Une majorité de nos concitoyens s'est exprimée contre l'Europe libérale, pour un développement durable sur le plan économique, social et environnemental. Nous assumons notre vision des enjeux européens. D'abord, un véritable plan de relance économique à l'échelle de l'Union, notamment dans le domaine de l'économie verte, accompagné de mesures sociales pour faire face à la déferlante du chômage ; ensuite, une lutte contre la spéculation financière, l'assainissement des réseaux bancaires et la fin des paradis fiscaux. Enfin, la reconduction du président Barroso nous paraît inacceptable : il n'est pas l'homme de la situation pour conduire ces politiques.

Le décalage est net, alors que le Conseil s'apprête à examiner la mise en oeuvre du plan de relance européen et les mesures de soutien aux banques.

La finance doit soutenir l'économie réelle, qui a besoin d'investissements à long terme. La régulation financière est indispensable pour empêcher la dictature du court terme. Il faut des crédits à taux raisonnables, des offres de placement contrôlées. Pas question de renflouer des banques dont les dirigeants se rémunèrent sur les aides reçues ! En la matière, il ne suffit pas d'un décret minimaliste... Quelles mesures allez-vous défendre en ce sens ?

Le projet de directive sur les fonds spéculatifs localisés dans les paradis fiscaux a été confié au commissaire chargé du marché intérieur -l'un des plus libéraux. Pensez-vous que ce soit le meilleur moyen de mettre en oeuvre les décisions du G20, ou allez-vous exiger du futur président de la Commission une véritable action contre les paradis fiscaux ?

Un véritable plan de relance à l'échelle de l'Union exige de rétablir la confiance et d'assainir les financements bancaires. Etes-vous prêt à demander un contrôle accru de l'usage par les banques de l'argent perçu et à soutenir une supervision financière contraignante ? Toute autosatisfaction serait singulièrement déplacée, d'autant que le pire de la crise est encore à venir. Le chômage frappera 27 millions d'Européens en 2010, soit 10 millions de plus qu'il y a un an, 7 millions de plus qu'au début des années 2000. En France, 200 000 emplois ont été détruits depuis le début de l'année et le Pôle emploi ne peut plus faire face à l'afflux des chômeurs !

Les plans nationaux, qui mobilisent 200 milliards d'euros, soit 1,5 % du PIB -contre 6,5 % aux États-Unis-, ne suffiront pas. Pourquoi la Commission et le Conseil ont-ils refusé le grand emprunt proposé par le président de la Banque européenne d'investissement pour financer un plan massif d'économies d'énergie ? La croissance verte représente pourtant un gisement considérable d'emplois.

Comment être crédible dans les négociations pour la conférence de Copenhague si vous renâchez à lutter contre le réchauffement climatique ? L'accord politique sur le paquet Énergie-climat vous suffit-il ? Quid du financement des objectifs ? Le dernier conseil Écofin n'a pas trouvé d'accord sur le financement de l'aide aux pays en voie de développement dans leur lutte contre les émissions de gaz à effet de serre... Vous voulez taxer les productions des pays tiers qui n'appliquent pas nos exigences environnementales, mais comment allons-nous financer nos propres engagements ?

Alors que le Conseil européen de printemps est traditionnellement dédié aux questions économiques et sociales, le débat a été reporté et finalement remplacé par une simple rencontre avec les partenaires sociaux. Les priorités retenues - apologie de l'esprit d'entreprise et de la flexisécurité- sont loin de prendre en compte l'ampleur de la crise sociale, et les syndicats ont refusé de signer la déclaration conjointe. L'engagement partagé sur l'emploi publié le 3 juin par M. Barroso, présenté comme un plan de relance social, ne nous rassure guère quand on sait que la lecture ultralibérale de l'agenda de Lisbonne s'est traduite par une aggravation de la précarité de l'emploi...

La confédération européenne des syndicats estime que, loin de résoudre le problème de l'absence de demande, une réduction des coûts non salariaux stimulerait les stratégies de réduction des coûts tout en minant les ressources des systèmes de sécurité sociale. Moyennant quoi, c'est M. Barroso que vous proposez de reconduire à la tête d'une commission affaiblie, lui qui n'a cessé de théoriser l'impuissance de la Commission ! On se souvient du dynamisme de Jacques Delors, mais quelle empreinte M. Barroso laissera-t-il ? Aucune, si ce n'est d'avoir organisé le sommet des Açores où des membres de l'Union s'affichaient auprès du Président Bush en soutien à la guerre en Irak ! C'est le vide qui tient lieu de politique sous l'appellation better regulation, que j'ai bien connue et qui consiste à évacuer les sujets d'importance, ou lorsque la commission refuse de proposer une directive sur les services d'intérêt général.

Reconduire la Commission sortante serait une erreur grave. Une Commission faible entérinerait la volonté de certains États de retourner à une Europe intergouvernementale, confrontation d'intérêts nationaux, au lieu d'inventer ensemble de nouvelles politiques à l'échelle de l'Europe.

Ensuite, il est inacceptable que le Conseil européen décide dès cette semaine de la nomination du président de la Commission. Les nouveaux eurodéputés doivent examiner la candidature de José Manuel Barroso au regard des engagements pris devant les électeurs et de l'existence de candidatures alternatives. A défaut, il y aurait déni de démocratie et une abstention encore plus élevée au prochain renouvellement du Parlement. Enfin, il est préférable d'attendre l'adoption du traité de Lisbonne : la nomination du président de la Commission par le Parlement européen coïnciderait avec celle du président du Conseil et du Haut-représentant pour la PESC. Le mandat de la Commission ne s'achevant qu'à l'automne, c'est possible.

Il faut dépasser l'Europe intergouvernementale par le haut, c'est-à-dire raviver l'intérêt des citoyens pour la construction européenne. Les choix politiques doivent se traduire dans des politiques nouvelles, dotées d'un vrai budget européen. Nous serons très attentifs à la discussion des nouvelles perspectives financières : il en va de la démocratie. Nous sommes favorables à une Europe forte et respectée, qui tient ses engagements envers ses citoyens et ses partenaires, telle la Turquie. Depuis longtemps, les Européens appellent de leurs vœux un monde multipolaire. Aujourd'hui, avec le Président Obama, les États-Unis semblent comprendre cette aspiration. C'est le moment pour l'Europe d'assumer vraiment sa volonté d'exister.



Communiqué de presse...

LE GROUPE SOCIALISTE COMMUNIQUE

M. Barroso n'est pas l'homme de la situation

[Débat sénatorial sur le Conseil européen des 18 et 19 juin 2009]

Mme Bernadette BOURZAI, sénatrice de la Corrèze, est intervenue au nom du Groupe socialiste au Sénat dans le débat sur le Conseil européen des 18 et 19 juin. Revenant sur le très fort taux d'abstention (près de 60 %) qui a marqué le scrutin européen du 7 juin et qui a conduit la formation arrivée en tête à ne recueillir que le soutien d'un inscrit sur dix, Mme BOURZAI a appelé à un langage de vérité sur l'Europe. Elle a déclaré : « *L'euroscpticisme grandit, y compris au Parlement européen, sans doute parce que l'Union européenne sert trop souvent de bouc émissaire de l'échec des politiques nationales, mais aussi en raison des dogmes libéraux et des mesures libérales dont se gargarisent la commission sortante et les gouvernements qui la soutiennent.* »

Citant l'exemple de la crise du lait, elle a directement interpellé le gouvernement : « *Qui peut faire confiance aux déclarations de Mme Fischer Boel, qui pendant la crise alimentaire 2007-2008 nous a affirmé sans se lasser que le marché devait tout régler et que la fin des quotas laitiers se ferait par un atterrissage en douceur ? N'avez-vous pas l'impression que depuis un an, alors que l'on a augmenté de 1 % les quotas laitiers, on est déjà en plein krach ?* »

Passant en revue les sujets à l'ordre du jour du Conseil européen, la sénatrice de Corrèze a rappelé que pour surmonter la crise « un véritable plan de relance économique est nécessaire à l'échelle de l'Union européenne, notamment dans le domaine de l'économie verte, accompagné de mesures significatives sur le plan social et en matière de services publics, pour faire face à la déferlante du chômage qui menace la cohésion sociale ». Elle a rappelé que « toute autosatisfaction apparaît d'autant plus déplacée que le pire est à venir » et que nos concitoyens « se sont exprimés en faveur du développement durable en matière économique, sociale et environnementale ».

Demandant une lutte vigoureuse contre la spéculation financière et les paradis fiscaux, elle s'est émue que dans l'équipe sortante de M. Barroso ces secteurs relevaient d'un des commissaires les plus libéraux.

Au nom du Groupe socialiste, Mme BOURZAI a indiqué que M. Barroso n'est « à l'évidence pas l'homme de la situation », après avoir affaibli l'Europe face aux intérêts contradictoires des gouvernements, avoir théorisé l'impuissance de la Commission européenne et avoir tenté d'aligner l'Europe sur les positions de Bush sur la guerre en Irak. Elle a appelé à la désignation de son successeur par le Parlement européen nouvellement élu et sur la base du traité de Lisbonne, dénonçant le choix prématuré du Conseil européen.

Diffusé le 19 juin 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
mèl : a.krai@senat.fr