

The background of the page is a photograph of the interior of the French Senate chamber, showing a large, ornate hall with a central dome and rows of seats. The entire image is overlaid with a semi-transparent red filter.

Bulletin du Groupe Socialiste Sénat

N° 114 - Mardi 19 mai 2009



S O M M A I R E

- ⇒ **Edito du Président** p. 3

- ⇒ **Point sur...** p. 5

- ⇒ **Crédit à la consommation - Le projet de loi du gouvernement à la lumière du droit communautaire**

- ⇒ **Suppression annoncée des avoués d'appel [suite à une des propositions de la Commission Attali, le gouvernement a annoncé sa volonté de supprimer les avoués d'appel]**

- ⇒ **Note de travail** p. 14

- ⇒ **Projet de loi relatif à l'organe central des caisses d'épargne et des banques populaires**

- ⇒ **Questions d'actualité au Gouvernement** p. 18
(séance du jeudi 14 mai 2009)

- ⇒ **Plan de relance par Jean-Pierre MICHEL, sénateur de la Haute-Saône**

- ⇒ **Projet de programmation militaire par Didier BOULAUD, sénateur de la Nièvre**

- ⇒ **Règles pénitentiaires européennes par Alima BOUMEDIENE-THIERY, sénatrice de Paris**

- ⇒ **Communiqué de presse** p. 22

- ⇒ **Libération immédiate et sans conditions de Mme AUNG SUU KYI**



Edito du Président

Paroles, paroles...

Nicolas Sarkozy a été élu il y a deux ans. Depuis la technique est toujours la même : annoncer... et bouger. L'annonce remplaçant la décision est devenue un mode de pouvoir, le mouvement remplaçant l'action est devenu un mode de gouvernement. La communication est, de fait, aujourd'hui le seul principe qui conduit l'exécutif, avec pour objectif de masquer au maximum la réalité derrière les slogans.

La campagne européenne en donne de bons exemples « Quand l'Europe veut, elle peut » dit la publicité UMP. L'idée même de mouvement devient ainsi le seul viatique de la droite ; le bilan ou les programmes n'existent plus. La Ministre de la justice en campagne montre une désinvolture et une méconnaissance profonde pour les questions européennes ? Elle ne comprend pas que cela puisse lui être reproché : la forme n'a-t-elle pas remplacé le fond !

Autre axe de campagne du Président et de son parti : « l'Europe qui protège ». La majorité conservatrice du PPE a pourtant essentiellement dérégulé et démantelé progressivement les services publics. Elle a porté des attaques sévères aux acquis sociaux (retraite, santé) avec l'objectif de niveler les droits sociaux par le bas. Et bien entendu elle continuerait cette entreprise de démolition de notre protection sociale si elle gardait la majorité au Parlement européen. Mais, rien n'est impossible quand on communique. A nous, socialistes, de dénoncer cette entreprise, de mettre au coeur de la campagne nos propositions pour l'Europe, et montrer par là-même le vide sidéral de celles de nos adversaires, excepté la poursuite d'un libéralisme néfaste et hors de saison.



Face à la crise, même communication. Alors que les économies s'enfoncent dans la récession, le gouvernement français, par idéologie et par incapacité à anticiper les évolutions, est le seul qui n'ait pas modifié en profondeur sa politique et engagé un véritable plan de relance. Ainsi, le Premier Ministre vient d'annoncer que le Gouvernement poursuivait le non remplacement d'un départ sur deux dans la fonction publique. Refus également catégorique sur l'abrogation du bouclier fiscal, pourtant demandé jusqu'aux rangs UMP. Mais les chiffres ne cessent d'être révisés à la baisse. Pour se défendre et masquer l'échec, on communique. Ainsi, le Président assure que les allemands ont inscrit le bouclier fiscal dans la constitution. Ce qui est totalement faux comme plusieurs journaux l'ont indiqué depuis. On indique que la France s'en sort mieux que les autres face à la crise et sera très bientôt en croissance. En fait, la France est entrée plus tard en récession et est aujourd'hui de plus en plus frappée en profondeur avec les licenciements massifs qui alimentent la récession.

Dernier exemple : le mouvement à l'hôpital. Le projet de loi Bachelot en discussion au Sénat est de plus en plus contesté, y compris par le corps médical. Une rencontre et un discours permettent à Nicolas Sarkozy d'annoncer à corps et à cris que le gouvernement va substantiellement modifier le texte, en faisant une plus grande place aux médecins dans la gouvernance et en rééquilibrant les pouvoirs de l'hôpital, notamment par rapport au « super patron ». Or rien de ce qui a été annoncé par le Président n'est arrivé. Pire, les amendements du gouvernement reviennent en fait en arrière par rapport aux propositions de la commission des lois du Sénat et imposent la gouvernance verticale et technocratique qui inquiètent tous les acteurs de l'hôpital public. Ainsi, le Conseil de surveillance devient un simple contrôleur sans pouvoirs et le projet médical est sous la coupe du Directeur.

Les seules avancées obtenues proviennent des rangs de l'opposition, avec notamment le choix du Président du Conseil de surveillance au sein du seul collège des élus locaux.

La communication devient la règle. Après le « bling-bling », les français doivent subir le camouflage et les publicités qui cachent les réalités.

C'est à nous, socialistes, seule alternative crédible, qu'incombe la responsabilité de démystifier ce mode de gouvernement.

Jean-Pierre BEL



Point sur...

Crédit à la consommation

Le projet de loi du gouvernement à la lumière du droit communautaire

QUELQUES CHIFFRES EN EUROPE

- ⇒ Poids financier du crédit à la consommation : 1000 milliards d'euros en Europe
- ⇒ Les taux de crédit à la consommation vont de 6% en Finlande à 12% au Portugal.
- ⇒ Part du crédit à la consommation dans les revenus des ménages : 7% en Grèce, 10% en Espagne et en France, 16% en Allemagne et au Portugal, 26% en Suède, 28% au Royaume Uni.

(Source : Commission européenne, 2002, 2004)

- ⇒ Poids des différents types de crédits par rapport à l'encours total des crédits aux ménages européens : 61% pour le crédit à l'habitat, 14.4% pour le crédit à la consommation (France : 70% contre 17.7% respectivement, fin 2005)

(Source : « l'endettement des ménages européens », Observatoire de l'épargne européenne 08.2005)

- ⇒ Encours de crédits à la consommation en Europe (fin 2007)¹

	Dettes totales des ménages	Taux d'endettement ¹	Encours de crédits à la consommation	Encours de crédit renouvelable
France	877,1 Md€	46,3%	137,5 Md€	28,9 Md€
Allemagne	1015,2 Md€	41,9%	223,7 Md€	15,7 Md€
Belgique	165,1 Md€	49,9%	18,1 Md€	1,4 Md€
Espagne	834,4 Md€	79,5%	103,4 Md€	10-15 Md€
Italie	478,2 Md€	31,1%	97,9 Md€	10-15 Md€
Pays-Bas	441,1 Md€	78,8%	23,8 Md€	13,4 Md€
Royaume-Uni	1502,3 Md€	74,2%	327,1 Md€	90 Md€
Pologne	67 Md€	21,8%	23,9 Md€	2,2 Md€
Suède	212,2 Md€	63,8%	14,6 Md€	<1 Md€

(Source : « Pour un développement responsable du crédit renouvelable en France », Etude réalisée par Atling Management pour le Comité consultatif du secteur financier)

L'ESSENTIEL DE LA DIRECTIVE

Objectif :

Harmoniser au niveau européen les dispositions réglementant les crédits à la consommation afin de protéger les consommateurs et réaliser le marché intérieur du crédit à la consommation.

Champ d'application :

- ⇒ Contrats de crédit à la consommation² d'un montant fixé entre 200€ et 75000€.
- ⇒ La directive ne s'applique donc pas aux crédits immobiliers, aux cartes à débit différé, aux contrats de crédit sans intérêt et sans frais, aux contrats de crédits accordés par un employeur à ses salariés à titre accessoire, aux contrats de crédits accordés à des taux inférieur à celui accordé sur le marché pour un public restreint et dans une mission d'intérêt général, aux contrats de crédits conclus avec un établissement d'investissement...
- ⇒ Un régime « allégé » en terme d'obligations s'applique à certains crédits spécifiques : crédit prenant la forme d'un découvert remboursable dans un délai maximal de 3 mois, crédit de dépassement, ou encore crédits conclus par certaines organisations à composition restreinte et créées dans l'intérêt commun de ses membres et les crédits sous forme d'un délai de paiement.

Mesures :

- ⇒ Informations précontractuelles et contractuelles obligatoires : taux débiteurs fixe et/ou variable et toutes les informations relatives aux frais, le montant total du crédit, le taux annuel effectif global, la durée du contrat (le cas échéant), le montant, le nombre et la périodicité des paiements à effectuer par le consommateur, le taux d'intérêt applicable en cas de retard de paiement, l'obligation de contracter un service accessoire lié au contrat de crédit (assurance), l'existence d'un droit de rétractation, notamment. Ces informations sont à fournir à travers un formulaire homologué (Annexe II de la directive). Les obligations précontractuelles ne s'appliquent cependant pas aux intermédiaires de crédit.
- ⇒ Solvabilité du consommateur : Celle-ci doit être vérifiée par le prêteur « à partir d'un nombre suffisant d'informations », et si nécessaire en consultant une base de données (mise en place au niveau national, mais rendue accessible aux prêteurs d'autres Etats membres).
- ⇒ Coût global du crédit : ce coût est rendu comparable d'un pays à l'autre à travers la définition d'une formule européenne de calcul du « taux annuel effectif global » (TAEG).
- ⇒ Droit de rétractation : 14 jours calendaires
- ⇒ Remboursement anticipé : L'indemnité ne peut dépasser 1% du montant du crédit faisant l'objet d'un remboursement anticipé (0.5% dans les 12 mois).
- ⇒ Sanctions : Les Etats membres définissent un régime de sanctions en cas de violation des dispositions nationales adoptées en vertu de la directive.

Date limite de transposition en droit national : 12 mai 2010

Une directive qui marque -malgré des compromis- un changement d'approche dans la politique européenne des consommateurs

LA NÉCESSAIRE RÉVISION DE LA DIRECTIVE DE 1987

Dans les années 60 et 70, les pays de l'Union européenne, véritables « cash society » (société de paiements en espèces) ne connaissaient que très peu le crédit. En trente ans, cette situation a radicalement changé, le crédit à la consommation pesant aujourd'hui 800 milliards d'euros dans l'UE. La Commission européenne évalue de 50% à 65% les consommateurs européens qui ont recours à un crédit à la consommation pour acheter des biens ou prestations de service.

Cependant, si le crédit à la consommation s'est généralisé en Europe, la situation varie grandement d'un Etat à l'autre, le Royaume-Uni étant de loin le pays qui a développé de manière extensive l'offre de crédit et ce notamment pour les foyers les plus modestes³. La multiplication des types de crédit comme des pratiques publicitaires est également un fait marquant de cette période (démarchage par courrier, développement des cartes de paiement permettant l'accès au crédit...). La directive de 1987 sur le crédit à la consommation qui définissait une protection minimale des consommateurs apparaissait donc de plus en plus inopérante face à ces disparités juridiques cloisonnant les marchés nationaux et face à l'évolution du volume et de la nature même des crédits à la consommation.

Partant de ce constat, la Commission européenne a proposé en 2002 une nouvelle directive visant à réduire ces différences, renforcer le marché intérieur du crédit et développer les transactions transfrontalières, et à offrir un niveau comparable de protection aux consommateurs, quelque soit le pays de conclusion du contrat de crédit. **Pour la Commission européenne, il était temps de proposer une inflexion dans la politique européenne de protection des consommateurs : celle-ci ne visait plus une harmonisation minimum, basée sur la définition de seuils plancher (avec liberté pour les Etats membres de mettre en oeuvre des règles plus contraignantes), mais une harmonisation maximale dictant des règles européennes dont les Etats ne pouvaient s'écarter, et ce avec un champ de définition très large du crédit à la consommation.**

UN TEXTE FINAL INCOMPLET MAIS ACCEPTABLE GRÂCE À L'ACTION DES SOCIALISTES EUROPÉENS

Une large bataille politique s'est alors engagée, notamment au Parlement européen. En effet, la majorité conservatrice et libérale avait tout d'abord projeté de rejeter la proposition de la Commission dans son intégralité. Elle a ensuite essayé d'assouplir au maximum les règles de publicité et les obligations contractuelles (les banques n'auraient plus du indiquer le montant des frais, des paiements, des intérêts, ou encore le solde restant dû), refusé au consommateur un droit de rétractation ou encore l'interdiction des pratiques abusives de recouvrement du crédit. Les socialistes français avaient à l'époque, en 2004, dénoncé l'attitude de la droite privilégiant « l'Europe des banques à l'Europe des consommateurs »⁴... On notera la pertinence de la formule à l'heure actuelle !...

En définitive, à l'issue d'une longue procédure européenne de codécision (qui a duré six ans !...), le texte final de la directive reflète un compromis acceptable : **le Conseil des Ministres et le Parlement européen se sont entendus pour réduire l'harmonisation à un champ plus restreint de type de crédits à la consommation mais sur dispositions clefs (informations précontractuelles et contractuelles, règles de publicité), et laisser certaines marges de manœuvre nationales aux Etats membres. Sans être entièrement satisfaits, les socialistes français et européens avaient lors de son adoption, en 2008, salué la nouvelle directive comme un progrès pour la protection des consommateurs.**

« L'HARMONISATION MAXIMALE CIBLÉE », UN NOUVEAU ET COMPLEXE RÉGIME JURIDIQUE

De ce compromis à la fois entre institutions européennes et entre groupes politiques, ressort un régime juridique complexe et jusqu'alors inconnu, dit de « l'harmonisation maximale ciblée ». Ce régime vise une harmonisation totale et impérative d'une majorité de dispositions de la directive mais dans un champ restreint du crédit à la consommation.

Le champ de la directive a en effet été largement amputé, certains crédits étant complètement exclus tels les crédits garantis par une hypothèque⁵, alors que cette forme de crédit contribue très souvent à fragiliser les consommateurs parmi les plus démunis. De même, on notera que la directive ne s'applique pas aux cartes à débit différé, aux contrats de crédit sans intérêt et sans frais, aux contrats de crédits accordés par un employeur à ses salariés à titre accessoire, aux contrats de crédits accordés à des taux inférieurs à celui accordé sur le marché pour un public restreint et dans une mission d'intérêt général etc.

Les consommateurs qui concluent des crédits à des fins professionnelles ou commerciales sont également exclus du champ de la directive.

A noter, la directive s'applique de manière générale aux crédits revolving, qui ne sont cependant pas définis spécifiquement⁶.

En outre, certains aménagements des dispositions communautaires peuvent être décidés au niveau national :

- Régimes allégés des crédits : Les Etats membres peuvent décider d'appliquer un régime plus souple en matière de publicité, d'informations précontractuelles et contractuelles pour notamment les crédits conclus par certaines organisations à composition restreinte et créées dans l'intérêt commun de ses membres et sous réserve que la valeur totale de ces crédits est minime⁷ (art. 2(5) de la directive).

- Droit de rétractation : Si dans le cadre d'un contrat de crédit lié, la législation nationale au moment de l'entrée en vigueur de la directive dispose déjà qu'aucun fonds ne peut être mis à la disposition du consommateur avant l'expiration d'un délai spécifique, les Etats membres peuvent prévoir que le délai fixé à 14 jours soit réduit à ce délai spécifique, à la demande du consommateur (art. 14(2) de la directive).

- Indemnisation pour le remboursement anticipé : Les Etats membres peuvent disposer que le prêteur réclame une indemnité en cas de remboursement anticipé à la seule condition que le montant du remboursement au cours de la période de 12 mois dépasse un seuil défini par les Etats membres. Ce seuil ne peut pas être supérieur à 10 000 euros. Les Etats membres peuvent également préciser que le prêteur peut exceptionnellement exiger une indemnité supérieure s'il peut prouver que le préjudice subi dépasse le montant fixé par l'Etat membre (art. 16(4) de la directive).

- Evaluation de la solvabilité du consommateur : Celle-ci doit se faire « à partir d'un nombre suffisant d'informations ». Si la législation nationale dispose que le prêteur a l'obligation d'évaluer la solvabilité du consommateur en consultant une base de données, cette obligation peut être maintenue.

Enfin, il existe toujours une marge d'interprétation de certains concepts laissée aux Etats membres. Pour résumer :

Harmonisation maximale	Possibilités/dérogations laissées aux Etats membres	Droit national
Règles de publicité	Certains régimes allégés de crédits	Autres crédits à la consommation que ceux couverts par la directive
Informations précontractuelles	Droit de rétraction	
Informations contractuelles	Indemnisation pour le remboursement anticipé	
TAEG	Base de données pour évaluer la solvabilité du consommateur	

Le projet de loi Lagarde ou une simple transposition de la directive par le gouvernement : l'Europe, facile excuse pour ne pas aller plus loin ?

L'UTILISATION DES MARGES DE MANŒUVRE EUROPÉENNE

Les quelques dérogations autorisées par la directive semblent être appliquées par le gouvernement dans son projet de loi :

- En matière de droit de rétractation : comme l'autorise la directive, le délai de mise à disposition des fonds peut être réduit à 7 jours, comme c'est le cas actuellement en France (article 5 du PjL). Il faudrait cependant préciser, en conformité avec la directive, que cela ne peut avoir lieu « qu'à la demande du consommateur ».
- En matière de remboursement anticipé des prêts : le gouvernement propose d'utiliser l'option de la directive de prévoir que ces indemnités ne sont pas exigibles dès lors que le remboursement anticipé ne dépasse pas 10 000 euros (ce montant sera fixé par décret sur la base de l'article 7 du PjL)
- En matière d'évaluation de la solvabilité de l'emprunteur : Solution a minima compte-tenu des possibilités offertes par la directive et de la nécessité de renforcer les obligations pesant sur les emprunteurs, le gouvernement propose de rendre obligatoire la consultation du fichier des crédits aux particuliers (FICP).

LES PRINCIPAUX CHANGEMENTS À APPORTER AU CODE DE LA CONSOMMATION

Annonçant le projet de loi portant réforme du crédit à la consommation, la Ministre de l'Economie et des Finances, Christine Lagarde déclarait au Journal du dimanche le 15 mars: « Je profiterai de la réforme pour transposer la directive crédit aux consommateurs qui contient deux mesures phares. Les règles de protection s'appliqueront pour tous les crédits à la consommation jusqu'à un montant de 75 000 euros. Et les délais de rétractation passeront de sept jours à quatorze jours ». Ces deux mesures nécessitent en effet d'amender le code de la consommation : les règles de protection des emprunteurs sont prévues pour des crédits à la consommation ne dépassant pas 21 500 euros (article 1 du PjL). De même, le délai de rétractation est de 7 jours en France aujourd'hui (article 5 du PjL).

Le code de la consommation doit également être adapté à la nouvelle formule du TAEG (qui est par ailleurs très proche de ce qui existait en France), aux obligations de publicité (article 2 du PjL) comme aux obligations d'information précontractuelle et contractuelle (fixées par décret).

Enfin, le code de la consommation autorise actuellement l'emprunteur à rembourser par anticipation sans indemnité, en partie ou en totalité, le crédit qui lui a été consenti. Toutefois, le prêteur peut refuser un remboursement partiel anticipé inférieur à un montant fixé par décret (actuellement de 21500 euros). Cet article devra donc être modifié si le gouvernement veut utiliser le seuil permis par la directive de 10 000 euros.

L'ESSENTIEL OUBLIÉ ? LUTTER CONTRE LE SURENDETTEMENT DES CONSOMMATEURS

On notera que le gouvernement propose d'étendre quelque peu les dispositions de la directive à un champ plus large de crédits à la consommation tels les contrats garantis par une hypothèque, les crédits sans intérêts et sans autre frais d'une durée supérieure à trois mois et les locations avec option d'achat... ce qui est en effet permis.

Cependant, force est de constater que de façon générale, le gouvernement s'en tient à une simple transposition de la directive. Il apparaît donc extrêmement contestable de vanter l'ambition du gouvernement en matière de réglementation du crédit, et notamment de lutte contre le surendettement des ménages et les crédits « revolving ».

Or il convient de rappeler que l'objectif premier de la Commission européenne n'était pas de lutter contre le surendettement, mais de réaliser le marché intérieur des crédits et qu'elle s'est toujours montrée réticente à aller plus loin dans les dispositions relatives au contrôle de la solvabilité des consommateurs et à la responsabilisation du prêteur (comme d'ailleurs la majorité conservatrice du Parlement européen). Il y a là une certaine cohérence idéologique entre les choix effectués au niveau européen et ceux de Mme Lagarde au niveau national.

On pourra toutefois s'interroger sur la légalité de la mention publicitaire « un crédit vous engage et doit être remboursé » proposée par le gouvernement (Article 2 du PjL). En effet, interrogée de façon informelle, l'administratrice de la Commission européenne sur ce dossier semble indiquer, sous réserve d'une vérification plus approfondie, que cela ne soit pas permis par la directive du fait même des exigences d'harmonisation pour une concurrence non faussée. Il serait donc bien ironique que le gouvernement, qui refuse de légiférer sur des points essentiels (renforcement des obligations pesant sur le prêteur en matière d'évaluation de la solvabilité du consommateur et création de base de données positives, fixation d'un plafond maximum pour les taux variable de prêts, interdiction des cartes de crédit revolving sur le lieu de vente...), propose à la place, des « slogans » qui pourraient s'avérer illégaux du point de vue du droit communautaire !...

Sans préempter le débat strictement national sur les dispositions non imposées par la directive, on peut d'ores et déjà conclure en première analyse à la lumière du droit communautaire existant, que le projet de loi de Christine Lagarde fait le « service minimum » s'agissant de l'encadrement et de la réglementation du crédit à la consommation.

¹ Dette totale des ménages/PIB

² Un contrat de crédit est défini de la façon suivante : « un contrat en vertu duquel un prêteur consent ou s'engage à consentir à un consommateur un crédit sous la forme d'un délai de paiement, d'un prêt ou de toute autre facilité de paiement similaire, à l'exception des contrats conclus en vue de la prestation continue de services ou de la livraison de biens de même nature, aux termes desquels le consommateur règle le coût desdits services ou biens, aussi longtemps qu'ils sont fournis, par des paiements échelonnés » et le consommateur: « toute personne physique qui, pour les transactions régies par la présente directive, agit dans un but étranger à son activité commerciale ou professionnelle ».

³ 30% des ménages britanniques ayant un revenu mensuel de moins de 1000 euros ont contracté un crédit à la consommation, contre 15% des ménages français, et moins de 10% des ménages allemands en 2005.

⁴ Pour Pervenche Bérés, eurodéputée socialiste française, « Fragiliser les consommateurs à ce point n'est pas seulement honteux, c'est également contre-productif. Cela entame la confiance que ceux-ci ont dans la législation européenne dans le domaine. Les conservateurs semblent oublier que sans consommateurs, l'économie s'affaïsse et qu'il est impossible de jouer les intérêts des banques contre ceux des citoyens si l'on cherche honnêtement plus de croissance et donc d'emploi ! », Communiqué de presse de la Délégation socialiste française au Parlement européen, 10 février 2004.

⁵ Une directive sur le crédit hypothécaire est une revendication des socialistes européens. La Commission européenne a publié un livre vert en 2005, puis un livre blanc en 2007 sur le sujet, sans toutefois proposer de légiférer (elle mène actuellement une étude sur les « coûts et avantages des différentes options politiques en matière de crédit hypothécaire »).

⁶ L'encadrement plus spécifique et plus strict des crédits « revolving » n'est officiellement pas à l'ordre du jour de la Commission européenne, la directive ayant été récemment adoptée. Cependant, comme le reconnaît informellement la Commission, son programme de travail pourrait évoluer rapidement du fait de la crise économique et financière.

⁷ Inférieure à 1% de la valeur totale de tous les contrats de crédits existants conclus dans cet Etat membre et que la valeur totale de tous les crédits conclus par cette organisation soit insignifiante par rapport à la valeur de tous les contrats de crédits conclus dans l'Etat membre.



Point sur...

Suppression annoncée des avoués d'appel

[suite à une des propositions de la commission Attali, le Gouvernement a annoncé sa volonté de supprimer les avoués d'appel]

⇒ Evolution historique des professions d'avocat et d'avoués

La profession d'avocat est sans nul doute la profession judiciaire la plus ancienne : elle remonterait à l'époque romaine.

Au cours des siècles, les fonctions initiales de l'avocat s'éparpillèrent à la suite d'une spécialisation progressive, l'avocat se bornant à plaider, laissant ainsi à d'autres personnes le soin d'assurer des tâches plus spécialisées.

Ainsi se perpétua une scission profonde entre deux auxiliaires de justice :

- les avocats, profession libérale, qui assistent leurs clients par la parole ;
- les avoués de 1ère instance et les avoués d'appel, officiers ministériels titulaires d'une charge, qui les représentent dans l'accomplissement des actes de procédure. Les premiers représentaient les parties devant les tribunaux de 1ère instance alors que les seconds les représentent devant la cour d'appel.

A ces deux professions il fallait ajouter celle d'agrées près des tribunaux de commerce et celle de conseil juridique.

L'idée d'une restructuration de ces professions est apparue dès 1968 où deux grandes orientations se sont dégagées :

- une grande réforme : création d'un type nouveau de juriste « l'homme nouveau » ;
- une réforme plus modeste consistant à la fusion de la profession d'avocat et d'avoués.

La loi du 31 décembre 1971 fut un texte de compromis entre ces deux thèses : elle réalisa la fusion entre les avocats et seulement les avoués de 1ère instance, les avoués d'appel ont échappé à la réforme. Pour parvenir à la cette fusion il a fallu résoudre le problème du rachat des charges d'avoué. Ceux-ci étaient des officiers ministériels qui avaient acheté leur charge à un prédécesseur moyennant finance : cette charge constituait leur propriété, il ne pouvait être question de les évincer sans les indemniser ; la question fut résolue par la création d'un fonds d'indemnisation alimenté par une taxe parafiscale payée par les plaideurs eux-mêmes sur les actes de procédures accomplis.

Dans cette fusion, la loi de 1971 inclua également les agrées près des tribunaux de commerce. Inclusion qui se fit sans difficulté pour deux raisons : leur nombre était limité (140) et parce que les agrées n'étant pas des officiers ministériels, aucun problème d'indemnisation ne se posait.

Pourquoi les avoués d'appel ont-ils échappé à la loi de 1971 ? En effet, devant la cour d'appel, par conséquent la dualité subsiste.

Plusieurs raisons ont conduit à cette solution :

- le législateur était préoccupé des incidences d'une telle envergure dont on pouvait craindre qu'elle perturbe sérieusement l'administration de la justice ;
- l'idée a été avancée qu'un procès civil de deuxième instance ne se conduit pas de la même manière que devant le 1er juge : les questions de droit prennent plus d'importance et il faut les rassembler dans la perspective d'un éventuel pourvoi en cassation ;

- il a été tenu compte également de l'éloignement géographique ;
- enfin le problème de l'indemnisation des charges était très présent.

Toutefois, la question de leur maintien est, avant la loi de 1971 et depuis cette date périodiquement remise en question.

La loi du 31 décembre 1990 a complété la loi de 1971 en réalisant la fusion de la profession d'avocat et de conseil juridique. Elle a également mis en place un statut légal permettant l'exercice sous forme de société des professions libérales soumises à un statut législatif ou réglementaire ou dont le titre est protégé.

La loi du 11 février 2004 quant à elle n'a pas modifié en profondeur la profession elle-même ; elle a eu pour objectif de mettre en harmonie notre droit avec les directives européennes relatives à la liberté d'établissement des ressortissants étrangers membres d'un Etat des Communautés européennes qui souhaiteraient exercer en France la profession d'avocat. Elle a également modifié certaines dispositions relatives à la formation professionnelle et à l'obligation d'une formation continue, aux missions plus étendues du Centre national des barreaux et au régime disciplinaire de la profession.

⇒ Rôle des avoués près les cours d'appel

Comme nous venons de le voir, la fusion des avocats et des avoués réalisée par la loi de 1971 avait été uniquement limitée au premier degré, la dualité subsiste donc devant les cours d'appel. L'avocat peut assister son client par ses conseils et sa plaidoirie, mais il n'est pas admis à accomplir les actes de la procédure au nom de celui-ci. La représentation des parties est le monopole exclusif de l'avoué à la cour : c'est lui qui accomplira les actes nécessaires à la conduite du procès, au nom et pour le compte de son client.

- Mandat de l'avoué à la cour

Le mandat de l'avoué à la cour est un mandat ad litem comparable à celui de l'avocat en première instance : il en présente les mêmes caractères. Tout au plus il convient de relever trois particularités. D'abord quant à son objet. **Les avoués à la cour ne sont appelés à intervenir que dans des domaines de contentieux privé : en matière pénale, leur ministère est sans objet sinon sur l'action civile de la victime.**

Dans cette mesure, s'il est vrai que la représentation par un avoué à la cour est en principe obligatoire, certaines matières, - dites sans représentation obligatoire - y échappent exceptionnellement. Ainsi, en est-il des affaires portées devant la chambre sociale de la cour d'appel (loyers, prud'hommes, sécurité sociale). Dans tous ces cas, l'avoué peut certes se charger de la représentation d'une partie, mais il n'en a aucun monopole : chaque partie peut comparaître en personne ; et le plaideur qui a un avocat peut charger ce dernier de la représenter devant la cour d'appel.

Le mandat de l'avoué est limité au ressort de la cour auprès de laquelle l'avoué a été institué pour exercer son ministère.

- Statut particulier de l'avoué à la cour

L'avoué à la cour est un officier ministériel. L'office ministériel, survivance de l'ancien régime, peut être transmis soit à titre onéreux, soit à titre gratuit, par donation, legs ou succession...L'efficacité de cette transmission est subordonnée à l'agrément accordé par le Gouvernement, qui seul peut conférer l'investiture au successeur.

Pour accéder à la fonction d'avoué, il faut être titulaire d'une maîtrise de droit, avoir accompli un stage de formation professionnelle qui est en principe de deux ans, et avoir subi avec succès un examen d'aptitude professionnelle.

Les avoués peuvent se regrouper en sociétés civiles professionnelles ou en sociétés d'exercice libéral.

⇒ Proposition de la commission Attali

La décision 213 de la commission Attali propose de supprimer totalement les avoués près les cours d'appel (444 avoués regroupés en 235 offices).

Pour la commission, « Les avoués près les cours d'appel ont le monopole de la représentation devant la cour d'appel pour tous les actes de procédure.

Leur monopole avait déjà été supprimé en 1971 pour les actes de représentation devant les tribunaux de grande instance. Les avoués avaient alors été indemnisés de la perte de leur monopole, au terme cependant d'un débat législatif qui avait remis en question l'existence d'un droit de propriété dans la mesure où la réforme ne s'accompagnait pas de la perte d'un bien. La situation actuelle ne se justifie en aucune manière. Dans l'immense majorité des cas, les avoués ne rédigent plus les conclusions devant les cours d'appel. Leurs honoraires sont liés au montant du litige et sont perçus indépendamment de l'issue de la procédure, ce qui crée un surcoût artificiel à l'accès à la justice. Dans l'ensemble, leur valeur ajoutée par rapport aux avocats est de plus en plus difficile à justifier pour les justiciables. Il convient donc de supprimer la profession d'avoué près les cours d'appel et de permettre à tous ces professionnels de devenir avocats. »

⇒ Le projet du Gouvernement

Le Gouvernement a décidé de mettre en œuvre la décision 213 de la commission Attali ; l'objectif est que la suppression des avoués des cours d'appel soit effective au 1er janvier 2010. Un avant projet de loi a été élaboré qui a été communiqué aux avoués le 7 avril dernier et une commission tripartite composée de représentants des avoués, des salariés de ces derniers et de l'Etat a été mise en place par la Chancellerie qui doit traiter : de l'accompagnement individualisé des salariés, de la mise en place d'une cellule de reclassement et des modalités d'intégration des salariés d'avoués dans la magistrature et les greffes.

⇒ Éléments de débat

- **Arguments avancés pour s'opposer à la suppression des avoués des cours d'appel**
 - Les 444 avoués qui ont acheté leur charge plusieurs centaines de millions d'euros, sous le contrôle du ministère de la justice, voudront récupérer l'argent qu'ils ont investi ;
 - La suppression de 235 PME et de 2300 emplois (440 avoués et 1860 salariés) ;
 - Les avoués sont nécessaires à la bonne conduite des affaires devant la cour dans la mesure où ils sont les spécialistes de la procédure civile devant cette juridiction ;
 - Les avoués connaissent leurs magistrats, et seraient donc en mesure d'apprécier les chances de succès d'une argumentation en appel mieux que quiconque en raison de leur parfaite connaissance de la jurisprudence des chambres devant lesquelles ils interviennent.

- **Arguments avancés pour aller dans le sens de la suppression des avoués d'appel**
 - La fusion avocat/avoué a été évoquée dès 1902, sous Georges Clémenceau ;
 - L'unification des deux professions répond à la nécessité qui s'impose à la France de transposer la directive européenne du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur, en supprimant des obstacles à la libre prestation de services et notamment celui que constitue la qualité d'officier ministériel des avoués ;
 - Un bon avocat ayant une bonne base de données jurisprudentielles pourrait, autant que l'avoué, se faire une idée précise de l'état de la jurisprudence de la cour ;
 - Cette fusion permettrait d'offrir au justiciable un interlocuteur unique, capable de suivre son dossier et de mener la procédure, des juridictions de première instance jusque devant la cour d'appel ;
 - Les avoués devenus avocats, pourraient conserver une certaine spécialisation ;
 - Les avocats, depuis la réforme 1971, assurent la postulation devant les tribunaux de grande instance ; ils sont devenus des spécialistes de la procédure civile devant ces juridictions ; pourquoi seraient-ils incapables d'acquérir la même expertise devant les cours d'appel ?
 - Les avocats sont déjà des spécialistes de la procédure pénale puisque les avoués ne sont pas amenés à intervenir dans le domaine pénal, en première et en deuxième instance ;
 - Toutefois, il ne saurait y avoir fusion sans une révision générale des tarifications des actes de postulation.



Note de travail

Projet de loi relatif à l'organe central des caisses d'épargne et des banques populaires

Assemblée nationale

- P.J.L n° 1619, déposé le 15 avril 2009, en procédure accélérée
- Rapport n° 1643 (G. Carrez)
- Texte établi par la commission n° 1643
- Discussion en séance publique : 18 et 19 mai 2009

Sénat

- Rapporteur : P. Marini
- Examen en commission des finances : 27 mai 2009
- Discussion en séance publique : 8 juin 2009

I - PRÉSENTATION DU PROJET DE LOI

- Le code monétaire et financier contient **des dispositions spécifiques pour les réseaux bancaires mutualistes et coopératifs**, notamment pour attribuer des prérogatives aux organes centraux sur leurs affiliés qui, dans le droit commun, ne sont pas leurs filiales.
- Le 26 février 2009, les groupes Caisses d'épargne et Banques populaires ont signé un accord de rapprochement en vue de constituer un nouveau groupe, qui serait **le deuxième groupe bancaire français**, avec plus de 33 millions de clients, 110 000 collaborateurs, et des agences sur tout le territoire français.
- Le Gouvernement a prévu que le rapprochement en cours entre les groupes mutualistes caisses d'épargne et banques populaires se traduise, au 1er juillet 2009, par **la création d'un nouvel organe central commun aux deux réseaux**, constituant l'organe central d'un nouveau groupe.
- Les dispositions législatives proposées en vue de la réalisation de cette opération sont censées avoir pour effet, notamment, de donner à cet organe central toutes les prérogatives nécessaires pour lui permettre de piloter effectivement cet ensemble.
- **L'Etat doit apporter** à l'organe central du nouveau groupe, lorsque le rapprochement sera effectif, et sous réserve de l'accord de la Commission européenne, **un montant de fonds propres de 5 MD€**, afin d'améliorer ses marges de manœuvre en vue du financement de l'économie : l'Etat sera représenté dans les instances de gouvernance du nouveau groupe afin de préserver ses intérêts patrimoniaux.
- La réalisation d'un tel rapprochement de deux groupes coopératifs nécessite l'intervention d'une loi pour définir les prérogatives du nouvel organe central commun aux deux réseaux.

II - OBSERVATIONS

⇒ Le projet de loi, aboutissement d'un processus de long terme, concrétise le rapprochement de deux entités aux caractéristiques particulières :

- **Les deux groupes sont devenus relativement proches** au sein du paysage bancaire français, leurs modèles ayant convergé au fil du temps, notamment à partir des années soixante, alors que leurs origines historiques sont éloignées (1818 pour les caisses d'épargne, 1878 pour les banques populaires).
- **Depuis 1999, les deux groupes partagent le statut coopératif :**
 - Les banques populaires bénéficient d'une tradition plus ancrée de ce mode de fonctionnement,
 - mais l'histoire des caisses d'épargne les a conduites à adopter des valeurs proches.
 - Nota - C'est en 1999 que les caisses d'épargne sont devenues des banques à part entière, en recevant l'autorisation de coopérer avec des sociétés cotées en bourse.

- Les deux groupes ont en commun une approche de **leur activité non exclusivement centrée sur la recherche du profit** :
 - Les caisses d'épargne doivent contribuer notamment à la lutte contre l'exclusion bancaire, au financement du logement social et à l'amélioration du développement économique local.
 - Les banques populaires doivent financer les entrepreneurs et financent, à ce titre, une fondation destinée à promouvoir ces valeurs.
 - Si des divergences demeurent, liées notamment à des cultures d'entreprise différentes et à une organisation du réseau des Caisses d'épargne plus centralisée que celui des Banques populaires, les deux groupes partagent la caractéristique **d'être structurés par des établissements régionaux** : les caisses d'épargne se sont peu à peu regroupées pour passer de 464 en 1983 à 17 aujourd'hui, contre 18 banques populaires.
- ⇒ **Les deux réseaux sont caractérisés par l'entrecroisement de liens capitalistiques et de liens d'affiliation :**
- **Les liens capitalistiques**
 - Du point de vue des liens capitalistiques, **les organes centraux sont des filiales des caisses et banques régionales** : les entités régionales (caisses d'épargne et banques régionales) détiennent, directement ou indirectement, l'ensemble des sociétés de leurs groupes respectifs, y compris les organes centraux.
 - **Ces organes centraux sont des sociétés anonymes**, détenues à 100 % par les caisses régionales, qui versent des dividendes à leurs actionnaires (caisses régionales d'épargne ou banques populaires régionales) en guise de rémunération de leurs capitaux.
 - ⇒ **Contrairement aux groupes traditionnels, les organes centraux des deux groupes ne constituent pas des têtes de réseau mais sont, au contraire, détenus par les réseaux.**
 - **Les liens d'affiliation**
 - Si les organes centraux sont, du point de vue des liens capitalistiques, des filiales des caisses et banques régionales, ils peuvent néanmoins être considérés comme **les « structures de tête » des réseaux** en raison de ces liens d'affiliation qui leur confèrent des prérogatives sur les entreprises affiliées, dont font partie les entités régionales.
 - L'entrecroisement entre liens capitalistiques et liens d'affiliation conduit à une **interdépendance entre organes centraux et réseaux**. Si la structure de tête dispose de pouvoirs de contrôle et de coordination, elle reste détenue par les caisses et banques régionales qui nomment des représentants au conseil de surveillance - pour la CNCE - et au conseil d'administration - pour la BFBP.
 - ⇒ **L'affiliation est propre aux réseaux coopératifs ou mutualistes et permet à l'organe central d'exercer un contrôle sur les entités régionales en dépit du fait qu'il soit détenu par eux.**
- ⇒ **Natixis est une filiale des deux organes centraux**, qui détiennent chacun 36 % de son capital. La CNCE et la BFBP possèdent donc, à eux deux, 72 % de cette filiale. Natixis possède, sous forme de certificats coopératifs d'investissement (CCI), 20 % des Caisse régionales d'épargne et 20 % des Banques populaires régionales. **Ces prises de participation ne s'apparentent pas à des participations croisées traditionnelles**, dans la mesure où les CCI ne confèrent pas de droit de vote. Elles permettent néanmoins de renforcer les fonds propres des entités régionales.
- Natixis a pâti d'une mauvaise appréciation des risques pris par l'entreprise, qui s'est traduite par **de lourdes pertes** (3 M€ en 2008) : l'entreprise va-t-elle réorienter ses activités de financement ?
 - Les banques mutualistes, comme de nombreux autres établissements financiers, se sont fourvoyées dans **des dérives et des pratiques abusives** liées à la crise : dans quelle mesure la gouvernance du nouvel ensemble permettra de mieux respecter le principe de prudence ?

⇒ **Les Caisses d'épargne ont deux types de structure qui n'existent pas dans le groupe Banques populaires :**

- **Les sociétés locales d'épargne (SLE)**, qui regroupent les sociétaires selon un « découpage » du territoire français, sont un échelon intermédiaire entre les sociétaires et les caisses régionales : ces SLE sont des sociétés coopératives locales sans activité bancaire, dont la fonction est le placement des parts sociales auprès des sociétaires ainsi que l'animation et la structuration du sociétariat. Elles détiennent les parts sociales des caisses d'épargne et, à ce titre, désignent la majorité des membres du conseil d'orientation et de surveillance de la caisse régionale. Celui-ci nomme et contrôle les membres du directoire.
- D'autre part, **une fédération nationale des Caisses d'épargne et de prévoyance**, créée par une loi du 25 juin 1999, qui représente le sociétariat au sein du groupe et trace les orientations correspondant aux missions d'utilité publique des caisses d'épargne : constituée par les caisses d'épargne sous la forme d'une association, elle assure la préservation des valeurs du groupe.

⇒ **La crise financière a précipité la mise en oeuvre d'un projet industriel commun soutenu par l'Etat**

- Comme il existe **une complémentarité entre les deux groupes existants**, le nouveau groupe serait, sur le marché français de la banque de détail, le second acteur, derrière le Crédit agricole, disposant alors de 22 % du total des dépôts et d'une part de marché de l'ordre de 20 %.
 - Les **Caisses d'épargne** détiennent des positions solides dans la clientèle des particuliers, avec un taux de pénétration de 21 %, ce qui les place en deuxième position sur le marché français derrière le Crédit agricole.
 - Les **Banques populaires** se distinguent par le taux de pénétration le plus important sur le segment des commerçants, des artisans et des PME de moins de cent salariés, à 37 %, devant le Crédit agricole.
- L'addition des parts de marché devrait conduire à la formation de l'un des groupes en pointe sur le marché français de la **banque de détail**. Le nouveau groupe atteindrait une taille critique dont ne dispose pas aujourd'hui chacun des deux réseaux dont la part de marché se situe aux alentours de 10 %.
- Il est prévu que le nouveau groupe garde la **structure caractéristique, coopérative et régionale**, des banques coopératives ou mutualistes

⇒ **L'intervention de l'Etat dans l'opération de rapprochement va au-delà de l'injection de quasi-fonds propres**

- **L'entrée de l'État dans le capital du nouveau groupe apparaît inévitable** : en l'absence de capitaux privés pouvant être levés à un coût raisonnable, seule la puissance publique apparaît en mesure d'apporter les fonds nécessaires au renforcement de la situation financière de l'ensemble Caisses d'épargne-Banques populaires, qui pourrait être mise en péril par de nouvelles pertes de Natixis.
- Cette intervention de l'État dans le nouveau groupe se situe à mi-chemin entre celle réalisée pour Dexia et les aides octroyées aux autres banques françaises, **l'État n'ayant pas vocation à demeurer à long terme au capital du nouveau groupe**, et les modalités de l'opération incitant à sa sortie rapide.
- **L'engagement total de l'État** dans le nouveau groupe va s'élever à 7 M€ :
 - À la suite de la mise en place, à l'automne 2008, de la société de prise de participation de l'État (SPPE), celui-ci a souscrit une première tranche de « titres super subordonnés à durée indéterminée » (TSSDI) émis par la CNCE et la BFBP, à hauteur de 1,1 M€ pour la première, et de 0,950 M€ pour la seconde : 2 M€ au total.
 - La fusion des deux groupes va s'accompagner d'une nouvelle injection de 5 M€ de fonds publics :
 - 2 M€ pour une seconde tranche de titres super subordonnés émise et souscrite par la SPPE.
 - 3 M€ d'actions de préférence émises par le nouvel organe central et souscrites par l'État.

- **Les caractéristiques des actions de préférence et des TSSDI incitent à un remboursement rapide des fonds apportés par l'État :**

- Les actions de préférence présentent une double caractéristique par rapport à des actions ordinaires : elles ne confèrent **pas de droits de vote** à l'assemblée générale (ce qui ne fait pas obstacle à la présence de l'État au sein du conseil de surveillance) mais, en contrepartie, elles bénéficient d'une **rémunération garantie et relativement élevée** (supérieure à 8 %) : en 2010, la rémunération perçue par l'État au titre des actions de préférence pourrait être de 250 M€, auxquels s'ajouterait la rémunération des TSSDI, d'environ 330 M€.

- La rémunération des actions de préférence est croissante au fil du temps, ce qui constitue **une incitation à leur remboursement rapide**, d'autant plus qu'aucun dividende ne peut être versé sur les actions ordinaires si la rémunération des actions de préférence n'est pas assurée.

- Les caractéristiques des actions de préférence paraissent conformes aux orientations tracées par la Commission européenne, notamment **la durée limitée de l'aide**, garantie par l'accroissement des dividendes versés au titre des actions de préférence, ainsi que l'instauration d'une rémunération à l'aide versée.

- Les titres super subordonnés à durée indéterminée (TSSDI) sont similaires à celles des titres de la première tranche octroyée par la société de participations de l'État (SPPE). Leur rémunération est garantie et devrait être fixée à environ 8 % pour les titres qui vont être injectés prochainement, contre 8,49 % pour ceux de la première tranche (le taux étant corrélé à celui des emprunts d'État qui a diminué depuis l'automne 2008) : elle devient variable après cinq ans.

- ⇒ **Les TSSDI, qui sont des titres de dette de durée indéterminée, sont considérés, bien que n'étant pas des actions, comme des fonds propres**, selon les règles internationales de la BRI (Banque des règlements internationaux).

- ⇒ Le futur groupe, bénéficiaire d'un important soutien public, espère rembourser l'Etat avant la conversion des actions de préférence en actions ordinaires : mais alors, **l'Etat ne pourrait pas se prévaloir de 20 % des droits de vote.**

- ⇒ L'État injecte 5 MD€, dont 2 sous forme d'actions de préférence sans droit de vote et 3 MD€ sous forme de titres super-subordonnés : en cas de carence, il serait le dernier à être remboursé. **N'était-il pas préférable de faire entrer l'État dans le capital et d'exiger sa présence au conseil de surveillance ?**

⇒ **La fusion caisses d'épargne - banques populaires pourrait se traduire, au niveau des personnels :**

- par **une réduction de 500 à 600 emplois** dans le futur organe central du nouveau groupe,
- par **une réduction de 800 à 1 000 emplois** chez Natixis,
- alors que les caisses d'épargne, les banques populaires et Natixis **ont déjà perçu 1,9 MD€ d'aide publique**, et que les bonus versés en 2008 aux dirigeants des caisses d'épargne représentent des sommes conséquentes.

- **Au conseil de surveillance du nouveau groupe** (18 membres), 4 membres représenteront l'Etat (2 représentants de l'Etat désignés par le Gouvernement + 2 membres dits « indépendants »), chaque groupe mutualiste désignant de son côté 7 représentants. Dans cette configuration, **les présidents non exécutifs des banques et des caisses régionales, élus par les sociétaires, voudraient conserver la majorité**, comme c'est aujourd'hui le cas dans chaque groupe, en désignant 5 des 7 représentants de groupes. S'ils n'obtenaient que d'en désigner 4, ils perdraient la majorité, mais alors, les représentants des sociétaires, qui détiennent plus de 80 % du capital de l'organe central, deviendraient minoritaires au conseil de surveillance, ce qui serait contraire à l'esprit mutualiste, aussi bien qu'à l'esprit capitaliste.

- ⇒ Pour ce qui est des personnalités désignées par l'État, 2 sont **des personnes indépendantes, mais de qui ?** Du ministre ? De l'État ? Avec 2 représentants directs sur 18, l'État est sous-représenté, eu égard à l'effort qu'il consent et qui se monte à 20 % du capital !

- ⇒ **Le projet de loi manque de précision**, notamment en ce qui concerne :

- les modalités concrètes de la gouvernance,
- l'équilibre entre pouvoirs et contre-pouvoirs,
- la valorisation des actifs.



Question d'actualité

Plan de relance

par Jean-Pierre MICHEL, sénateur de la Haute-Saône

(séance du jeudi 14 mai)

Monsieur le Premier ministre, la France va mal. Vous me répondez qu'elle s'en sort mieux que les autres, que la reprise arrive. Mais la méthode Coué ne remplace pas une politique économique volontariste. Cette méthode, Mme Lagarde, hier, et vous-même, ce matin, l'avez bien illustrée ; l'improvisation le dispute à l'inertie. De même, si les États-Unis, le Royaume-Uni et l'Allemagne ont commencé à mettre en oeuvre les conclusions du G20, on attend toujours que la France agisse.



Malheureusement, les prévisions démentent l'optimisme gouvernemental ; la production industrielle a reculé de 1,4 % en mars après avoir reculé de 0,9 % en février. Cette année, le PIB régressera d'au moins 3 % selon les organismes nationaux et internationaux. Et les déficits atteignent des niveaux jusqu'alors inconnus. Comme le Gouvernement est toujours en retard, vous avez, encore ce matin, prédit une récession de bien moindre ampleur, affirmé que le pire était passé et que la reprise était à nos portes. Les Français espèrent avec nous que la crise est dans sa phase terminale, mais les blocages persistent : les crédits aux ménages ont reculé de 27 % sur un an en mars, le crédit à l'habitat se contractant de 34 %. La brutalité de la récession a des conséquences terribles pour l'emploi, entraîne des plans sociaux véritablement indignes, comme chez Caterpillar. Face à cela, que faites-vous ? Mon département, la Haute-Saône, où s'est développée une mono-industrie au service de l'automobile, voit les licenciements se multiplier, chez Sonas à Beaucourt, chez Pyle-industrie à Servance, chez Fuinto à Gray ou encore à Conflandey.

Devant la souffrance sociale, devant les difficultés économiques, devant les 600 000 postes qui vont disparaître d'ici la fin de 2010 auquel vous ajoutez, pour des raisons idéologiques, la suppression de 30 000 postes de fonctionnaires, qu'allez-vous faire ?

Quand allez-vous lancer le plan de relance qui redonnerait confiance aux Français ?

Réponse de Mme Anne-Marie Idrac, secrétaire d'État chargée du commerce extérieur

L'exercice me sera facilité par les outrances des propos que je viens d'entendre. Les chiffres de la croissance au premier trimestre seront connus demain.

Oui, la crise est grave. Oui, nous le disons, l'OCDE le dit, la France résiste mieux que la plupart de ses voisins. Très peu de pays émergents auront une croissance positive en 2009. La majorité des pays connaissent une augmentation du chômage bien supérieure à la nôtre.

Les mesures de relance se mettent en place, qui privilégient l'investissement, pour soutenir l'activité à court terme -elles portent déjà leurs fruits- et préparer la reprise ; qui répondent aussi à une exigence de justice : 2,6 milliards d'euros ont été dégagés en faveur de 11 million de ménages, et le plan emploi pour les jeunes est doté de 1,3 milliard d'euros.

Non, mais ce qui va bien, c'est l'engagement et la détermination du Gouvernement pour atténuer les effets de la crise pour les plus modestes et permettre un redémarrage de l'économie lorsque la crise sera finie.



Question d'actualité

Projet de programmation militaire

par Didier BOULAUD, sénateur de la Nièvre

(séance du jeudi 14 mai)

Encore une fois, le Gouvernement reporte l'examen du projet de loi de programmation militaire alors que la première annuité, 2009, est en cours d'exécution, et que Bercy prépare la deuxième. Monsieur le ministre, vous n'arrivez donc pas à inscrire vos projets de loi à l'ordre du jour du Parlement ! J'y vois une mauvaise manière à l'égard de ce dernier, un mauvais signe adressé à la représentation nationale, mais aussi à nos armées et nos industries de défense.



De fait, ce texte, qui doit mettre en oeuvre les décisions de la fameuse RGPP, aura d'importantes conséquences sur l'organisation même de notre défense, l'avenir des emplois dans l'armée et l'industrie militaire. La restructuration de la défense et la nouvelle carte militaire signifient à terme la suppression de 54 000 emplois, soit le plus grand plan social que connaîtra notre pays au moment même où le chômage y augmente brutalement. La crise est là et le Gouvernement se refuse à prendre les mesures pour y répondre. Ce projet de loi est dès lors caduc, le Gouvernement doit réviser ses calculs. De nombreuses bases de défense seront plus coûteuses que prévu, malgré vos dénégations hier en commission.

Les fameuses recettes exceptionnelles ne seront pas au rendez-vous. Le coût du plan social doit prendre en compte la triste situation de nos finances publiques, oeuvre des derniers gouvernements. Notre outil de défense ne peut plus connaître des dérapages aussi importants que ceux de la dernière programmation militaire que nous traînons, ou plutôt que vous traînez, comme un boulet.

Ma question est la suivante : préparez-vous enfin un projet de loi de programmation militaire sincère et cohérent, qui permette au Parlement de se prononcer ?

Réponse de M. Hervé Morin, ministre de la défense

Voici une nouvelle qui va vous réjouir : vous aurez bientôt l'occasion de voter un projet de loi de programmation militaire qui a déjà été examiné par la commission de la défense de l'Assemblée nationale et qui sera inscrit à l'ordre du jour de cette chambre au cours du mois de juin. Il s'agit d'un excellent projet de loi. Le budget de la défense pour la seule année 2009 -qui, je vous le rappelle, est un budget triennal qui offre des perspectives d'avenir- est le plus important depuis 1958.

Grâce aux arbitrages du Président de la République et du Premier ministre, ce budget connaît une augmentation globale de 5,5 %, et de 20 % pour les dépenses d'équipement, en tenant compte du plan de relance. Jamais un tel effort n'avait été consenti.

En ce qui concerne la réorganisation du ministère de la défense, les mesures d'accompagnement social ont déjà été votées dans le cadre de la loi de finances et sont en cours d'application.

Cette restructuration permettra de dégager 4 milliards d'euros pour la modernisation de nos armées et pour préparer l'avenir.



Question d'actualité

Règles pénitentiaires européennes

par Alima BOUMEDIENE-THIERY, sénatrice de Paris

(séance du jeudi 14 mai)

La récente mobilisation des syndicats pénitentiaires est révélatrice du malaise du monde carcéral. L'accord obtenu au forceps, signé avec réticence par les syndicats, ne répond que partiellement à leurs attentes légitimes. Vous annoncez la création de 177 emplois en 2010, mais que proposez-vous pour aujourd'hui ? Rien qui donne au personnel pénitentiaire les moyens d'exercer ses missions dans la dignité et le respect de celle des détenus. Bien pis, vous avez l'audace d'imposer un moratoire sur l'application des règles pénitentiaires européennes dans nos prisons, ce que ni les syndicats ni l'administration ne demandaient. Cette décision irresponsable et dangereuse est en parfaite contradiction avec les évolutions récentes. On peut même parler de schizophrénie : il y a quelques semaines, nous débattions d'un projet de loi visant à rendre notre système pénitentiaire conforme aux règles européennes. Ce texte a pour but d'améliorer les conditions de vie et de travail dans les prisons et à garantir la dignité et la sécurité de tous ; il vise aussi à lutter contre la surpopulation carcérale grâce aux aménagements de peine.

Pourquoi repousser son examen à l'Assemblée nationale ? Si cette réforme fondamentale est gelée, la France s'expose à de nouvelles condamnations de la Cour européenne des droits de l'homme. La situation dans nos prisons est aujourd'hui explosive : la surpopulation a atteint un niveau inégalé, le nombre de suicides s'accroît de manière inquiétante -on compte plus de cinquante suicides depuis le début de l'année- et les conditions de vie des détenus et des surveillants sont devenues inhumaines.



Vous reprochez souvent à la gauche son immobilisme. La gauche, il est vrai, n'a jamais rempli les prisons à des fins d'affichage politique.

Mais après avoir aboli la peine de mort et les quartiers de haute sécurité, c'est elle qui a ouvert des parloirs libres, autorisé l'assistance aux détenus devant les commissions de discipline, créé les secteurs psychiatriques et les services médico-techniques, transféré la médecine carcérale à l'Assistance publique. C'est elle aussi qui a créé les services pénitentiaires d'insertion et de probation et modernisé le service public pénitentiaire en réorganisant l'École nationale d'administration pénitentiaire. La gauche n'a pas à rougir de sa politique pénitentiaire

Voici ma question : quand et comment comptez-vous appliquer les règles pénitentiaires européennes, et quelle concertation prévoyez-vous à cet effet avec l'administration pénitentiaire ?

Réponse de Mme Rachida Dati, garde des sceaux, ministre de la justice

J'entends parler d'irresponsabilité, de schizophrénie, de refus du dialogue. Mais venons-en aux faits. La surpopulation carcérale et l'indignité des conditions de vie dans les prisons ne datent ni de 2007, ni de 2002.

Qu'a fait la gauche contre la surpopulation carcérale ? Moi je ne polémique pas, je ne caricature pas, je ne lance pas d'attaques personnelles. Nous, nous n'allons pas nous excuser d'avoir amélioré les conditions de détention.

Pour les améliorer, il faut construire des places de prison et aménager les peines afin d'éviter la récidive et réinsérer les détenus. Qu'avez-vous fait ? De quand date la dernière loi pénitentiaire ?

De 1987 : d'Albin Chalandon ! Je suis ravie de vous entendre dire que la loi pénitentiaire adoptée en première lecture au Sénat présente de grandes avancées. Cela n'a pas été le cas pendant le débat.

Ce sera la deuxième loi en soixante ans !

Il ne fallait pas vous priver d'en faire une quand vous étiez au gouvernement. Albin Chalandon a réalisé un programme de construction de 13 000 places de prison, Édouard Balladur de 4 000, Jean-Pierre Raffarin de 13 200. Entre ces programmes, aucun autre ! Il faut accepter la vérité, même si elle vous fait mal. C'est pour cela que les Français ne vous ont pas renouvelé leur confiance. Nous en sommes désolés pour vous, mais nous n'allons pas passer notre temps à nous excuser, nous agissons. Nous continuons les programmes de construction. Nous avons augmenté les aménagements de peine de plus de 50 % en moins de deux ans et demi. Alors pas de leçons de morale ! La surpopulation carcérale, cela a toujours existé. Sous le gouvernement Jospin, elle était peut-être un peu moins forte, mais la délinquance avait explosé. Nous, nous ne sommes pas pour l'impunité, nous ne sommes pas pour l'insécurité, nous sommes pour les interpellations, pour la condamnation des récidivistes, pour l'exécution effective des peines. Nous luttons contre la récidive.

Nous avons construit plus de 9 000 places de prison en deux ans. Sur les règles pénitentiaires européennes, il n'y a pas de moratoire !

Et ça n'est pas une initiative du Gouvernement, c'est une demande des syndicats pénitentiaires qui veulent que soient évalués les moyens nécessaires avant de généraliser ces règles.

Ce bilan peut vous gêner. Nous, nous continuons à agir. Vous, continuez à polémiquer. Les Français ont bien compris.



Communiqué de presse

LE GROUPE SOCIALISTE COMMUNIQUE

Libération immédiate et sans conditions de Mme AUNG SUU KYI

Jean-Pierre BEL, Président du Groupe, au nom des sénateurs socialistes, exige que la France prenne des mesures rapides et énergiques pour obtenir la libération immédiate et sans conditions de Mme. AUNG SAN SUU KYI.

L'emprisonnement de la courageuse opposante birmane ne peut plus durer. Le ministre des Affaires étrangères, B. Kouchner, connaît bien la pénible situation dans laquelle se trouve la lauréate du prix Nobel de la paix depuis des trop nombreuses années ; il ne suffit plus de condamner rituellement cette situation.

Les autorités birmanes sont responsables des conditions de détention d'Aung San Suu Kyi et de toute nouvelle dégradation de son état de santé. **La France doit proposer à ses partenaires de l'Union européenne des actions rapides et efficaces pour obtenir sa libération. Le Conseil affaires générales et relations extérieures qui aura lieu lundi 18 mai lui en donne l'occasion.**

diffusé le 15 mai 2008



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**