

The background of the page is a photograph of the interior of the French Senate chamber, showing a large semi-circular assembly hall with ornate architecture. The image is overlaid with a semi-transparent red filter.

Bulletin du Groupe Socialiste Sénat

N° 128 - Mardi 10 novembre 2009



S O M M A I R E

- ⇒ **NOTES DE TRAVAIL...** p. 3
- ⇒ **Projet de loi de financement de la Sécurité Sociale pour 2010**
- ⇒ **Proposition de loi renforçant la lutte contre les violences de groupes et la protection des personnes chargées d'une mission de service public**
- ⇒ **NOTE D'INFORMATION ...** p. 12
- ⇒ **Budget de la mission Défense pour 2010**
- ⇒ **INTIATIVE PARLEMENTAIRE ...** p. 21
- ⇒ **Demande de création d'une commission d'enquête sur l'organisation de la chaîne de commercialisation des produits agricoles et le mécanisme de formation des prix agricoles**
- ⇒ **INTERVENTIONS...** p. 22
- Semaine d'initiative sénatoriale**
- Débat préalable au Conseil européen des 29 et 30 octobre (séance du 27 octobre)**
- ⇒ **Interventions de M. Roland RIES, sénateur du Haut-Rhin**
- Proposition de loi relative au service civique (séance du 27 octobre)**
- ⇒ **Interventions de M. Yannick BODIN, sénateur de la Seine-et-Marne, de Mmes Claudine LEPAGE, sénatrice représentant des Français établis hors de France et Maryvonne BLONDIN, sénatrice du Finistère**
- Proposition de loi portant réglementation des ventes volontaires de meubles aux enchères publiques (séance du 28 octobre)**
- ⇒ **Intervention de M. Jean-Claude PEYRONNET, sénateur de la Haute-Vienne**
- Proposition de résolution européenne relative aux exigences de fonds propres pour le portefeuille de négociation et pour les retitrisations et la surveillance prudentielle des politiques de rémunérations (séance du 29 octobre)**
- ⇒ **Interventions de Mme Nicole BRICQ, sénatrice de la Seine-et-Marne, MM. Simon SUTOUR, sénateur du Gard et Richard YUNG, sénateur représentant les Français établis hors de France**
- Proposition de loi portant diverses dispositions relatives au financement des régimes d'assurance vieillesse des fonctions publiques hospitalière et territoriale (séance du 29 octobre)**
- ⇒ **Intervention de MM. Claude DOMEIZEL, sénateur des Alpes-de-Haute-Provence et Jacky LE MENN, sénateur d'Ille-et-Vilaine**
- Décentralisation des enseignements artistiques (QOAD séance du 29 octobre)**
- ⇒ **Interventions de Mmes Françoise CARTRON, sénatrice de la Gironde et Maryvonne BLONDIN, sénatrice du Finistère**
- Proposition de loi relative aux recherches sur la personne (séance du 29 octobre)**
- ⇒ **Interventions de MM. Jean-Pierre GODEFROY, sénateur de la Manche, Jacky LE MENN, sénateur d'Ille-et-Vilaine et Mme Patricia SCHILLINGER, sénatrice du Haut-Rhin**
- ⇒ **QUESTIONS CRIBLES AU GOUVERNEMENT ...** p. 66
- Thématique : Immigration - (séance du 27 octobre)**
- ⇒ **Interventions de Mme Bariza KHIARI, sénatrice de Paris, M. Richard YUNG et Mme Claudine LEPAGE, sénateurs représentant les Français établis hors de France et Mme Alima BOUMEDIENE-THIERY, sénatrice de Paris**
- ⇒ **COMMUNIQUES DE PRESSE...** p. 71
- ⇒ **Les banques et les établissements financiers doivent assurer le risque qu'ils prennent sur les marchés financiers !**
- ⇒ **Agriculture : Sarkozy ne peut se dédouaner de ses responsabilités !**
- ⇒ **Les droits de l'Homme font partie de l'héritage culturel de la France.**



Note de travail...

Projet de loi de financement de la Sécurité Sociale pour 2010

Sécurité sociale : 22 milliards de déficits en 2009, 35 milliards en 2010

La crise de la sécu ? Le gouvernement n'a toujours rien compris !

Il ne faudrait pas que la crise qui prive la sécurité sociale de recettes et la grippe A qui augmentent ses dépenses soient l'arbre qui cache la forêt.

Les années passent, les plfss se succèdent et le discours est toujours le même, nous avons besoin de financements nouveaux pour préserver ce formidable acquis qu'est la sécurité sociale et satisfaire nos besoins de santé.

Le trou de la sécu, c'est plus une question de recettes, que de dépenses !

Certes, la crise économique n'a pas épargné notre pays, mais si la sécurité sociale avait affronté cette crise sans le handicap sévère d'un déficit structurel de 10 milliards d'€, elle aurait pu y faire face dans des conditions différentes. Même en gommant les effets de la crise, le déficit structurel de la sécurité sociale est compris tous les ans entre 10 et 15 milliards. Les choix du gouvernement sont davantage responsables de ce trou que la crise que nous traversons.

Depuis maintenant huit ans les finances de la sécurité sociale ne cessent de s'appauvrir pour atteindre cette année encore une descente historique.

Depuis huit ans les parlementaires de gauche, tout comme la cour des comptes d'ailleurs crient au danger de ne pas faire de réformes de structure.

Les exonérations de cotisations sociales offertes par le gouvernement en cadeau aux entreprises privent la sécurité sociale de ses ressources d'autant que l'Etat qui est censé les compenser pour une grande part, n'est pas pressé de le faire. Avec la crise économique, le phénomène n'a fait que s'aggraver.

En effet, l'aggravation du déficit de plus de 13 milliards par rapport au PLFSS 2009 s'explique intégralement par des pertes de recettes dues pour l'essentiel (8 milliards) à la très forte révision à la baisse de la masse salariale du secteur privé. Ce retournement brutal se traduirait par une baisse de 0,2 points des cotisations et contributions sur les revenus d'activité. Quand aux prélèvements sociaux sur les revenus du capital (composés de la CSG pour les trois quarts), ils connaîtraient une forte chute, estimée à 14%, soit une perte de recettes d'un peu plus de 2 milliards d'€. Un autre facteur d'aggravation du déficit est lié à l'absence de mise en œuvre de la hausse de cotisation retraite prévue lors du vote de la dernière loi de financement, en compensation d'une baisse des contributions chômage, pour un montant d'environ 1,7 milliard.

Depuis 8 ans, le gouvernement stigmatise les assurés et notamment les malades en les faisant davantage payer et en s'exerçant à des colmatages qui ne cessent de creuser les inégalités face à la santé.

Les seules solutions apportées, les seules pistes évoquées s'attaquent à diminuer les dépenses, alors que plus que jamais, le trou est dû à une diminution des rentrées. Mais diminuer les dépenses, c'est pour le gouvernement s'attaquer aux plus précaires d'entre nous en creusant les inégalités face à la santé, en déremboursant les médicaments, en multipliant les franchises médicales et en faisant un transfert de charges sur le dos des mutuelles.

Que deviennent les niches sociales ? Une fois de plus, le gouvernement reste muet sur ce dossier !

Le modèle qui a fait la prospérité de notre système de sécurité sociale n'est plus aujourd'hui adapté aux lourds défis des décennies futures. Notre système prend l'eau, la protection sociale protège de moins en moins d'individus et de plus en plus mal.

Comme le dit Alain Vasselle : « *Les chiffres ne doivent pas tromper : il ne s'agit plus d'une aggravation du trou de la sécu comme notre pays en a connu au cours des deux dernières décennies, mais d'un changement d'échelle, d'une situation totalement inédite face à laquelle les solutions habituelles sont insuffisantes. Le retard pris dans l'engagement de réformes structurelles, dont chacun sait depuis longtemps qu'elles sont absolument indispensables, pourrait être payé fort cher dans le contexte de la récession actuelle* »

Le coup du forfait hospitalier : fausse piste pour combler le déficit

La dégringolade vertigineuse a de quoi faire cafouiller le gouvernement. Il y a un an, on pensait dur comme fer que l'assurance maladie pourrait gommer son déficit à l'horizon 2011... . L'année dernière, l'idée de ne rembourser aux malades de longue durée les médicaments de confort qu'à 35% au lieu de 100% avait suscité un tollé et vite été abandonnée. Cette année, deux autres mesures envisagées, font déjà grand bruit : la hausse d'un quart du forfait hospitalier et la baisse du taux de remboursement de certains médicaments à 15%.

Ce n'est plus une mesure en l'air, le forfait passera de 16€ à 18€.

La manoeuvre pour tester une augmentation de ce forfait acquitté par les malades pour chaque journée passée à l'hôpital est d'un grand classicisme. Une note interne entre Bercy et le ministère de la santé est éventée par voie de presse, et une poignée de ministres réagit, la plupart du temps pour expliquer que ce n'est qu'une piste pour réduire l'ensemble des branches (retraite-assurance maladie-famille-accidents du travail) soit près de 35 milliards prévus en 2010 selon l'estimation gouvernementale. La manoeuvre valide ainsi l'idée qu'il n'y aurait que les malades pour combler le trou ! or, le forfait depuis sa création n'a cessé d'augmenter... il n'a pas résolu pour autant le problème des recettes de l'assurance maladie. **(Notons que l'augmentation de 2€ permettra de récupérer 160 millions d'€ !)**

Si l'idée d'un forfait hospitalier n'est pas critiquable en soi, on peut admettre que le malade participe aux frais de nourriture et d'hébergement qu'il aurait inévitablement chez lui, mais l'augmenter de 2 €, au motif qu'il faille résorber le trou est grotesque, puisque le problème ne se situe pas à ce niveau. Quel est le rapport de la mesure, face aux 24 milliards de déficit ? Ce gouvernement n'a vraiment pas peur du ridicule ! Mais une fois de plus, la mesure pèse lourdement sur les ménages les plus défavorisés, qui n'ont pas les moyens d'accéder à une mutuelle. Ils sont aujourd'hui cinq millions dans cette situation.

Jean Pierre Davant, président de la mutualité a annoncé que l'augmentation du forfait hospitalier sera vraisemblablement prise en charge par les mutuelles. Les mutuelles seront-elles conduites à augmenter leur cotisation ? Pour la mutualité, c'est inévitable. Ce nouveau transfert de charges vient s'ajouter à la taxe de 1 milliard d'€ sur les mutuelles l'an dernier, à leur participation financière aux dépenses de vaccination contre la grippe A et à l'augmentation des dépenses de santé.

(Notons que cette mesure, comme celle du déremboursements de certains médicaments seront prises par décret, et par conséquent ne figureront pas dans le PLFSS 2010)

Le plongeon de la branche maladie

La branche maladie enregistrerait un déficit dépassant les 10 milliards, en hausse de 6 milliards. Cette forte dégradation qui met un terme au redressement progressif engagé depuis 2005, serait liée quasi intégralement à la baisse des recettes de cotisation et de CSG. L'évolution des dépenses n'en serait pas à l'origine, car elle serait proche (+ 3,5%) de celle prévue par la dernière loi de financement soit (3,3%).

Ce constat rend encore plus incohérent l'augmentation du forfait hospitalier ou les baisses de remboursement et montre que le problème principal résulte moins de la dépense que de la recette.

Prétextant la forte augmentation du déficit, le gouvernement entend encore appliquer en 2010, une fois de plus sa thérapie préférée, aussi injuste socialement qu'inefficace économiquement et dangereuse sur le plan sanitaire : renchérir le coût d'accès à la santé pour les assurés sociaux.

En rien responsables de la crise économique les assurés devront donc, une fois de plus payer l'addition.

Un bémol, cependant : la forte croissance des indemnités journalières (+6,7%) en glissement sur les quatre premiers mois de 2009. Au final, l'ONDAM serait dépassé de 400 millions.

Notons que le comité d'alerte réuni fin mai, n'a pas jugé opportun de mettre en œuvre la procédure d'alerte définie par le code de la sécurité sociale, puisque le dépassement de l'ONDAM devrait rester en deçà du seuil de 0,75%.

Face à cette situation, la CNAM a fait des propositions en juillet dernier devant permettre une économie de 2 milliards :

1. Freiner ou réduire les dépenses de transport, kiné, et les indemnités journalières

Elles visent notamment l'envolée des dépenses de transports sanitaires à partir et vers les hôpitaux, et envisage de fixer des « taux cibles d'évolution » des prescriptions de transport pour les normaliser ; Chez les « kiné » la rééducation après diverses interventions, comme les prothèses de hanche, varie du simple au triple. Contre la sacro-sainte liberté de prescriptions, la Cnam prévoit de fixer des normes impératives. De même, pour les indemnités journalières d'arrêt de travail, qui sont en forte hausse, elle prévoit de faire fixer, par la Haute autorité de santé, des référentiels.

2. Défendre l'hôpital public mais mieux le gérer

La Cnam propose aussi de « rapprocher » les tarifs de certains actes des cliniques privées et hôpitaux publics. On sait, en effet, que, la « tarification à l'acte, -T2A », ne doit devenir la même pour les deux qu'en 2018. Récemment, la Fédération de l'hospitalisation privée a tenté un « coup » médiatique en affirmant que les tarifs du privé sont inférieurs de 32% à ceux du public, en comparant notamment 50 prestations courantes, et en affirmant que la mise au même tarif de l'hôpital public ferait économiser 1,4 milliard à l'assurance maladie. La Fédération hospitalière de France a immédiatement protesté, avançant notamment que ces cinquante actes ne constituaient pas un échantillon représentatif de tous ceux que pratiquent l'hôpital public.

Il serait possible d'avancer la date de convergence des deux tarifications -avant 2018- à la condition de financer toutes les charges spécifiques de l'hôpital public. Malgré qu'elles en aient, les cliniques privées n'assument pas les mêmes urgences au même degré que l'hôpital public, et n'assurent pas non plus l'« assistanat » qui consiste à garder hospitalisés des malades qui ne peuvent avoir, après une intervention, de suivi décent chez eux.

Elles ne pratiquent pas certaines consultations longues, pas plus qu'elles n'assurent la formation des médecins ! Mais, pour autant, il ne faut pas que l'hôpital public se réfugie derrière ces spécificités pour ne pas faire la chasse aux gaspillages et se mettre à niveau sur le plan de la rigueur de gestion.

3. Moins de paiement à l'acte et plus de capitation (paiement au forfait)

Cependant, les deux mesures les plus importantes proposées par la Cnam, concernent la rémunération des médecins et le médicament.

La Caisse propose d'organiser la **rémunération des médecins** en trois niveaux, à la place de l'actuel seul paiement à l'acte. Ce dernier ne serait qu'un des trois. S'y ajouteraient un paiement forfaitaire en fonction d'« obligations de service » et un troisième niveau en fonction des « résultats en matière de santé publique ».

C'est un pas en avant important sur le chemin qui mène du paiement à l'acte universel, source évident d'abus et d'amplification de la hausse des dépenses, au paiement à la capitation, c'est-à-dire forfaitaire par malade. Ce paiement s'imposera pour la médecine générale -la création du médecin référent aurait d'ailleurs dû en être la mesure introductive- et pour les spécialistes face aux maladies chroniques, sans que soit remise en cause la liberté de choix du malade.

Mais le corps médical y est globalement hostile, dans de nombreux cas par peur de l'inconnu, dans d'autres pour pouvoir continuer à multiplier les actesLa Cnam va donc avoir du mal à progresser dans ce sens.

4. Mettre les médicaments à la diète.

Le secteur du médicament est dans la ligne de mire. Concrètement, la CNAM demande la fixation du taux K autour de 1% ; Elle sollicite qu'un droit de véto soit conféré à l'UNCAM sur l'inscription des produits à service médical faible ou insuffisant et souhaite mettre les génériques en concurrence.

La promotion des génériques a été une bonne initiative, mais les laboratoires sont en train de la récupérer en se lançant eux-mêmes dans la production de génériques, et les marges attribuées aux pharmaciens, au prétexte de les inciter à la substitution, viennent regonfler le prix de ces substituts. Le budget de l'Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé, qui délivre les autorisations de mise en marché, après vérification de l'efficacité thérapeutique d'un médicament, est financé à 80% par les laboratoires...

Les médicaments vraiment novateurs sont au nombre de quatre ou cinq par an contre des dizaines de lancements annuels fondés sur une publicité tapageuse auprès des médecins, assortie de voyages et avantages divers largement distribués. La CNAM doit suggérer et mettre en œuvre pour ce qui la concerne, une remise en cause radicale de ces financements d'organismes d'intérêt public et des dépenses marketing des labos, puis fixer de vrais « référentiels » par molécules efficaces.

Création d'un secteur optionnel : mythe ou réalité ?

Le 15 octobre, pratiquement à l'arraché, les syndicats de médecins (CSMF et SML), l'assurance maladie et les complémentaires santé (UNOCAM) qui avaient entamé les négociations en 2004, se sont entendus sur la création d'un nouveau secteur tarifaire, dit optionnel permettant de limiter les dépassements d'honoraires de certains médecins spécialistes.

Sans éliminer les dépassements d'honoraires, ce secteur devrait limiter le volume (70% de l'activité du médecin) et en montant (pas plus de 50% au delà du tarif de la sécurité sociale) , la sécurité sociale s'engageant à prendre en charge une partie des cotisations sociales des médecins pour les actes au tarif opposable, comme c'est le cas aujourd'hui pour le secteur 1.

Les complémentaires s'engagent à rembourser ces sommes à la grande majorité de leurs assurés.

Ce secteur serait dans un premier temps ouvert aux spécialistes exerçant en plateau lourd (anesthésistes, chirurgiens et obstétriciens) où les dépassements sont particulièrement élevés.

L'objectif est que la plupart des praticiens qui opteront pour ce nouveau secteur viennent du secteur 2, où les honoraires sont libres, et non du secteur 1 qui respecte les tarifs de la sécurité sociale.

Les médecins auront six mois pour déclarer leur choix. C'est seulement à l'issue de cette période, uniquement si les ex secteur 2 sont bien majoritaires que ce nouveau secteur pourra se mettre en place.

Le texte conclu demande enfin à l'Etat que les missions de service public soient réservées aux cliniques privées dont la majorité des praticiens concernés facturent des tarifs opposables ou ont choisi le secteur optionnel.

S'il est satisfaisant, ce nouveau secteur tarifaire pourrait être pérennisé et étendu. Mais il ne pourra pas se mettre en place avant l'automne 2010, car le nouveau système devra trouver sa place dans la future convention médecins - sécurité sociale qui pourrait être longue à négocier.

Ce compromis n'est pas sans risques. Certains craignent un effet d'aubaine : les professionnels du secteur 2 qui pratiquent des petits dépassements auraient tout intérêt à rejoindre le secteur optionnel, car cela ne les obligerait pas à modifier leurs pratiques.

Ils bénéficieraient ainsi des avantages du nouveau secteur, notamment la prise en charge des cotisations sociales et cela ne changerait rien au problème !

Le risque est également grand que le secteur 1 se vide, pour rejoindre ce nouveau secteur et restreindre de fait l'offre de soins pour les plus démunis.

Le risque est grand de voir augmenter les contrats des complémentaires sante, puisque le remboursement par celles-ci a été chiffré à environ 400 millions d'€.

Le collectif inter associatif sur la santé y voit l'institutionnalisation du transfert du régime obligatoire vers celui des complémentaires et la fin d'un système de santé solidaire.

Le syndicat alliance a indiqué qu'il rejetait le protocole signé au motif que ce protocole concernait essentiellement les médecins en secteur 2. Pour Alliance, le grand bénéficiaire du protocole, ce sont les mutuelles et les complémentaires !

Le nombre d'incertitudes qui émaillent ce projet, comme le nombre d'opposants laisserait il mal, augurer de la suite ?

Une dégradation continue pour la CNAV

Vu l'ampleur de la dégradation de la branche maladie, on peut dire que celle de la branche retraite est moindre. Le déficit serait de 7,7 milliards contre 5,6 milliards en 2008

Ses pertes de recettes seraient atténuées par l'augmentation du transfert du FSV au titre des périodes chômage, supérieur de 1 milliard à ce qui était prévu, et par l'incidence favorable sur les cotisations du relèvement du plafond de la sécurité sociale, supérieure en 2009 à la hausse prévisible du salaire moyen.

Autre élément explicatif : les prestations versées seraient réduites d'environ 800 millions, du fait de la révision à la baisse de l'inflation. Les prestations progresseraient en outre un peu moins rapidement, du fait de la diminution du nombre de départs en retraite anticipée, liée à l'allongement de la durée d'assurance requise à compter du 1er janvier 2009.

La hausse des retraites qui interviendra en avril sera décidée au dernier moment, elle devrait être proche de 1%.

Le Gouvernement devrait anticiper à 2010, le rendez vous des retraites prévu en 2012

Creusement du déficit de la branche famille.

La branche famille qui était proche de l'équilibre ces deux dernières années verrait son déficit se creuser, passant de 0,3 milliard en 2008 à 2,6 en 2009.

La CNAF perdrait 1,6 milliard de recettes en raison de la crise et verserait 0,4 milliard de prestations supplémentaires. La progression s'expliquerait par l'accélération de certaines prestations.

Le creusement du déficit serait également du au dynamisme de l'allocation de logement à caractère familial (+ 6,6 %) liée à la dégradation de l'emploi.

Le gouvernement vient d'annoncer le gel des allocations familiales, de la PAJE, du complément familial ou encore de l'allocation scolaire pour 2010.

Ce projet est vide de mesures concernant la branche famille, le gouvernement mets en avant la création de 100 000 places nouvelles auprès des assistants maternels, mais ces places sont obtenues en augmentant le nombre d'enfants qui peuvent être gardés par ce mode d'accueil, il est faux de parler de places nouvelles.

Déficit de la branche accidents du travail

Cette branche serait elle aussi déficitaire : 0,3 milliard

Le gouvernement racle les fonds de tiroir :

En 2010, aucune amélioration de prévue, pire en plus de la crise, la grippe sévit.

Alors face aux 24 milliards de déficit, et en prévision d'un déficit de 35 Milliards en 2010, les mesures tombent, sans bien sur, l'amorce d'une réforme structurelle.

Que faire pour endiguer les déficits ? Appliquer le plan d'économie de 2 milliards proposé par la CNAM en juillet dernier ?

En matière de recettes nouvelles, les mesures connues à ce jour ne semblent pas teintées d'une grande ambition. On parle d'un effort à hauteur de 3 milliards (2 milliards d'économie et environ 700 millions de recettes nouvelles)

Augmenter le forfait hospitalier de 2 € rapportera 200 millions.

On évoque également une contribution des mutuelles à hauteur de 300 millions pour payer la facture de la grippe A qui pourrait dépasser les 2 milliards d'€.

Les tarifs des biologistes et des radiologues seraient diminués à hauteur de 250 millions.

Les plus-values, réalisées grâce à la vente d'actions, d'obligations ou de sicav seront soumises à prélèvements sociaux (CSG et CRDS) dès le premier €. Jusqu'ici, les revenus de capitaux mobiliers n'étaient imposés qu'à partir de 25 730€ de cessions de titres par an. Cette mesure devrait rapporter près de 100 millions d'€ ;

La taxation des retraites chapeaux devrait rapporter 50 millions d'€.

Le déremboursement des médicaments, qui représentent un service médical insuffisant, devraient voir prochainement leur taux de remboursement passé de 35% à 15%.

Après la levée de boucliers provoquée l'an dernier par la possible baisse de remboursement de certains médicaments pour les patients en ALD, le gouvernement s'apprête à rouvrir le dossier en réfléchissant à organiser pour certaines pathologies une sortie anticipée de ce régime.

Le gouvernement devrait également soumettre aux prélèvements sociaux les contrats d'assurance vie en unités de compte qui en sont aujourd'hui exonérés lors du décès de l'assuré. Une mesure qui devrait rapporter 270 millions.

La cour des comptes s'invite dans le dossier

« *Les mesures ponctuelles pour réduire le déficit de la sécurité sociale, comme les déremboursements ou le transfert de charges aux mutuelles, ne sont pas à la hauteur des enjeux* ». C'est l'un des principaux messages délivrés par le président de la cour des comptes lors de son rapport sur la sécurité sociale. Pour Philippe Seguin, il faut prendre des mesures de grande ampleur. Elles seront douloureuses pour beaucoup et seront certainement impopulaires, mais c'est nécessaire.

Parmi elles : la hausse des prélèvements sociaux. Cette piste est écartée à ce jour par le gouvernement, mais pour Philippe Seguin, l'exclure aboutirait à une capitulation et à l'explosion assurée du système.

Dans son rapport annuel remis mi septembre, la cour émet pas moins de 52 recommandations. Parmi elles, la mesure envisagée par le gouvernement de modifier les avantages en terme de retraites pour les femmes ayant eu des enfants. (A l'heure actuelle, les mères ayant élevé des enfants pouvaient bénéficier jusqu'à deux années de cotisations retraites par naissance.) La cour des comptes va plus loin que le gouvernement et préconise de la rabaisser à deux trimestres par enfant.

La cour des comptes insiste également sur une meilleure gestion des hôpitaux publics, notamment un suivi drastique de l'affectation des investissements dépassant les 50 millions d'€

La cour préconise de renforcer le contrôle des ALD. Il s'agirait de vérifier la réalité de ces ALD qui concernent plus de 6 millions d'assurés en France et qui coûterait en moyenne 7068 € par an et par personne selon un rapport de l'assurance maladie.

La cour est également très critique sur l'autorisation que va donner le gouvernement à la sécurité sociale de se financer à court terme sur les marchés financiers.

En effet, le gouvernement va devoir fixer dans les jours prochains, une autorisation de découvert d'un niveau jamais vu pour la sécurité sociale. Le plafond des avances de trésorerie de l'Acoss, devra atteindre les 60 milliards, du jamais vu dans l'histoire de la sécurité sociale (Le montant pour 2008, très élevé était de 36 milliards).

Aucun déficit de la sécurité sociale ne pourra être transféré dans l'immédiat à la CADES . La raison en est simple de par la loi, la CADES doit disposer de ressources suffisantes pour amortir la dette qu'elle reprend. Pour reprendre la dette de 2008 et 2009, il aurait fallu augmenter le taux de la CRDS qui lui est affectée. Comme le gouvernement n'a pas opté pour cette augmentation, c'est l'Acos qui devra porter les déficits.

L'Acos devrait trouver ces liquidités auprès de la caisse des dépôts, mais celle-ci a déjà prévenu qu'elle ne pourrait pas aller au delà de 31 milliards et elle a annoncé que les taux d'emprunt seront très élevés. Pour le reste l'Acos pourrait émettre des billets de trésorerie, mais le marché des billets de trésorerie reste très limité pour les émetteurs basés en France.

On comprend les critiques de la cour des comptes qui condamne une fois de plus cette cavalerie.

La discussion du PLFSS s'annonce, une fois de plus difficile et tendue, chargée d'incertitudes, sans réflexion sur l'avenir de notre protection sociale et avec ce sentiment de toujours naviguer à vue. Pas d'annonces grandioses, tout au plus, une batterie de mesures de poche, histoire de contenir une situation financière explosive.

Calendrier du texte

Le processus d'élaboration du projet de loi de financement de la sécurité sociale, qui aboutit au dépôt du projet de loi au Parlement, s'étend sur une période allant de mi avril à mi octobre. Le projet de loi et ses annexes, doit être, après adoption en Conseil des ministres, déposé à l'Assemblée nationale au plus tard le 15 octobre (délai constitutionnel).

Ces travaux sont menés en étroite collaboration avec la direction du budget, dans le cadre de la coordination entre PLF et PLFSS, avec les autres directions du ministère de la santé et du travail pour les mesures relevant de leur compétence, avec les organismes de sécurité sociale qui transmettent leurs propositions et apportent leur expertise technique.



Note de travail...

Proposition de loi renforçant la lutte contre les violences de groupes et la protection des personnes chargées d'une mission de service public

Calendrier :

1ère lecture AN 23, 24, 29 et 30 juin 2009 Rapport de Eric Ciotti n° 1734

Examen en commission du rapport de François Pillet : le 4 novembre 2009 (dépôt limite des amendements en commission le 2 novembre 2009)

1ère lecture Sénat le 18 novembre 2009 (niche UMP) (dépôt limite des amendements en séance le 13 novembre à 11 heures)

Responsables du texte pour le Groupe Socialiste : Charles Gautier et Jean Pierre Sueur

Objet : cette proposition de loi est sensée poursuivre deux objectifs d'une part, mieux réprimer le phénomène des bandes violentes, et, d'autre part, mieux protéger les personnes travaillant dans les établissements d'enseignement scolaire. Elle fait suite aux incidents de Gagny de mars dernier. Ce texte qui stigmatise une nouvelle fois les quartiers populaires sera aussi inutile que dangereux.

Analyse de la proposition de loi

En mars dernier, à la suite de l'intrusion d'un groupe de jeunes au sein du lycée J-B Clément de Gagny, le Président de la République a annoncé seize mesures policières et judiciaires censées combattre le « phénomène des bandes violentes ». L'appartenance à une « bande ayant des visées agressives sur les biens ou les personnes », annonçait-il, sera dorénavant « punie d'une peine de trois d'emprisonnement ».

Fidèle à la tradition d'un pouvoir qui entend légiférer à chaque fait divers, le Président de la République n'a donc pas hésité à imaginer un « délit préventif », ignorant délibérément les dispositifs légaux en vigueur.

Répondant sur le champ à la commande présidentielle, Christian Estrosi, a déposé le 5 mai 2009, une proposition de loi visant notamment à renforcer la lutte contre les violences de groupes.

C'est la 15ème loi relative à la sécurité en 7 ans.

Ce texte ne répond à aucun des problèmes posés en matière de lutte contre les phénomènes de bandes. Selon une logique comparable à celle de la loi créant le délit d'entrave à la circulation dans les halls d'immeuble, il se borne dans des termes ambigus à aggraver un dispositif pénal existant qui couvre d'ores et déjà tous les cas de figure : bande organisée (article 132-71) ; guet-apens (article 132-71-1) ; embuscade (article 222-15-1) ; attroupement (articles 431-1 et suivants) ; rébellion (articles 433-6 à 433-10) ; association de malfaiteurs (article 450-1) ; les conditions aggravantes des violences aux personnes, vols, destructions et dégradations commis en réunion¹.

Par ailleurs, il faut rappeler que si la loi pénale a un effet dissuasif, la pénalisation d'un comportement ou l'augmentation des peines encourues ne peuvent constituer le seul remède.

Une lutte efficace contre de tels phénomènes suppose, en amont : que soient effectuées des actions de prévention et un travail de police de proximité, afin de mieux connaître les bandes et identifier leurs membres ; que des mesures soient prises pour assurer la sécurité dans les établissements scolaires ; enfin que des actions pédagogiques soient menées. La prévention de ces phénomènes ne saurait consister en un simple développement des contrats d'autonomie en matière d'emploi, ainsi qu'il est suggéré dans l'exposé des motifs, a fortiori alors que ce phénomène est présenté comme le fait principalement de mineurs.

Principales dispositions de la proposition de loi

La pierre angulaire du texte est un nouveau délit au terme duquel : « le fait de participer, en connaissance de cause, à un groupement, même formé de façon temporaire, qui poursuit le but, caractérisé par un ou plusieurs faits matériels, de commettre des violences volontaires contre les personnes ou des destructions ou dégradations de biens, est puni de 3 ans d'emprisonnement et 45 000 € d'amende ». Cette incrimination est inutile puisque les tribunaux disposent déjà de l'arsenal pénal nécessaire pour poursuivre et juger les auteurs de tels agissements. Elle crée un délit préventif qui obligera la juridiction à répondre à deux questions : la personne a-t-elle participé en connaissance de cause » à un groupement destiné à devenir violent et ce groupement poursuivait-il le but de commettre des atteintes aux personnes et aux biens. Ainsi, le juge pénal sera désormais tenu de valider une qualification pénale, non sur le fondement de faits commis, mais sur un pronostic de passage à l'acte.

Par ailleurs, le texte étend l'incrimination prévue à l'art 431-5 du code pénal relatif au délit de participation volontaire à un attroupement armé aux personnes qui, quoiqu'elles-mêmes dépourvues d'armes, y participent volontairement aux côtés de personnes portant des armes apparentes. Il instaure une circonstance aggravante lorsque l'auteur de certaines violences sur des personnes ou de dégradations de biens dissimule volontairement tout ou partie de son visage afin de ne pas être identifié. Deux mesures qui, faute de pouvoir en rapporter la preuve risquent de rester lettre morte. Il ajoute une nouvelle circonstance aggravante pour les violences ayant entraîné une ITT de plus de 8 jours ou une ITT inférieure ou égale à 8 jours lorsqu'elles sont commises par jets de pierre contre les transports publics.

La proposition de loi généralise les enregistrements des manifestations audiovisuelles des interventions des forces de l'ordre. Il est regrettable de constater que la procédure qui leur est applicable est dérogatoire au droit commun privant cette disposition de son utilité. Il correctionnalise l'intrusion et le maintien dans un établissement scolaire.

Enfin, la proposition de loi vise d'une part à préciser la circonstance aggravante pour violences commises sur les personnels dans les établissements d'enseignement scolaire à raison de leur fonction et, d'autre part, à instaurer une même circonstance aggravante lorsque ces violences sont commises sur leurs proches, à raison de l'exercice de ces mêmes fonctions. La première disposition constitue une mesure symbolique mais inutile.

La proposition de loi Estrosi est une supercherie qui ne répond en aucun cas aux problématiques de la violence juvénile commise en bande. On peut craindre, en revanche, qu'avec ce texte la droite tente de renouer avec les vieux démons de la loi anti-casseurs de 1970², dont la rédaction du texte semble s'inspirer. En effet, le seul endroit où cette loi pourra s'appliquer ce sera dans les manifestations.

¹ Voir en annexe 1 le dispositif pénal en vigueur page 12

² Voir la loi anti-casseurs en annexe 2 page 18



Note d'information...

Budget de la mission Défense 2010

[Note d'information n° 21]

Synthèse

Il convient de toujours placer le budget de la mission « défense » dans un contexte plus large défini, d'une part, par l'évolution de la situation internationale et conditionné, d'autre part, par la crise économique et sociale et par la très forte dégradation des finances publiques.

La situation internationale n'incite pas à l'optimisme et le maintien d'un effort de défense adapté semble indispensable si on veut garantir la protection de nos populations et assurer la présence politique de la France et de ses intérêts dans le monde. En revanche, la dégradation des finances publiques, dont le gouvernement est le premier responsable, met en danger d'une façon récurrente les capacités nationales à fournir à la défense les moyens qui lui sont nécessaires.

Les politiques sociales et économiques du Président Sarkozy, et on pourrait remonter à la présidence Chirac en 2002, sont venues fragiliser et lézarder l'effort de défense français. Incapables de s'inscrire avec volonté et résolution dans une démarche européenne, ces gouvernements ont créé une situation de crise financière rampante que la réforme actuelle de la défense ne parvient pas à juguler.

La loi de programmation militaire - les parlementaires socialistes avaient voté contre - repose sur un certain nombre de principes : 1) le maintien au sein du budget de la défense des économies résultant de la réduction du format des armées ; 2) l'optimisation du dispositif de maintien en condition opérationnelle ; 3) la réalisation du volet « export » de nos programmes d'équipement ; 4) l'obtention de recettes exceptionnelles.

Sur le premier point, le ministère de la défense a la plus grande difficulté à fournir les chiffres sur la réalité « des économies résultant de la réduction du format des armées ». Sur le deuxième point, les avis sont concordants pour signaler que « le maintien en condition opérationnelle » reste le canard boiteux de la défense. Sur le troisième point, la communication présidentielle n'arrive pas à masquer le hiatus existant entre « promesse de vente » et vente confirmée et payée des équipements militaires². Finalement, le quatrième point relatif à l'obtention de recettes exceptionnelles, on sait maintenant que c'est rûpé pour 2009.

De la lecture des auditions budgétaires ressort l'impression - malgré le langage formaté et uniforme des intervenants militaires et civils - de l'existence d'une forte difficulté à évaluer l'évolution de la réorganisation du ministère de la défense ; une forme d'improvisation ou de navigation à vue qui fait peser des incertitudes puissantes sur le coût ultime de la réforme et sur la construction, au final, d'un outil de défense performant.

Points faibles de ce budget 2010 : inexistence de la défense européenne, insincérité financière, incertitude sur des programmes majeurs (Rafale, A400M notamment), manœuvre RH sous tension. ³

1.- Des recettes alambiquées

Selon le gouvernement, les ressources allouées en 2010 pour le ministère de la défense seraient conformes à celles prévues par la loi de programmation - récemment et tardivement votée par le Parlement.

Ce projet de budget affiche une priorité en faveur des équipements et se propose de poursuivre les réformes structurelles, et en particulier l'ouverture des bases de défense et la restructuration du fonctionnement du ministère.

Toutefois, il faut signaler que, pour la deuxième année consécutive, une part significative de ces ressources proviendrait de recettes exceptionnelles et on remarquera que déjà au cours de la gestion 2009 seule une partie des dotations annoncées à ce titre avaient pu être réunies.

Cela jette un doute sérieux sur la crédibilité de la présentation officielle du budget 2010.

Si l'on intègre les recettes exceptionnelles annoncées, ainsi que les crédits provenant du plan de relance, les ressources totales hors pensions diminueront en 2010 par rapport à 2009 de 2,55 % (840 millions €) soit, en tenant compte d'une inflation anticipée de 1,4 % pour 2010, d'une diminution en volume de 3,9 %.

En réalité, les crédits de la mission « Défense » stricto sensu s'élèvent, hors pensions, à 30,12 milliards d'euros, auxquels le ministère ajoute le montant du plan de relance (770 millions d'euros en 2010 et les « ressources exceptionnelles » attendues (1,3 milliards d'euros) ; c'est ainsi qu'on arrive aux chiffres du tableau ci-joint distribué par le ministère de la défense :

<i>Crédits de paiement en milliards d'euros courants</i>					
	LFI	LFI	%	PLF	%
	2008	2009		2010	
crédits budgétaires (hors pensions)	30,22	30,36	0,46	30,12	-0,79
pensions	6,64	6,98	5,12	7,03	0,72
crédits budgétaires	36,86	37,34	1,30	37,15	-0,51
ressources exceptionnelles		1,64		1,26	n.s.
plan de relance		0,99		0,77	n.s.
ressources totales	36,86	39,97	8,44	39,18	-1,98
ressources totales hors pensions	30,22	32,99	9,17	32,15	-2,55

Il faudra aussi analyser les écarts entre autorisations d'engagement et crédits de paiement. Ainsi, par exemple, sur les crédits du programme Préparation et emploi des forces : les autorisations d'engagement s'élèveront à 22,8 milliards d'euros, en hausse de 2 % ; et les crédits de paiement seront de 21,5 milliards, en baisse de 1,3 %.

Par ailleurs, le niveau de ressources du programme 212 « soutien de la politique de défense » inquiète même les chefs d'état-major de la marine et de l'armée de terre.

Les dotations du programme 144 « environnement et prospective de la politique de défense » enregistrent une baisse de 5,5 % des autorisations d'engagement et une hausse de 2,6% des crédits de paiement.

Les crédits destinés à la « recherche et exploitation du renseignement » sont en augmentation. Le niveau des crédits d'études amont diminue en 2010. En 2009, la « réserve organique » est venue entamer le niveau des crédits de ce programme.

La sincérité du budget est en cause si on prend en compte des financements complémentaires qui ne se situent pas dans la trajectoire prévue en LPM : les coûts relatifs à l'OTAN ou à l'implantation aux EAU, les coûts de démantèlement des équipements et les coûts liés à la mise aux normes environnementales. En réalité, dès l'exécution du budget 2009, la programmation militaire est bancalée parce que sujette aux artifices financiers : en 2009, un milliard d'euros devait être obtenu grâce aux cessions immobilières et 600 millions grâce aux cessions de fréquences.

Ces dernières ont été « décalées » d'un an. 400 millions ont pour le moment été tirés des cessions immobilières. **Les autorisations de consommation de report de crédit**, à hauteur de 400 millions accordés par la lettre plafond du projet de loi de finances pour 2010, et de 500 millions d'euros attribués dans **le cadre du plan de relance** en début d'année, ont permis **de compenser la non-réalisation de ces recettes exceptionnelles**.

1.1- Le plan de relance de l'économie : fusil à un coup.

Les crédits de la mission « plan de relance de l'économie » destinés à la défense s'élèveront à 770 millions d'euros en 2010, contre 990 millions d'euros en 2009. Sur l'année 2009, la cible d'engagements aurait été réalisée à plus de 90 % et celle des paiements à plus de 60 %. Les crédits de la relance ne sont que des avances sur des dépenses qui étaient prévues pour plus tard. Le plan de relance permet certes de faire face aux besoins de trésorerie, mais il ne règle pas le problème de fond : la fragilité de l'architecture financière du budget Morin.

1.2- Le retour attendu des recettes exceptionnelles : Monopoly gagnant en 2010 ?

Le ministère « disposera » de près d'1,3 milliard d'euros de recettes exceptionnelles en 2010, dont 700 millions d'euros sur **des cessions d'actifs immobiliers**, à Paris et en province, et 600 millions d'euros au titre **de la cession des fréquences et de l'usufruit des satellites de télécommunication**.

Pour ce qui concerne l'immobilier, le ministère affirme avoir déjà obtenu 400 millions d'euros de recettes en 2009, pour un objectif qui est resté fixé à 970 millions d'euros. En 2009, l'ensemble de recettes exceptionnelles attendues auraient du atteindre 1,7 milliards d'euros. On attend toujours...

Si l'équilibre du budget dépend de l'immobilier de la défense les craintes exprimées par les parlementaires dès 2009 sont justifiées. **La question est simple : pourra-t-on percevoir ces recettes avant fin 2010 ?**

En ce qui concerne **l'usufruit des satellites de télécommunication**, leur cession - prévue par l'article 29 du projet loi de finances - n'aurait pas d'incidence sur la continuité de la mission de service public assurée par ces satellites. A vérifier.

Le ministre a rappelé récemment que, s'agissant des fréquences, le processus, qui dépend du Premier ministre et de l'ARCEP, a pris du retard ; il reconnaît en outre que la cession des bandes de fréquence FELIN et RUBIS n'interviendra **qu'après l'attribution de la quatrième licence** ; donc, il n'y aura pas de recettes à ce titre en 2009, mais seulement en 2010...

Selon le ministre, les difficultés rencontrées en 2009 avec les recettes immobilières (la société commune entre la Sovafim et la Caisse des dépôts et consignations n'a pas encore été créée) et avec les recettes de fréquence, n'auront pas de conséquences sur la gestion 2009 dans la mesure où le ministère de la défense a obtenu « des mesures de trésorerie sous la forme d'autorisations de consommer des crédits de report, à hauteur de 500 millions d'euros en début d'année et de 400 millions d'euros en juillet, qui ont permis de financer les opérations d'infrastructure ou d'équipement prévues ». De la haute voltige budgétaire !

1.3- Les OPEX restent sous-évaluées.

Le provisionnement des opérations extérieures passera de 510 millions d'euros en 2009 à 570 millions d'euros pour 2010, pour une dépense estimée à 873 millions d'euros en 2009 et autour de 800 millions d'euros pour 2010.

Les chiffres pour 2009 sont les suivants : 450 millions pour l'Afghanistan ; 100 millions pour le Tchad ; 70 millions pour l'Eufor Tchad contre 109 millions en 2008 ; ; 85 millions pour le Liban ; 80 millions pour le Kosovo contre 100 millions en 2008 ; 70 millions pour la Côte-d'Ivoire contre 110 millions en 2008 (source Ministère de la Défense, octobre 2009).

Nous n'avons pas les chiffres pour la participation française à Atalante et pour l'ensemble d'opérations françaises de lutte contre la piraterie maritime.

Le ministre a par ailleurs rappelé que pour les dotations OPEX, la loi prévoit que la couverture du solde est financée par la réserve de précaution interministérielle.

En ce qui concerne le renforcement des troupes déployés à l'étranger, rien n'est prévu selon le ministre ni en Afghanistan ni au Liban.

1.4- Le retour dans l'OTAN coûte cher mais « on » ne sait pas combien.

Cette année a été marquée par le retour voulu par le Président Sarkozy, fidèle à son atlantisme atlantique, de la France dans les structures de l'OTAN. Des commandements ont été attribués aux militaires français. Or, les structures bureaucratiques de l'OTAN n'ont pas été reformées, on va simplement en rajouter une couche française sur une organisation déjà pléthorique. Ceci aura un coût mais, selon l'Etat-major : « le surcoût de notre participation n'est pas encore stabilisé et le périmètre des « paquets de capacités » - les investissements que nous aurons à financer - n'est pas totalement connu ».

Voilà, cet inconnu budgétaire doit être sans doute le résultat inattendu d'une décision mûrement réfléchie et préparée...

1.5- Les Forces pré-positionnées : l'avenir en pointillé.

Le dispositif à l'étranger est l'objet d'un profond remaniement dicté, selon le Livre blanc, par des raisons stratégiques et d'économie. Ainsi, les implantations françaises en Allemagne sont en cours de réduction sensible ; seules subsisteront bientôt outre-Rhin les unités de la brigade franco-allemande.

La présence militaire française en Afrique, qui s'appuyait traditionnellement sur quatre bases situées au Sénégal, en Côte d'Ivoire, au Gabon et à Djibouti, n'en compte plus que trois, le 43e BIMA d'Abidjan ayant été dissous. À terme, la base pourra être réduite ou rendue. **Le débat sur la possible fermeture d'une des deux implantations de la façade atlantique, Dakar ou Libreville, n'est pas clos. En revanche, on peut s'interroger sur la présence permanente de près de 3.000 soldats français à Djibouti**, cette plateforme est utile notamment dans le cadre - nouveau - de la lutte contre la piraterie maritime, mais l'implantation cette année d'une nouvelle base interarmées à Abou Dhabi incite à poser autrement la question de l'ensemble du dispositif français dans cette région.

Par ailleurs, il sera intéressant d'interroger le ministre sur l'état d'avancement de la base établie aux Emirats et aussi sur ses fonctions et missions militaires (base de défense, base de soutien, vitrine industrielle pour l'export...) sans oublier la question de son coût.

2.- Une réforme sans visibilité.

Les économies générées en 2010 par les 8.250 suppressions d'emploi nettes permettront de financer un effort catégoriel à hauteur de 114 millions d'euros et des mesures nouvelles du plan d'accompagnement des restructurations à hauteur de 40 millions d'euros.

Selon le ministre, la poursuite de l'effort catégoriel aura des conséquences très significatives sur les soldes : par exemple, un capitaine premier échelon célibataire verra sa rémunération mensuelle nette passer de 2.550 euros à 2.900 euros, soit une augmentation d'un mois et demi de salaire sur une année.

Les moyens dévolus au plan d'accompagnement des restructurations seront en très légère augmentation : de 140 à 180 millions d'euros. Ils doivent financer les pécules, les indemnités de départ volontaire et les indemnités de mobilité. Les informations officielles indiquent que, en 2009, 6.000 demandes de départs ont été enregistrées pour les militaires, pour 1.100 pécules prévus, et plus de 800 demandes pour les personnels civils, pour 500 pécules prévus. La gestion de cette manœuvre RH semble délicate et difficile à mettre en œuvre, il serait intéressant de connaître l'avis des principaux intéressés. Je vous recommande à cet égard, la lecture du compte-rendu de l'audition, à l'Assemblée nationale, des syndicats du personnel de la défense (http://www.assemblee-nationale.fr/13/cr-cdef/09-10/c0910004.asp#P3_69).

La reconversion devra être un élément essentiel des réductions d'effectif ; le ministère de la défense a installé le 10 juin 2009 l'agence **Défense mobilité** qui regroupe les moyens jusqu'à présent dispersés entre les différentes armées.

Selon le ministre, la masse salariale sera stabilisée en 2010 à hauteur de 11,7 milliards ; **les réductions d'effectifs** entraîneraient une économie de 200 millions d'euros (masse salariale) en 2010, compensée par 114 millions d'euros de revalorisations catégorielles. Le rattrapage catégoriel devrait être achevé en 2011, avec un effort supplémentaire de 100 millions d'euros. En 2012, la masse salariale sera inférieure à celle de 2007 et les réductions d'effectifs représenteront un « gain total de près de 4 milliards d'euros sur la durée de la loi de programmation ».

Il convient de souligner l'important succès des départs volontaires, cela est attribué par le ministère à l'attractivité du pécule et aux bonnes conditions de reconversion des militaires. Ainsi, malgré les conséquences de la crise actuelle sur l'emploi, les personnels civils et militaires désirent toujours quitter les armées... Est-ce que la forte demande de départs risque de faire perdre du muscle aux armées et de déstabiliser la courbe des âges ou celle des grades ? Une déflation plus forte que prévue (dans les hypothèses retenues par le ministère) mettrait en danger l'outil de défense.

Pour l'armée de l'air, la manœuvre « ressources humaines » comporte des risques certains, en 2009, les flux entrants ont notablement diminué de 9 % cette année par rapport à 2008 pour les officiers, diminution supérieure aux attentes du ministère, et les départs augmentent chez les sous-officiers, de plus de 40 % par rapport à 2006.

2.1- Réorganisation du ministère de la défense : navigation à vue ?

La réorganisation programmée d'ici à 2014, concerne notamment 82 unités qui seront supprimées et 33 qui seront transférées. L'armée de terre sera la première concernée : ses effectifs se réduiront de 26.500 hommes, et 20 régiments ou bataillons devront disparaître. L'armée de l'air a commencé à fermer onze bases aériennes. La marine, enfin, perdra 6.000 hommes. Ces restructurations devraient aboutir à la suppression de 54.000 postes, soit environ 9.000 par an.

La reconversion est un élément essentiel de ces réductions d'effectif. Les armées ne peuvent se séparer d'autant de leurs agents sans consentir un effort particulier en cette matière. À cette fin, le ministère de la défense a installé le 10 juin 2009 l'agence Défense mobilité qui regroupe les moyens jusqu'à présent dispersés entre les différentes armées.

Les restructurations territoriales, qui ont concerné une trentaine de sites en 2009, porteront, en 2010, sur une cinquantaine de sites, elles concerneront 16.000 personnes.

Dix-huit bases de défense « pilotes » auront été déployées au 1er janvier 2010 et l'année 2010 verra également la **création du service du commissariat des armées**, par fusion des trois commissariats d'armée, et celle **du commandement interarmées du soutien** à l'état-major des armées.

Le nombre de bases de défense a été réduit, de 90 envisagées on est passé à 60 ou 65 bases... Pourquoi cette réduction ?

Quel est le retour d'expérience des bases de défense déjà créées (sept bases), quel est leur coût, est-ce que les économies attendues sont au rendez-vous ? Le ministère rechigne à donner des chiffres et des éléments de réponse. Le développement du nouveau système se fait dans une grande confusion à l'intérieur et une totale opacité vers l'extérieur.

Le même processus d'occultation en ce qui concerne un autre volet de cette profonde réorganisation : les externalisations... En particulier, le projet d'externalisation des activités de soutien.

Il faudrait un bilan de la stratégie ministérielle d'externalisation lancée en 2003 qui a conduit à abandonner certaines activités au secteur privé⁴.

En ce qui concerne les bases de défense, la mutualisation du soutien permettra, nous dit-on, de réaliser des économies d'échelle et ainsi de réduire les dépenses de fonctionnement. Mais il est impossible à l'heure actuelle, pour chaque base, d'évaluer les économies réalisées et en regard les dépenses qui ont dû être faites.

Selon le rapporteur (AN) Bernard Cazeneuve le schéma financier actualisé montre que la réforme va coûter 35 millions d'euros en 2010 alors qu'elle devait permettre d'en économiser 26 millions ; le ministère prévoit une inversion de la tendance à terme et un rattrapage final...sans qu'il puisse indiquer aujourd'hui comment cela pourra se produire.

Sans contester la nécessité d'une réforme, il est à craindre que le ministère de la défense ne soit pas en mesure de piloter la réforme Sarkozy/Morin de façon aussi efficace que nécessaire.

La mise en œuvre et le suivi de la réorganisation du ministère de la défense posent problème, le Parlement aura tout intérêt à exercer son pouvoir de contrôle, aussi bien au nom de l'efficacité de l'outil de défense que de la protection des deniers publics.

Les aspects saillants de la réforme doivent être contrôlés, et en particulier :

- quelle est la réalité financière de la réforme : les économies promises sont-elles au rendez-vous ?
- comment se déroule la « manœuvre RH » sur le plan quantitatif mais aussi et surtout sur le plan qualitatif ?
- quel est le bilan précis des premières bases de défense ? Le ministre déclare vouloir accélérer la généralisation du modèle, mais sur quel fondement ? S'agit-il d'une simple mesure d'affichage ou cette décision correspond-elle à un véritable besoin opérationnel ?

2.2- Le « Balardgone » : un immeuble couvert par le « secret défense » ?

L'administration centrale du ministère doit se regrouper en 2014 sur un site unique. Balard, qui deviendra la base de défense de la capitale. Le « Balardgone » rassemblera 10.000 agents du ministère, civils et militaires. Selon le ministère, des économies substantielles sont attendues en frais d'entretien, de restauration et de transports, que le contrôle général des armées évalue dans une fourchette comprise entre 2,5 et 3,5 milliards sur trente ans... Toutefois, il faut souligner que le projet est mené en partenariat avec un opérateur privé qui sera propriétaire des immeubles et auquel le ministère de la défense versera un loyer. Là aussi les informations manquent pour évaluer l'état du projet. Le ministère de la défense peine à communiquer sur l'un des projets phares du Ministre. Le montage financier est volontairement opaque.

Le « Balardgone » est un grand projet de regroupement des administrations centrales du ministère ; il a aussi un caractère emblématique ; en conséquence il est nécessaire d'assurer sa viabilité et sa solidité... avant de poursuivre l'expérience.

3.- Les équipements

L'effort d'équipement diminue en 2010. Le montant connu en 2009 avait grossi du fait des crédits supplémentaires ouverts dans le cadre du plan de relance. Le ministère signale une très bonne consommation de crédits (18 milliards d'euros contre 15,3 milliards d'euros en 2008, soit une augmentation de plus de 17 %). Pour 2010, l'objectif sera de 17 milliards d'euros, donc, les dépenses d'équipement auront un montant inférieur de 920 millions d'euros au chiffre de 2009.

3.1- Principales commandes 2010

- l'adaptation d'un SNLE-NG (Triomphant) au M 51 ; trois satellites d'observation optique MUSIS, un satellite de communication Athéna, six stations navales de communications par satellite Telcomarsat, et 18 systèmes d'information et de communication de la marine ; quatre hélicoptères COUGAR rénovés ; 200 missiles air-air Météor ; 168 armements air-sol modulaires (AASM)... dans le cadre du plan de relance de l'économie, un bâtiment de projection et de commandement de 21 000 tonnes a été commandé par anticipation en avril 2009.

3.2- Principales livraisons 2010

- 99 véhicules blindés de combat, VBCI ; 44 véhicules blindés légers VBL ; 5.045 équipements FELIN ; quatre NH 90 marine ; deux avions à usage gouvernemental ; le premier SNLE- NG, Le Terrible, doté du M 51 ; satellite d'observation HELIOS 2 (fin 2009) ; 11 Rafale ; 274 armements air-sol modulaires (AASM) ; 7 hélicoptères de combat Tigre ; 34 canons CAESAR ; quatre missiles mer-mer 40 transformés et 75 torpilles MU90.

- La fonction stratégique « Connaissance et anticipation » connaîtra le renforcement des moyens d'observation aérienne avec la réception du premier Transall C-160 « Gabriel » d'écoute entièrement rénové, ainsi que de six nacelles de reconnaissance de nouvelle génération, de deux avions Awacs de surveillance rénovés et d'un satellite d'observation optique Hélios IIB. À ces équipements s'ajouteront 45 stations d'exploitation des données de géographie numérique, 33 systèmes d'information et de commandement pour la marine, 37 systèmes d'information régimentaires de l'armée de terre, deux systèmes d'observation spatiale et 88 stations de communications par satellite pour le système Syracuse III.

3.3- Autres programmes

- le programme d'avion de transport A400M : la renégociation du contrat est en cours ; le nouveau contrat devrait être signé à Séville avant la fin de l'année, lors du premier vol de l'avion. Le premier appareil ne sera livré à nos forces qu'en 2013 ou 2014, ce qui signifie que le trou capacitaire demeure. En attendant, plusieurs solutions sont à l'étude : achat des avions Casa supplémentaires, réalisation de travaux nécessaires pour prolonger la durée de vie d'une dizaine de Transall ; acquisition de A 330 ; les forces aériennes pourraient aussi recourir davantage au dispositif Salis (solution intérimaire pour le transport aérien stratégique) d'affrètement d'avions de transport lourds. Toutefois, un flou certain entoure l'évolution de solutions à actuellement envisagées.

- pour les drones tactiques SDTI, la France a racheté récemment six drones au Canada et trois auprès de SAGEM ; un quatrième SIDM doit être prochainement commandé. Pour ce qui est du déploiement des drones DRAC, les dysfonctionnements constatés n'auraient toujours pas été amendés. Le ministre a signalé que, pour l'avenir, différentes options sont possibles, il n'est pas convaincu que l'Advanced UAV tel qu'il nous est proposé actuellement soit le meilleur système possible, compte tenu de son coût et des aléas des partenariats industriels.

- remplacement du missile terrestre moyenne portée Milan : il a été demandé à MBDA de faire une proposition de missile ayant la capacité « tire et oublie », et susceptible d'être tiré à partir d'un espace confiné. En attendant, les forces armées vont choisir un missile « sur étagère » ; selon le ministre le choix de ce missile n'a pas encore été effectué.

- commande en 2010 de trois dernières FREMM⁵.

- de commande de Rafale en 2010, la nouvelle cible dépend du succès de cet avion à l'exportation. Le ministre a déclaré que, « s'agissant du Rafale, le problème n'est pas tant la cible que la demande de Dassault de fabriquer onze avions par an pour maintenir en activité la chaîne de production. Une demande à l'export nous permet de décaler une partie de la demande nationale, sachant que la loi de programmation militaire a été construite en tenant compte de la réalisation de certains programmes à l'export. Nous envisageons d'inclure dans le contrat une clause qui prévoit que la commande de Rafale est revue en fonction des succès à l'exportation. Le pire pour nous serait de ne pas avoir de contrats à l'export : les chaînes de production de Dassault doivent être alimentées par autre chose que la commande nationale ».

- des crédits sont maintenus pour préserver les équipes et les compétences nécessaires à la construction d'un second porte-avions. La Grande-Bretagne elle-même, compte tenu de la situation financière et de son calendrier politique, semble plus circonspecte quant à ce projet. Ainsi, au sujet de « futur » porte-avions, le chef d'état-major de la marine a affirmé que « nous ne sommes plus liés aux Britanniques »...

- s'agissant du MRTT (ravitaillement en vol), la décision sur le mode d'acquisition est prévue pour fin 2009 ou en 2010, les livraisons sont alors prévues pour la période 2015-2022 ; le retard trouve son origine dans les difficultés de mise en œuvre du partenariat public-privé envisagé par le ministère de la défense.

- le système de forces Protection sauvegarde bénéficiera d'une enveloppe de 687 millions. En 2010, les forces recevront 110 missiles air-air MICA, deux systèmes sol-air moyenne portée terrestres et 80 missiles antiaériens Aster 30. Seront en outre commandés 200 missiles air-air d'interception Mide, un lot de brouilleurs contre les engins explosifs improvisés destinés à être utilisés en Afghanistan et 135 missiles Mistral rénovés. Le développement de la rénovation à mi-vie du Mirage 2000D sera lancé.

- le système de forces **Dissuasion** recevra une enveloppe de 3 milliards qui permettra de poursuivre la modernisation des composantes de la dissuasion nucléaire. Le dernier SNLE de nouvelle génération, Le Terrible, qui pourra directement utiliser le missile M51, sera livré à la marine nationale, de même que le premier lot de missiles M51 destiné à être utilisé sur ce bâtiment. En 2010 sera également entreprise l'adaptation d'un SNLE-NG de type Triomphant au missile M51. **La dissuasion représente toujours quelque 20 % de l'ensemble des crédits d'investissement de la défense.**

3.4- Le maintien en condition opérationnelle (MCO)

Le maintien en condition opérationnelle (MCO), reste un problème difficile à résoudre. Ainsi, la disponibilité des matériels, varie d'une armée à l'autre.

La marine enregistre le meilleur taux de disponibilité, globalement compris entre 70 et 90 %. Avec trois exceptions : - le parc vieillissant des sous-marins nucléaires d'attaque, dont la disponibilité n'excède pas 52 %, une proportion toutefois supérieure aux 40 % constatés en 2008 ; - le porte-avions Charles-de-Gaulle qui, à peine sorti de son immobilisation de longue durée, fin 2008, a connu des difficultés techniques l'ayant à nouveau immobilisé pendant plusieurs mois au début de 2009 ; - le faible taux de disponibilité de l'aéronautique navale à cause de l'insuffisance des rechanges, de l'âge moyen du parc et des pertes de compétence technique⁶.

L'armée de terre : certains matériels rénovés, tels l'AMX-10 RC ou l'AMX-10 P, ont désormais un taux de disponibilité satisfaisant, compris entre 62 % et 77 %. En revanche, la disponibilité d'autres matériels diminue régulièrement. C'est le cas des blindés légers ERC-90 Sagaie, dont le taux de disponibilité s'établit à 46 %, ou encore des canons Au F1, pour lesquels il est de 53 %.

En ce qui concerne l'ALAT (l'aviation légère de l'armée de terre), la disponibilité des hélicoptères Gazelle est désormais comprise entre 55 et 75 %, tandis que celle des hélicoptères de manœuvre Cougar, Puma et Caracal augmente aussi, mais plus lentement, pour se situer entre 43 à 54 % selon que les modèles sont en fin de cycle - les Puma - ou qu'il s'agit de matériel nouveau - les Caracal. En revanche, la disponibilité du moderne et coûteux hélicoptère d'assaut Tigre ne dépasse pas 44 %...

Dans l'armée de l'air, la disponibilité du Rafale s'est à nouveau dégradée au cours du premier semestre 2009 ; supérieure à 60 % l'an dernier, cette disponibilité s'est réduite à 50 % pour les appareils de l'armée de l'air et à 53 % pour ceux de la marine. C'est le faible nombre de moteurs de rechange qui est en cause. La situation demeure très critique en matière de transport et de ravitaillement ; ainsi les Hercules C 130 ne sont-ils disponibles qu'à 54 % et le taux de disponibilité des Transall fluctue-t-il quant à lui entre 50 et 60 %.

3.5- Les programmes de cohérence opérationnelle

-200 millions d'euros sont consacrés à des programmes de cohérence opérationnelle, cela concerne l'équipement des soldats en mission extérieure.

4.- Renseignement

Les moyens de l'action Recherche et exploitation du renseignement intéressant la sécurité de la France augmenteront de 8,3 % en crédits de paiement ; le renseignement sera d'ailleurs le seul domaine de la mission Défense qui gagnera du personnel : 150 personnels de plus au titre de la DGSE, et la substitution de personnels des catégories C et B par des personnels de catégorie A, notamment des linguistes.

5.- La panne de l'Europe de la défense

Un sujet en particulier illustre la panne de l'Europe de la défense. Après plusieurs décennies fécondes, marquées par des projets tels que l'A400M, les missiles MILAN ou les hélicoptères NH90 et Tigre, il n'y a plus aujourd'hui des nouveaux programmes européens d'armement. L'AED est une Agence sans programme nouveau et sans réelle ambition et la France n'apparaît pas comme étant un moteur en ce domaine.

« Je tiens cependant à indiquer à la commission qu'un dynamique capitaine français que j'ai rencontré la semaine dernière en Afghanistan et qui, au fin fond du district de Surobi, côtoie l'armée américaine et l'armée nationale afghane, m'a déclaré que l'équipement de nos soldats suscitait l'envie de leurs homologues américains ». - Hervé Morin, Ministre de la défense (octobre 2009).

¹ Cette note reprend et complète la Note d'information n°1.

² Ainsi, en 2009 on mentionne 2 principaux contrats : 1) passé par les Émirats arabes unis (EAU) avec la deuxième tranche pour le MRTT (avion multirôle de transport et de ravitaillement en vol), l'avion de patrouille maritime et le système de commandement terrestre Atlas C2 ; 2) le contrat de sous-marins Scorpène pour le Brésil. En revanche, il y a toujours l'espoir de vendre le Rafale au Brésil, dans les EAU, en Libye, en Suisse et en Inde...

³ Assemblée nationale, commission des finances : Sur avis favorable des deux rapporteurs spéciaux, Jean-Michel Fourgous et Louis Giscard d'Estaing (UMP), la Commission adopte les crédits de la mission Défense pour 2010, le groupe SRC et M. Daniel Garrigue ayant voté contre.

⁴ Au début du processus il s'agissait principalement de l'entretien et de la maintenance des immeubles, de l'entretien des espaces verts, du nettoyage et du ramassage des ordures, du transport de certains personnels, du gardiennage, de la restauration et de l'hôtellerie ; puis on est passé à la gestion du parc automobile non opérationnel ainsi que certaines formations du personnel militaire. Nouvelle étape depuis 2008 : l'externalisation des systèmes informatiques.

⁵ Il convient de noter que le "coût unitaire de réalisation final" des futures frégates multimissions (Fremm, classe Aquitaine) sera bien plus élevé que cela avait été annoncé publiquement lors du lancement du programme en 2005 ; par frégate, la hausse sera de 32 %.

⁶ Cependant, il faut aussi noter que, étant donnée la politique actuelle, la marine sera confrontée à des contraintes de capacité dans les années à venir. En effet, si on prolonge la vie active de certaines unités, sous-marins par exemple, il ne faut pas s'étonner si certaines unités ne sont pas disponibles tout le temps à 100 %.



Initiative parlementaire...

Demande de création d'une commission d'enquête sur l'organisation de la chaîne de commercialisation des produits agricoles et le mécanisme de formation des prix agricoles

A l'initiative de M. Didier Guillaume, sénateur de la Drôme, le Groupe Socialiste a déposé avant même les annonces du Président de la République sur le plan d'urgence de l'agriculture, une proposition de résolution¹ tendant à la création d'une commission d'enquête sur l'organisation de la chaîne de commercialisation des produits agricoles et le mécanisme de formation des prix agricoles.

Extraits de cette proposition :

“Depuis plusieurs mois, l'agriculture de notre pays est en plein marasme économique. Or, le secteur agricole, en France, représente 2,05 % de notre PIB et emploie plus de 700 000 personnes. Les agriculteurs remplissent un rôle fondamental en assurant la souveraineté alimentaire de notre pays. L'importance de cette filière au sein de notre économie n'est plus à démontrer. Toutes les filières sont sinistrées et pas un département ni une région n'est épargné par la crise sans précédent que traverse le monde agricole. Le revenu agricole net a baissé de 20,3 % en 2008, et cette chute n'en finit plus de se poursuivre. En quinze ans, ce sont près de 300 000 agriculteurs qui ont disparu. C'est l'ensemble des filières du secteur primaire qui est sinistré, des producteurs de fruits aux viticulteurs, en passant par les producteurs laitiers et les filières ovines et bovines. Les dépôts de bilan se multiplient. Les raisons de cette détresse doivent être analysées et il est indispensable que notre Assemblée s'empare de ce débat.

À l'heure actuelle, il existe des écarts de prix importants entre les prix payés par les consommateurs et les prix à la production que les coûts engendrés par la transformation, la distribution et la vente des produits ne sauraient toujours expliquer. Il semblerait que la production agricole française soit victime du mécanisme pervers de formation des prix et des marges indues. À ce titre, il convient de remarquer que la loi de modernisation de l'économie (LME), dont le titre II affichait la volonté de « mobiliser la concurrence comme nouveau levier de croissance », a introduit un nouveau rapport de force au détriment des agriculteurs. Alors que la qualité des produits proposés par le monde agricole s'adapte sans cesse aux nouvelles exigences européennes en matière de normes sanitaires et environnementales, que la consommation ne s'effrite pas quantitativement, la production française souffre de l'opacité du système conduisant à la formation des prix. Il s'agit d'ailleurs d'un phénomène européen, comme en atteste la proposition de résolution du Parlement européen A6-0094/2009 relative au prix des denrées alimentaires en Europe.

Les agriculteurs ne fixent pas eux-mêmes leurs prix, ils sont tributaires de choix tarifaires qui leur sont imposés. Par ailleurs, il convient de tenir compte de l'intégralité de la chaîne d'approvisionnement lorsqu'on analyse les prix et leur évolution car le secteur alimentaire est morcelé. La chaîne d'approvisionnement, qui fait intervenir de nombreux intermédiaires, est hautement complexe.

Il est indispensable de décortiquer l'organisation des filières de distribution afin que le monde agricole redevienne maître de son avenir. Il apparaît plus que jamais nécessaire de sortir de la confidentialité de ce mécanisme opaque et de promouvoir une transparence à une plus grande échelle.

Dans un contexte de crise économique majeure, le doute ne doit pas subsister sur le système de formation des prix agricoles dans l'esprit de nos concitoyens comme chez les principaux acteurs de la filière agricole. Cette commission d'enquête parlementaire vise à décortiquer l'organisation de la chaîne de commercialisation des produits agricoles ainsi que le mécanisme conduisant à la formation des prix agricoles.

En créant dès maintenant cette commission d'enquête, le Sénat témoignerait ainsi de son profond attachement au monde agricole et aux emplois qu'il génère.”

¹ Proposition de résolution n° 43 que vous pouvez consulter sur le site du Sénat : <http://www.senat.fr/leg/ppr09-043.html>



Interventions...

Débat préalable au Conseil européen des 29 et 30 octobre

par Roland RIES, sénateur du Bas-Rhin

[séance du mardi 27 octobre 2009]

Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, la discussion que nous engageons aujourd'hui est censée concourir à l'élaboration de la position française en vue du prochain Conseil européen qui se tiendra à la fin de cette semaine.



Le Conseil abordera bien évidemment la situation économique de l'Union, mais il examinera également deux autres points essentiels de mon point de vue : d'une part, la préparation de la mise en œuvre du traité de Lisbonne et, d'autre part, la position commune à adopter lors de la Conférence internationale de Copenhague sur la lutte contre le changement climatique.

Ce sont ces deux points que je développerai dans mon intervention, afin d'éclairer le Gouvernement sur la position du groupe socialiste que j'ai l'honneur de représenter aujourd'hui.

C'est un fait, mes chers collègues, l'Union européenne fonctionne au ralenti depuis plusieurs mois. La nouvelle organisation institutionnelle tarde à se mettre en place et le projet européen souffre d'une désaffection citoyenne croissante, comme en témoigne le taux d'abstention - supérieur à 55 % - lors des dernières élections européennes. L'Europe de la dérégulation et de la sécurité a plusieurs longueurs d'avance sur l'Europe des droits sociaux et des libertés. Par ailleurs, l'Europe a toutes les peines du monde à s'imposer sur la scène internationale, faute d'une vision commune. L'Union européenne se doit donc de relever deux défis : la mise en œuvre du traité de Lisbonne et une prise de position en matière de lutte contre le changement climatique.

En ce qui concerne la nouvelle organisation institutionnelle, tout laisse présager une entrée en vigueur prochaine du traité de Lisbonne. L'Irlande et la Pologne ont en effet ratifié ce traité au début du mois d'octobre, et le président tchèque Václav Klaus a laissé entendre la semaine dernière qu'il le signerait prochainement. Il s'agirait là d'un événement dont on ne pourrait bien évidemment que se réjouir.

Néanmoins, cette étape nécessaire, dont nous espérons qu'elle pourra maintenant être rapidement franchie, après une gestation bien laborieuse, ne signifie pas, loin s'en faut, la fin de tous les problèmes. Les États membres de l'Union auront encore, entre autres difficultés, à définir le rôle et les pouvoirs réels du président du Conseil européen, du Haut représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune et, bien sûr, du président de la Commission. La répartition des responsabilités entre les uns et les autres devra être soigneusement précisée afin d'éviter les redondances, ainsi que d'éventuelles contradictions.

Il s'agira surtout, mes chers collègues, d'établir les nouvelles priorités politiques du projet européen. Cette redéfinition pourrait trouver une traduction concrète dans la nouvelle distribution des portefeuilles des commissaires. Pour remettre à l'honneur la dimension sociale de l'Europe, le groupe socialiste suggère la création d'un poste de commissaire européen spécifiquement chargé des services publics. Il devient en effet urgent de montrer par des actes et des symboles forts que l'Union n'est pas uniquement une Europe de la concurrence et de la dérégulation des marchés.

Dans un autre registre, il serait tout aussi opportun qu'un commissaire ne soit pas en charge à la fois de l'immigration et de la sécurité. Il est en effet pour le moins désolant de voir la question de l'immigration réduite à la seule dimension sécuritaire.

Pour illustrer mon propos, permettez-moi de citer ici l'exemple de l'accord en cours de négociation entre l'Europe et la Libye, qui vise, pour l'essentiel, à instituer le renvoi vers la Libye de ses ressortissants ou des migrants qui ont tenté de pénétrer illégalement en Europe en transitant par ce pays. L'Union européenne tend donc à se défausser de sa responsabilité en sous-traitant à d'autres la gestion de l'immigration illégale, oubliant même de prendre en compte la légitimité du droit d'asile. De mon point de vue, le problème ne se réglera pas ainsi.

L'Europe doit sortir de la logique purement défensive dans laquelle elle s'est enfermée. Elle doit arrêter de se penser en forteresse assiégée. Elle doit au contraire s'accepter comme terre d'immigration, plus particulièrement comme terre d'accueil des réfugiés. Il me semble donc qu'une véritable politique en matière d'intégration et de protection des demandeurs d'asile doit être courageusement menée par la prochaine commission.

L'autre défi que le Conseil européen devra relever, mes chers collègues, est la définition d'une position claire sur le changement climatique en vue des négociations internationales qui auront lieu à Copenhague au mois de décembre. Compte tenu de l'enlisement de ce dossier depuis plusieurs mois, on peut dire que la tâche est rude. À six semaines de cette conférence, la position de l'Europe est en effet bien floue.

En décembre dernier, l'Europe a souhaité jouer un rôle de premier plan en votant le paquet « énergie-climat ». Mais de nombreux blocages sont survenus ces derniers mois sur cette question, et notre déception est aujourd'hui à la mesure des ambitions passées.

Certes, me direz-vous, l'Europe avance pas à pas concernant les objectifs à atteindre en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre à long terme. Il est prévu une réduction d'au moins 80 % des émissions à l'horizon 2050 par rapport au niveau de 1990 pour le groupe des pays industrialisés. Cette décision a enfin été prise le 21 octobre par le conseil des ministres de l'environnement de l'Union. Cet objectif est désormais conforme aux recommandations du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat, le GIEC. Nous ne pouvons donc que nous satisfaire de cette avancée.

Cependant, dans le détail, le dispositif manque de cohérence. L'Europe en est encore à penser la question de manière arithmétique, en évoquant la réduction des émissions d'ici à 2020 de 10 % dans le secteur des transports aériens et de 20 % dans le secteur maritime par rapport à 2005, là où il conviendrait plutôt de raisonner globalement, en articulant les questions environnementales aux questions sociales et économiques.

S'il est évidemment positif de fixer des objectifs chiffrés, ceux-ci ne sauraient être déconnectés des réalités sociales internes aux nations qui composent l'Union européenne et encore moins des déséquilibres de développement au niveau international.

Chacun le sait, les pays pauvres sont déjà, et seront dans un avenir proche, les premières victimes du changement climatique. Copenhague devra donc prendre en compte l'enjeu fondamental du soutien aux économies les plus fragiles de la planète. La lutte contre le changement climatique ne peut qu'aller de pair avec la lutte contre la pauvreté, comme l'a d'ailleurs souligné la Banque mondiale dans son dernier rapport. S'il est louable de fixer des objectifs de réduction à long terme des émissions de gaz à effets de serre, encore faut-il apporter en complément le soutien financier et technique suffisant aux pays en voie de développement, afin de les aider à prendre part à la lutte mondiale contre le réchauffement climatique. Nous ne sommes pas tous sur le même plan. Il faut, me semble-t-il, le reconnaître si nous voulons avancer en la matière.

Or, que constatons-nous ? Les États membres de l'Union ne parviennent pas à s'accorder sur la contribution financière à apporter aux pays en voie de développement. Ils se refusent à avancer parce que la seule question, assez égoïste, qui les préoccupe en réalité est celle de la répartition de la charge financière entre les uns et les autres.

Pour ma part, je pense que l'Europe doit prendre ses responsabilités. Et quelle meilleure manière d'affirmer son leadership que de proposer une assistance financière et technique significative aux pays en voie de développement ? D'autant que le président des États-Unis n'est toujours pas en mesure aujourd'hui d'afficher une position claire et chiffrée en vue des négociations internationales de Copenhague, ses propositions n'ayant pas reçu à ce jour l'aval du Congrès.

Par conséquent, l'Union européenne a une occasion et peut-être une chance historique d'être la locomotive de ces négociations. À mon sens, il est de son rôle d'établir les conditions adéquates pour que le sommet de Copenhague ne se résume pas à une déclaration de bonnes intentions, mais aboutisse, au contraire, à un accord général sur le fond.

Or, à l'heure où je vous parle, certains dirigeants de l'Union européenne, y compris le Président de la République française, brandissent déjà la menace de surtaxer aux frontières de l'Europe les produits importés des pays peu regardants aux émissions de dioxyde de carbone, ou CO₂, en cas d'échec du sommet de Copenhague.

Si un tel projet peut apparaître comme un recours dans les années à venir, il faut dans l'immédiat trouver une méthode moins comminatoire pour parvenir à un accord international à Copenhague.

De ce point de vue, l'Europe a, je le répète, une lourde responsabilité. Pour être entendue, il faut d'abord qu'elle parle d'une seule voix et qu'elle prenne l'initiative de lancer les négociations mondiales avec le souci de l'équilibre des efforts à fournir par les différents acteurs. C'est bien aux pays développés qu'il revient de faire preuve de la générosité suffisante pour sortir les négociations de l'impasse dans laquelle elles risquent de s'enliser. Et c'est à cette condition que l'Europe pourra jouer le rôle qui lui revient dans la nouvelle gouvernance mondiale.

Monsieur le secrétaire d'État, de notre point de vue, c'est ce message que la France doit exprimer à l'occasion du Conseil européen. Et c'est ce même message qu'elle doit délivrer au reste du monde sur ces questions si sensibles pour l'avenir de notre planète.



Interventions...

Proposition de loi relative au service civique

par Yannick BODIN, sénateur de la Seine-et-Marne

[séance du mardi 27 octobre 2009]

Monsieur le président, monsieur le haut-commissaire, mes chers collègues, je commencerai mon propos en citant Julien Benda, philosophe et écrivain : « Ce sera une des grandes responsabilités de l'État moderne de n'avoir pas maintenu [...] une classe d'hommes, exempts des devoirs civiques, et dont l'ultime fonction eût été d'entretenir le foyer des valeurs non pratiques ».



Nous avons la chance de vivre en France, un pays pétri de valeurs et d'histoire. Pourtant, la jeunesse de notre pays connaît un réel malaise et apparaît souvent sans les repères qui construisent l'homme ou la femme adulte vivant en société. Et puisque l'harmonie de vivre ensemble doit être assurée, c'est à nous, législateur, d'aider notre jeunesse à faire l'apprentissage de la fraternité et du civisme.

Sans doute sommes-nous responsables quand notre jeunesse semble déboussolée. Peut-être avons-nous mal transmis les valeurs que nous avions enseignées nos anciens.

Quoi qu'il en soit, dans le contexte actuel de crise financière et de crise sociale, notre jeunesse a désespérément besoin de valeurs auxquelles se raccrocher, et qui sont autant de références pour réussir sa vie, pour soi et pour les autres.

Le service militaire obligatoire n'était pas dépourvu d'aspects négatifs, mais une majorité de Français y voyait la possibilité d'une cohésion nationale, d'apprentissage de la vie en communauté et de brassage social. Combien de « copains de régiment » ne sont-ils pas restés copains pour la vie !

Il permettait aux jeunes une prise de conscience, au moment où ils arrivaient à l'âge adulte, de leurs devoirs vis-à-vis de la communauté nationale. Mais la société française a changé, et les moyens de la défense nationale ont évolué. Il fallait en prendre acte.

Au lieu de conserver les aspects positifs du service national, nous avons laissé s'affaiblir l'éducation au civisme et à la citoyenneté. Cela est déplorable par tous et il serait temps de remettre les valeurs de la République à l'ordre du jour. Nous avons la chance d'être un pays avec une histoire riche, sachant marier la défense des droits et la grandeur des devoirs des citoyens. Malgré quelques rappels sévères de la Cour européenne des droits de l'homme, nous devons rester le pays des droits de l'homme, et les enfants de notre République doivent se le rappeler, en faisant vivre ces valeurs.

Apprendre à vivre ensemble, filles et garçons, avec la notion de respect réciproque que cela implique, transcender les individualismes, respecter les différences, s'ouvrir aux autres : voilà les fondamentaux de la vie en collectivité. Leur acquisition passe par le développement du civisme, culture première du citoyen, à laquelle il faut donner un élan nouveau.

La République a encore quelque chose à dire. Elle est capable de transmettre ses valeurs. Elle peut continuer de porter un projet collectif qui transcende les barrières de classe, de naissance et d'origine.

Après la famille, c'est à l'État qu'il appartient de tout mettre en œuvre pour faire vivre les valeurs du pacte républicain. C'est à lui d'organiser le cadre qui permettra de réinventer un système capable d'inculquer aux jeunes que le civisme est un devoir et la citoyenneté un droit.

Concernant la terminologie, il faut désormais parler uniquement de « service civique », l'utilisation de l'expression « service civil » qui a été faite par

le passé ne recouvrant pas entièrement les enjeux et objectifs d'un service civique. La terminologie joue ici un rôle très important : elle est la première à faire passer le message que nous voulons adresser.

Notre objectif à long terme doit être la création d'un service, civique donc, universel, mixte et obligatoire, qui permettrait un nécessaire brassage social, une confrontation aux différences, pour les jeunes de notre pays, un brassage des cultures qui se mêlent sur notre sol, un apprentissage de la citoyenneté, faite de droits et de devoirs.

Et pourtant, pendant pratiquement dix ans, bien peu a été fait pour remplacer le service militaire et pour permettre le brassage social et culturel de notre jeunesse. Malheureusement, ce ne sont que l'épisode des violences urbaines de l'automne 2005 et l'image négative persistante dont la jeunesse fait parfois l'objet au sein de l'opinion publique qui ont permis l'arrivée de la loi sur l'égalité des chances de mars 2006 et, avec elle, la création du service civil volontaire doté d'un statut officiel.

Mais, aujourd'hui, force est de constater que ce service civil est un échec, ce qui, pour le moment, exclut malheureusement la possibilité de créer un service civique obligatoire. Les conditions de réussite d'un tel engagement ne sont, en effet, pas du tout réunies.

La première de ces conditions est bien entendu le budget qu'il faudrait y consacrer. Je doute que, dans les conditions actuelles, l'État ait les moyens financiers nécessaires. On imagine que la décision de le rendre obligatoire suppose une volonté politique très forte et un important travail en amont. Je suis donc réaliste, même si, pour paraphraser Jean Jaurès, il faut toujours tendre vers l'idéal.

Un service civique, obligatoire ou non, doit être attrayant et valorisant. Il faut une phase de montée en puissance du service civique volontaire. Ce qui a été mis en place en 2004 par le plan Borloo, puis en 2006 par le plan Villepin, ne permet pas cette montée en puissance de manière satisfaisante.

La mission commune d'information sur la politique en faveur des jeunes a permis de faire un bilan de l'existant en matière de service civil, ou civique, selon les cas.

Certains de mes collègues, notamment par la voix de Mme Raymonde Le Texier, présidente de la mission, et de la vôtre, monsieur le rapporteur, ont eu l'occasion de tirer les conclusions de ces travaux dans cet hémicycle.

L'ambition de la loi de 2006 était d'atteindre rapidement les 10 000 volontaires, puis d'arriver à 50 000 personnes par an. Pourtant, au cours des quatre années de mise en place de ce service, seuls 3 134 volontaires ont été recrutés sous ce statut. C'est donc un échec, et pas seulement du point de vue quantitatif : ces chiffres ne permettent évidemment pas d'atteindre les objectifs de mixité sociale de toute une classe d'âge, un des principaux enjeux de ce service civil.

Les raisons de cet échec sont parfaitement identifiées.

La première raison, et la plus significative de la politique du Gouvernement, concerne les crédits attribués au service civil volontaire, qui ont été ridiculement bas au regard des enjeux et des objectifs contenus dans la loi de 2006.

En effet, un jeune volontaire reçoit une indemnité mensuelle maximale de 652 euros. Sur cette indemnité, l'État prend à sa charge jusqu'à 90 %, auxquels il faut ajouter les charges sociales, dont l'État prend en charge 95 %, plus une partie des dépenses d'accompagnement. Au total, un volontaire coûte donc en moyenne à l'État 14 232 euros par an.

Au vu de ces chiffres, le budget actuel ne permet même pas le recrutement de 10 000 volontaires par an. On est bien loin des 50 000 initialement annoncés par le Gouvernement !

En 2008, il manquait, dès le premier trimestre, 7 millions d'euros à l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances pour boucler son budget. Celle-ci a donc été contrainte de demander aux structures d'accueil de cesser le recrutement de volontaires associatifs. Un comble pour une mesure qui montrait déjà ses limites ! Comment, dans de telles circonstances, remplir les objectifs, pourtant fondamentaux, du service civil volontaire ? Le Gouvernement avait-il vraiment l'ambition de refonder le lien citoyen entre l'individu et la collectivité, d'organiser la rencontre de nos jeunes, le brassage de toute une classe d'âge ? La question mérite d'être posée.

Le nouveau statut proposé aujourd'hui par notre collègue Yvon Collin devrait retenir, avec un peu plus de constance cette fois-ci, l'attention du Gouvernement.

Une autre raison contribue à expliquer le faible nombre de volontaires effectuant leur service civil réside tout simplement dans l'ignorance, par les jeunes, de cette possibilité qui leur était offerte. Le défaut de communication a été fatal au service civil. Ne le connaissent que les jeunes qui font une démarche en ce sens. D'ailleurs, ce sont les associations qui utilisent très majoritairement ce dispositif, à plus de 95 %. Les communes et les établissements publics se partagent le reste. Cela réduit d'autant la diversité des missions et du recrutement des futurs volontaires.

Enfin, concernant l'objectif de mixité sociale, qui était un objectif essentiel du service civil volontaire, il ne semble pas atteint. Bien que toutes les catégories sociales soient représentées, elles ne sont pas mélangées. Les jeunes sont, en l'état, trop isolés dans des dispositifs séparés. Ceux qui sont issus de familles aisées s'engagent plutôt dans le volontariat international, alors que les jeunes venant de milieux défavorisés sont orientés dans des structures locales.

Des jeunes totalement différents ne peuvent donc ni échanger ni s'enrichir mutuellement du vécu de chacun. La mixité sociale était pourtant l'un des principaux enjeux du service civil.

Nous ne pouvons pas nous contenter de la situation que je viens de décrire. Mais, nous ne pouvons pas relancer un nouveau projet sans un minimum de concertation. Nous savons que les associations sont demandeuses d'une amélioration de l'actuel service civil volontaire. Un travail en profondeur doit donc être réalisé avec elles. Une association comme « Unis-Cité » emploie à elle seule chaque année plus de 900 volontaires. Ce sont des associations comme celle-ci, qui connaissent bien les jeunes, mais aussi la forme du service civil actuel qui pourront nous aider à bâtir un service civique, au plus près de leurs besoins et de leurs attentes, et qui permettront de définir un vrai service civique.

Nous devons travailler avec ces acteurs, afin que le service civique ne constitue pas une corvée pour les jeunes de notre pays, mais soit au contraire une superbe opportunité de rencontres, une occa-

sion de se tourner vers les autres et de découvrir des valeurs républicaines, qui pour diverses raisons n'étaient pas encore ancrées dans leur bagage intellectuel.

La proposition de loi de notre collègue Yvon Collin est un pas en avant, une étape nécessaire pour atteindre l'idéal, c'est-à-dire un service civique obligatoire.

Tout le sens du service civique est d'organiser la rencontre entre l'engagement personnel et le service solidaire de la collectivité. Il est de la responsabilité de l'État de permettre à l'individu de s'engager et de lui en fournir les moyens.

En plaçant l'obligation du côté de l'État, et non plus du côté de l'individu, comme c'était le cas avec le service militaire, on rompt également avec la tradition séculaire qui veut que l'engagement citoyen soit subi. Peut-être est-ce la solution pour arriver à un service civique qui soit plus automatique et systématique - j'allais dire naturel - qu'obligatoire.

Cette proposition de loi a l'avantage de regrouper sous un seul format une multitude de dispositifs de volontariat civil. Jusqu'à ce jour, on en recensait en effet une dizaine : volontariat associatif, volontariat civil de cohésion sociale, etc. ; et autant de procédures administratives et de missions, ne répondant pas toujours à l'intérêt général.

Un statut unique permettra, en revanche, un recentrage des missions qui sont confiées aux jeunes et une simplification administrative, tant du côté des structures d'accueil pour leur agrément que du côté des candidats.

Les structures d'accueil pourront ainsi être diversifiées, et si le travail d'information auprès des jeunes est réalisé, le service civique pourra alors remplir son rôle. Ce sera une expérience humaine enrichissante qui viendra compléter leur cursus scolaire et/ou universitaire avant qu'ils entrent dans la vie active, mais ce sera aussi l'occasion d'aider ceux qui ont décroché et sont sortis du système scolaire sans diplôme ni qualification.

Le service civique peut être à la fois un apprentissage de la citoyenneté et un tremplin pour l'insertion professionnelle.

Par ailleurs, le fait de doter le service civique de toutes les garanties économiques et sociales nécessaires permettra au plus grand nombre de profiter de cette nouvelle expérience, en ce qui concerne tant l'indemnisation, ajustable en fonction des circonstances et non imposable, que l'encadrement juridique des termes du contrat.

Enfin, une évaluation du dispositif devrait être prévue, dans deux ou trois ans, afin de réajuster ce qui est décidé aujourd'hui.

Notre jeunesse nous crie son besoin de plus de cohésion, de compréhension, de découverte de la société et du monde. Nous devons lui donner cette chance, nous devons lui offrir l'espoir d'une vie plus sereine où chacun aura appris à vivre non pas à côté de son voisin mais avec lui. C'est à un véritable enjeu de société que nous nous trouvons confrontés aujourd'hui.

Pour finir, il est un élément essentiel sur lequel j'aimerais insister : la mise en œuvre de cette proposition de loi et d'un véritable service civique de qualité et remplissant ses objectifs nécessitent, de la part de l'État, un engagement financier significatif.

Sans cet engagement financier, le service civique est de nouveau condamné à n'être que quelques mots supplémentaires inscrits dans le code du service national. Sur ce point, nous attendons, monsieur le haut-commissaire, vos assurances et vos engagements.

Les débats budgétaires qui approchent nous montreront, de toute façon, quelle importance l'État accorde au renforcement du civisme et de la mixité sociale dans notre pays.

En somme, nous ouvrons le débat en étant plutôt favorables à la proposition de loi de M. Collin. Nous avons vu qu'une quarantaine d'amendements sont à examiner. Il va de soi que nous serons attentifs au sort réservé à ceux qui seront présentés par notre groupe, qui n'ont d'autre prétention que d'enrichir ou préciser le texte. De même, nous regretterions que des amendements viennent vider la proposition de loi de sa substance.

J'espère en tout cas que de notre dialogue sortira une loi qui permettra à la jeunesse de France de partager les valeurs qui constituent le ciment de notre communauté nationale et font rayonner à travers le monde nos idéaux nés des Lumières et de la Révolution française.



Interventions...

Proposition de loi relative au service civique

par Claudine LEPAGE, sénatrice représentant les Français établis hors de France

[séance du mardi 27 octobre 2009]

Monsieur le président, monsieur le haut-commissaire, mes chers collègues, le service civique, tout le monde en parle depuis des années. Il y a même, depuis la crise des banlieues de l'automne 2005, consensus sur son principe même. Pourtant, où en est-on treize ans après la fin du service militaire ? Pas bien loin en vérité ! Il n'y a pas lieu de remettre en question la loi du 28 octobre 1997, qui a suspendu l'appel sous les drapeaux des jeunes Français. Le service militaire était assurément devenu obsolète, inégalitaire et vécu comme une insupportable contrainte. Néanmoins, constatons le vide engendré en termes de lien social, de sentiment d'appartenance à la communauté nationale ainsi que de brassage social et culturel. Et ce n'est pas la simple affirmation, dans la loi, du principe du volontariat en tant que composante du service national universel qui pouvait, déjà à l'époque, combler cette lacune !



Dans ces conditions, dès mars 2000, est votée la loi relative aux volontariats civils. En mars 2006, c'est la loi pour l'égalité des chances qui donne un statut officiel au service volontaire civil et qui rassemble les différents dispositifs existants en matière de volontariat associatif. L'objectif affiché était de parvenir à 50 000 jeunes volontaires. Pourtant, après trois années, le service civil volontaire peine toujours à démarrer. À ce jour, moins de 4 000 jeunes ont effectivement été recrutés dans le cadre de ce dispositif.

Pourquoi un tel échec, alors que, selon un récent sondage, 90 % des jeunes volontaires sont satisfaits de leur service civique et le recommanderaient à leurs proches ?

En fait, cet échec repose essentiellement sur des raisons budgétaires.

Au printemps de 2008, il manquait 7 millions d'euros pour boucler le budget. Devant ce constat, l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances avait donc dû demander aux structures d'accueil de « cesser les recrutements de volontaires associatifs ».

Dès lors, comment s'étonner de l'immense insuffisance en termes de communication ? L'essentiel du « recrutement » a lieu en effet par le bouche à oreille. Aucune campagne de communication n'a été financée pour promouvoir ce service. Or cette belle idée ne peut vivre que si l'État manifeste clairement sa volonté de soutenir ce service civique et donc s'engage financièrement. Monsieur le haut-commissaire, votre détermination nous rassure !

Rappelons quand même que plusieurs dizaines de textes ont eu pour objet la création d'un service civil et qu'ils sont restés lettre morte. Il est à noter que les deux candidats au deuxième tour de l'élection présidentielle de 2007 s'étaient aussi prononcés en faveur de ce service.

Aussi, il est grand temps d'agir. Agissons donc, mais agissons bien !

L'exposé des motifs de la proposition de loi que nous examinons aujourd'hui précise que le dispositif proposé, « basé sur le volontariat », constituerait une période transitoire, préalable à la création d'un service civique obligatoire. À titre personnel, je veux le croire, en effet.

Bien sûr, l'engagement volontaire est une belle idée. En tant qu'adulte responsable, membre d'une collectivité nationale, on ne peut que la saluer.

Toutefois, cessons de rêver : elle est très difficile à porter au sein de notre société de plus en plus individualiste. Que de temps encore nécessaire pour faire entrer dans les mentalités que ces expériences de volontariat ne sont en aucun cas du temps perdu, mais constituent un enrichissement certain pour le parcours de chacun.

N'oublions pas que l'un des objectifs affichés de la proposition de loi est la mixité sociale et culturelle. Je considère que cette réforme sera en partie manquée si nous ne parvenons pas à atteindre cet objectif.

Dans ces conditions, le dispositif ne doit pas être envisagé comme une voie de secours pour les jeunes en situation d'échec scolaire. Comment alors empêcher le glissement vers l'idée que le service civique n'est qu'une expérience de « sous-emploi » pour certains, alors que, pour d'autres, ceux qui ont le privilège de faire des études et, en plus, de pouvoir les interrompre, ce service sera perçu comme un « bénévolat plus-plus » ?

Le service civique doit aussi favoriser et même, il faut bien le dire, souvent initier un véritable brassage social. Il doit être celui qui donne l'occasion « d'aller voir ailleurs » et « avec d'autres ». Les inégalités comme la distance entre les jeunes issus de milieux sociaux économiques différents ne cessent de croître, alors que le lien social passe aussi par le fait de se confronter aux différences. C'était justement l'une des vertus du service militaire que de permettre à chacun de voir et d'appréhender « l'autre » différemment, c'est-à-dire non plus « socialement », comme la société actuelle l'impose trop souvent, mais simplement « humainement ».

Chacun conviendra avec moi que cette mission sera d'autant plus facile à remplir que ce service aura un caractère obligatoire. En tout état de cause, lors d'une seconde étape, il me semble donc indispensable de prévoir une période de formation collective avec les jeunes qui sont sur des lieux de missions différents. On peut aussi réfléchir à la possibilité, déjà proposée, de subordonner l'agrément à l'accueil par les organismes d'au moins trois jeunes au parcours scolaire différent.

Cette nécessité de mobilité géographique, parce qu'elle peut engendrer une série de remises en question salutaires, serait positive dans la construction de notre jeunesse.

Dans cette optique, je souhaite aussi évoquer ici le service civique à l'étranger. En qualité de sénatrice des Français de l'étranger et à l'instar de notre collègue Monique Cerisier-ben Guiga, qui l'avait bien marqué lors de l'examen du projet de loi relatif au contrat de volontariat de solidarité internationale, je suis extrêmement sensible à l'enrichissement que ne manquera pas d'apporter un séjour à l'étranger. La proposition de loi prévoit cette possibilité.

Cependant, la simple « possibilité » de percevoir une indemnité supplémentaire est insuffisante. Les frais engendrés ont toutes les chances d'être plus élevés à l'étranger. On en revient alors à l'idéal de mixité sociale, qui s'éloigne encore davantage. L'affectation à l'étranger, s'il n'est pas plus encouragé, ne bénéficiera qu'à « ceux qui savent », c'est-à-dire aux jeunes qui déjà ont la possibilité de partir loin de leur famille, que ce soit dans le cadre d'un séjour linguistique, du programme Erasmus ou du volontariat international en entreprise, le VIE.

Pourquoi d'ailleurs ne pas promouvoir un dispositif européen de service civique permettant aux jeunes de toute l'Europe d'effectuer leur service dans un autre pays ? Ce serait l'assurance d'un brassage, tant social que culturel. Un tel dispositif favoriserait en outre le développement d'une véritable citoyenneté européenne.

La création d'un service civique est très positive. Il serait vraiment dommage de manquer l'occasion qui nous est offerte aujourd'hui. Nous n'avons pas droit à l'erreur. Alors, mettons tout en œuvre afin que ce texte tienne ses promesses et que le service civique soit réellement une occasion unique pour les jeunes de consacrer un moment de leur vie à la société et d'être utiles à cette société qui les stigmatise si souvent !



Interventions...

Proposition de loi relative au service civique

par Maryvonne BLONDIN, sénatrice du Finistère

[séance du mardi 27 octobre 2009]

Monsieur le président, monsieur le haut-commissaire, mes chers collègues, France, ton atout « jeunes » : c'est en ces termes que la mission commune d'information sur la politique en faveur des jeunes a intitulé son rapport d'information. Cet atout, force est de constater que nous avons encore bien du mal à le valoriser et à le faire fructifier. Dans la droite ligne du débat que nous avons eu le 10 juin dernier sur le service civil volontaire, la proposition de loi que nous examinons aujourd'hui vise à mettre en place un dispositif de volontariat simplifié et incitatif en direction des jeunes. Pourquoi ?



Nous le savons tous, le service civil volontaire issu de la loi du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances a montré ses limites et ses faiblesses : manque de visibilité, complexité des procédures, déficit évident d'information et de communication. Nous avons rappelé les chiffres tout à l'heure : 3 000 jeunes se sont engagés dans ce service civil volontaire, alors que 50 000 jeunes étaient attendus.

Ce constat d'échec est aussi dû au fait que les moyens mis à disposition n'ont pas été à la hauteur des ambitions et des enjeux : la contribution du groupe socialiste au rapport de la mission « jeunesse » rappelle que ce dispositif n'a pas bénéficié des moyens budgétaires suffisants depuis sa création, au risque de devenir un « dispositif parking ».

Pourtant, comme nous l'avons constaté lors des nombreuses auditions qui ont été réalisées par la mission, un nombre croissant de jeunes est animé par le désir d'aider, de se rendre utile pour les autres et pour la société. Mais, comment faire ?

Ils nous ont fait part de leurs difficultés à concrétiser ce désir d'engagement, du fait de mécanismes complexes et d'un manque d'information sur les procédures à suivre.

En ces temps d'individualisme croissant et de méfiance envers notre jeunesse, nous nous devons de répondre à cette attente en mettant en place un dispositif d'engagement volontaire simplifié.

Ce texte, qui vise à rassembler les différents volontariats existants dans un cadre commun et à rendre plus lisible les procédures, semble aller dans la bonne direction : le service civique nouvellement créé permettrait aux jeunes de s'engager dans un projet collectif d'intérêt général pour une durée variant de six à vingt-quatre mois, pour des missions à caractère culturel, éducatif, social, humanitaire ou bien lié à l'environnement.

Les champs d'action ne manquent pas et nos jeunes représentent un réservoir de compétences et de savoir-faire souvent sous-estimés, qui ne demandent qu'à s'exprimer. En leur donnant l'opportunité de travailler aux côtés de personnes malades, handicapées ou retraitées, mais aussi en leur offrant la possibilité de découvrir un environnement social et culturel différent, le service civique permet sans conteste de lutter contre les tendances au repli sur soi et à l'intolérance qui sont souvent si caractéristiques de notre société actuelle.

Mais pour aussi enrichissant qu'il soit, ce service civique ne doit en aucun cas se retourner contre le jeune qui choisit la voie du volontariat en constituant un obstacle supplémentaire sur un parcours professionnel déjà semé d'embûches.

Nous sommes clairs sur ce point : nous ne voulons pas d'un service civique au rabais, qui serait synonyme de main-d'œuvre bon marché pour des associations en manque de salariés.

Tel est le sens des amendements que notre groupe politique a déposés sur ce texte. Nous demandons notamment que l'indemnité de service civique perçue par le volontaire couvre l'ensemble des frais engagés par celui-ci, en particulier en termes de restauration, de logement et de transport.

Le texte issu des travaux de la commission fixant un montant maximal à cette indemnité, il nous paraît logique d'en déterminer un montant minimal, afin que le volontaire n'ait en aucun cas à pâtir financièrement de son engagement associatif.

Si un tel service civique doit se dérouler dans les meilleures conditions possibles, il doit aussi et surtout être valorisant pour le volontaire, et valorisé à son retour.

Ce service civique doit constituer une étape importante du parcours professionnel des jeunes, et son apport en termes de compétences et de formation doit être officiellement reconnu. On voit là toute l'importance de l'attestation d'engagement de service civique qui sera délivrée par l'État à l'issue de cette période de volontariat, et plus fondamentalement de la prise en compte des compétences acquises au titre de la validation des acquis de l'expérience.

Sur ce point, nous pensons qu'il est nécessaire d'aller plus loin et nous demandons l'instauration d'un dispositif dérogatoire pour autoriser la validation des compétences acquises durant le service civique, ce dernier n'entrant pas dans le champ des trois ans d'activités requis pour permettre la validation des acquis de l'expérience.

Nous devons veiller à ce que le service civique devienne partie intégrante de la formation professionnelle et facilite réellement l'insertion sur le marché du travail.

À cet égard, je tenais également à souligner le caractère hautement formateur des engagements de service civique effectués à l'étranger par le biais du volontariat de solidarité internationale et leur complémentarité avec la récente création du volontariat international d'échange et de solidarité, nouveau dispositif annoncé en juin dernier par le secrétaire d'État chargé de la coopération et de la francophonie, qui doit entrer en vigueur en janvier 2010.

La dimension civique et citoyenne du volontariat doit être constamment reconnue et valorisée. Comment pourrait-il en être autrement ? Le volontariat associatif est tellement riche d'enseignements et d'expérience pour ces jeunes qui choisissent de s'engager. C'est une expérience unique et intense au service de l'autre, et qui est source d'une meilleure connaissance de soi. Les jeunes y acquièrent des savoir-faire mais aussi des savoir-être que les seuls bancs de l'école auraient bien du mal à faire émerger. C'est une école de vie en hyperconcentré qui donne tout son sens aux valeurs républicaines de tolérance, de laïcité et de fraternité.

Monsieur le haut-commissaire, mes chers collègues, la démarche d'engagement, la volonté citoyenne de nos jeunes est réelle et ne demande qu'à s'exprimer : à nous de faire en sorte que ce soit dans des conditions efficacement encadrées et valorisées, sources d'épanouissement personnel et catalyseurs d'une réelle insertion professionnelle !



Interventions...

Proposition de loi portant réglementation des ventes volontaires de meubles aux enchères publiques

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

[séance du mercredi 28 octobre 2009]

Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, la proposition de loi qui nous est soumise concerne les ventes volontaires de meubles aux enchères publiques. Selon une nomenclature non officielle, certains pourraient la qualifier de petit texte, dans la mesure où elle aborde une question très spécifique.



C'est néanmoins un texte important eu égard au volume des affaires traitées. Il permet, par ailleurs, de plonger dans un monde complexe, que j'ai découvert et que peu de gens soupçonnent. Sa complexité tient d'abord aux opérateurs concernés : 8 500 notaires, 3 500 huissiers de justice et 450 commissaires-priseurs. Elle est liée également aux multiples modes opératoires existants, officiels ou tolérés, notamment les ventes judiciaires, les ventes volontaires, les ventes sur désignation, les ventes de gré à gré, les ventes électroniques, par courtage.

C'est aussi un texte nécessaire, parce que la France devait se mettre en conformité avec la directive « services » de l'Union européenne, même si la loi « Guigou » du 10 juillet 2000, reprenant un projet de loi de Jacques Toubon, répondait aux exigences de l'article 59 du traité de Rome posant le principe de la libre circulation des services et évitait ainsi une action en manquement contre notre pays.

On peut s'étonner que ce soit par le biais d'une proposition de loi, déposée par nos collègues MM. Marini et Gaillard, et non d'un projet de loi, que la France mette son droit national en conformité avec les exigences de la directive « services », dite « Bolkestein ».

On peut regretter, de ce fait, que ce texte ne suive pas le processus classique de passage au Conseil d'État. Certes, mais cela n'empêche pas un examen par le Conseil d'État, avec l'accord des rédacteurs de la proposition de loi ! On peut s'étonner aussi, et surtout, de la lenteur du cheminement de ce texte, puisqu'il a été déposé sur le bureau du Sénat le 12 janvier 2008 et examiné en commission seulement le 3 juillet dernier !

Si l'Assemblée nationale est aussi diligente que nous, le texte n'est pas près d'être publié ! Je pense que vous serez d'accord avec moi, monsieur Marini ! On peut s'étonner également que cette proposition de loi n'ait pas fait l'objet de plusieurs avis. Compte tenu des implications économiques et des enjeux culturels de ce secteur, la commission des finances et la commission de la culture, de l'éducation et de la communication auraient mérité de s'exprimer sur ce sujet.

Quoi qu'il en soit, et c'est le plus important, le texte issu des travaux de la commission n'a plus rien à voir avec celui de MM. Marini et Gaillard.

À cet égard, je veux saluer le travail remarquable de notre rapporteur, Mme Des Esgaulx. Après avoir procédé à de nombreuses auditions, notamment celles du Conseil des ventes volontaires de meubles aux enchères publiques, de la Chambre nationale des commissaires-priseurs judiciaires, de la Compagnie des commissaires-priseurs judiciaires de Paris et du Syndicat national des maisons de ventes volontaires, elle a grandement revisité ce texte et l'a doté de garde-fous indispensables.

Cependant, en dépit des efforts fournis par notre rapporteur, je constate que ce texte pâtit d'une certaine « confidentialité ». Finalement, il est étudié dans une obscure clarté, si j'ose dire ! Monsieur Marini, permettez-moi de poursuivre ! Vous pourrez difficilement contester mes propos !

Tout s'est joué dans une arrière-cour de notre assemblée, où l'on a vu s'affronter les intérêts divergents des nombreux acteurs exerçant dans le secteur des ventes aux enchères. Tout à l'heure, j'ai encore trouvé dans mon bureau deux fax contradictoires, émanant de deux professions différentes, qui visaient à écorcher le texte ! Mais je suis sûr, madame le rapporteur, que vous connaissez cela mieux que moi !

Monsieur le président, pouvez-vous faire en sorte que M. Marini cesse de m'interrompre ? C'est difficile, je le sais ! On connaît en effet le plaisir que vous prenez à parler !

Pour en revenir au sujet, monsieur le secrétaire d'État auprès de la ministre d'État de la justice et des libertés, le rôle de la Chancellerie, alors que la précédente garde des sceaux était en fonction, ne semble pas avoir facilité la lecture de ce dossier. Mais peut-être ai-je vu les choses d'un peu loin !

Le groupe socialiste a déposé plusieurs amendements qui vont dans le sens d'une clarification des activités des différents acteurs concernés et d'une protection accrue des consommateurs, notamment grâce à l'allongement des délais de prescription et au renforcement des sanctions. Ils visent à soutenir votre effort, madame le rapporteur, en ce qui concerne les conditions de transparence et de loyauté dans la pratique des enchères. Sans vouloir empiéter davantage sur le débat à venir, je vous indique, mes chers collègues, que nous n'avons pas été convaincus par les amendements du Gouvernement, qui tendent à supprimer certaines garanties, ni par ceux de nos collègues qui proposent de revenir au texte initial de la proposition de loi.

Malgré les avancées notables que nous devons à Mme le rapporteur, nous doutons que cette proposition de loi rende à Paris son statut de place incontournable en matière de ventes aux enchères publiques. Nous nous demandons si elle offre la bonne réponse à la dispersion actuelle des sociétés de ventes volontaires françaises, qui réalisent, pour la plupart, un chiffre d'affaires réduit, ce qui ne leur donne pas la taille critique suffisante pour affronter une concurrence internationale.

La libéralisation débridée des activités de ventes volontaires proposée par le texte initial repose, au fond, sur les lois économiques classiques et libé-

rales de déréglementation d'un secteur, pour aboutir à une concentration naturelle après élimination des petites structures, le tout sous le contrôle d'un gendarme, le Conseil des ventes volontaires de meubles aux enchères publiques, devenu autorité administrative indépendante.

Or force est de constater que l'activité se concentre déjà entre les mains d'un petit nombre d'acteurs réalisant les ventes les plus importantes. À cet égard, je reviendrai au cours de la discussion des articles sur l'autorisation de vendre de gré à gré accordée par ce texte aux maisons de vente, disposition qui risque de signer l'arrêt de mort de certains marchands, notamment des plus petits.

Notre préoccupation, en examinant cette proposition de loi, a été d'abord de préserver un service public des ventes aux enchères.

La modernisation qui a été engagée par la loi de 2000 doit se poursuivre. La transposition de la directive en était l'occasion. Mais il ne s'agit que d'une transposition, qui se révèle insuffisante, parce qu'elle n'apporte que des réponses éparées à un problème structurel propre au marché français.

C'est peut-être dû à une erreur d'appréciation. En effet, cette réforme nécessitait un projet de loi comprenant une étude d'impact complète. Le sujet aurait mérité d'être abordé non seulement sur le plan juridique, en posant la question du droit de suite - ce dernier, il faut le souligner au passage, s'applique de façon dérogatoire au Royaume-Uni jusqu'en 2010 -, mais également sur le plan culturel, car le déclin du marché français et de la place de Paris en matière de ventes aux enchères publiques d'objets et d'œuvres d'art est incontestable et, enfin, sur le plan fiscal, notamment par rapport à la question de la TVA à l'importation.

Mes chers collègues, vous l'aurez compris, ce texte ne nous satisfait pas complètement, mais, dans le souci de rendre hommage au travail remarquable de notre rapporteur, le groupe socialiste s'abstiendra.



Interventions...

Proposition de résolution européenne relative aux exigences de fonds propres pour le portefeuille de négociation et pour les retitrisations et la surveillance prudentielle des politiques de rémunération

par Nicole BRICQ, co-auteure de la proposition, sénatrice de la Seine-et-Marne

[séance du jeudi 29 octobre 2009]

Monsieur le président, monsieur le président de la commission des affaires européennes, monsieur le secrétaire d'État, chers collègues, la proposition de résolution européenne du groupe socialiste que j'ai l'honneur de présenter et dont nous allons débattre porte sur la proposition de directive du 13 juillet 2009 relative aux exigences de fonds propres pour le portefeuille de négociation, pour les retitrisations et la surveillance prudentielle des politiques de rémunération.



Nous avons déposé ce texte le 24 septembre dernier, avant la réunion du G 20 à Pittsburgh, parce que les sujets qu'elle traite sont au cœur des discussions internationales et européennes pour réguler les marchés financiers. Nous en débattons après le sommet de Pittsburgh, dont la déclaration finale contient des termes suffisamment vagues pour laisser aux États l'initiative d'agir.

Cette proposition de résolution est destinée aux instances européennes qui élaborent les directives et les règlements que nous aurons à transposer. Elle envoie aussi un message au Gouvernement qui les négociera. Elle concourt à donner de la visibilité aux travaux menés par la commission des finances du Sénat et par le groupe de travail réunissant sénateurs et députés qui ont fait des propositions au Président de la République avant chaque réunion du G 20. Enfin, elle valide l'idée communément partagée par les parlementaires que la politique doit s'approprier le champ de la régulation financière, champ qu'on a trop souvent délaissé au profit de comités ou d'organismes sans légitimité démocratique.

Or, le sauvetage du système financier n'a été possible que grâce à l'intervention des États, qui, après avoir joué les pompiers, ne peuvent laisser le feu reprendre. Pourtant une bulle financière chasse l'autre. La hausse des bourses, alors que l'économie réelle se traîne, ne laisse pas d'inquiéter et démontre que les mauvaises habitudes persistent. Le sauvetage du système financier, sans contreparties ni sanctions, n'a pas modifié fondamentalement les mentalités qui nourrissent les bulles spéculatives. Les banques s'empressent de rembourser les aides publiques afin d'avoir les mains libres pour faire leur marché - la crise favorisant les concentrations - ou pour provisionner la distribution ultérieure de bonus.

Tout ne peut pas recommencer comme avant ! Nous l'avons tous dit.

En conséquence, il faut d'abord combattre l'hypertrophie des marchés financiers, fondée sur la recherche de la rentabilité maximale obtenue en un minimum de temps ; il faut ensuite dénouer le lien entre les prises de risques irresponsables assorties à des rémunérations déraisonnables, non seulement des opérateurs de marché, mais aussi des dirigeants des sociétés cotées, qui ont alimenté la spirale de la bulle financière ; il faut enfin être efficace et promouvoir des pratiques responsables capables de contenir le risque afin qu'il ne retombe pas en dernier ressort sur les contribuables.

M. le rapporteur général, qui est aussi rapporteur au fond de la commission des finances, a pointé les convergences de quelques-unes de nos propositions avec celles de la commission des finances et du groupe de travail des sénateurs et des députés sur la crise financière. Est-ce la promesse que, sur tous les bancs de cet hémicycle, nos collègues accepteront la discussion au fond de nos propositions ? Cela me paraît souhaitable et même nécessaire.

L'objectif de cette proposition de résolution tient en trois mots : sécurité, transparence, responsabilité.

La prévention du risque et la responsabilisation du secteur financier et bancaire doivent passer par l'augmentation des fonds propres, proportionnellement au risque pris. Nous proposons que les banques et les établissements financiers apportent une contrepartie assurancielle aux risques qu'elles prennent, cette taxe pouvant alimenter un fonds de garantie destiné à être appelé en cas de retournement. Cette approche préventive nous paraît la plus efficace pour contenir les dérives.

Nos collègues Jean Arthuis et Philippe Marini veulent assortir cette taxe d'une contrepartie qui allégerait les établissements bancaires de la taxe sur les salaires. Ce disant, ils font droit à une très ancienne et constante revendication du secteur bancaire et lancent ainsi un ballon d'essai qui déplace le débat sur le terrain fiscal. Nous en débattons lors de l'examen de la loi de finances. En outre, ils ont habilement développé ce concept pour faire contre-feu à la mesure défendue par nos collègues députés socialistes à l'Assemblée nationale concernant la taxe exceptionnelle à l'impôt sur les sociétés payé par les banques, qui a donné lieu à quelques cafouillages dans les rangs de la majorité.

L'amendement de nos collègues socialistes intervenait ponctuellement et a posteriori. Il n'est absolument pas contradictoire avec notre proposition, qui est pérenne et a priori.

Dans un cas, on exige des banques qu'elles apportent une contrepartie fiscale à l'aide de la nation, dans l'autre, on cherche à les dissuader de prendre des risques excessifs dans un but spéculatif. Demain, la crise financière passée, la concentration du secteur financier et bancaire en entités encore plus grandes fera planer le risque qu'en cas de nouvelle crise financière nous ne pourrions plus, État et contribuables, disposer des ressources suffisantes pour les secourir.

Il faut nous assurer à l'avance que les fonds reposeront sur un titre de garantie. Si nous proposons ce dispositif au niveau européen, car tel est selon nous l'échelon pertinent, rien n'empêche aujourd'hui de le faire au niveau français, auprès d'une autorité unique qu'on nous promet - Mme la ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi l'a dit et répété - pour la fin de l'année.

Si en contrepartie on y ajoute, comme nos collègues Arthuis et Marini le souhaitent, un allègement fiscal au produit identique, la mesure perd tout effet dissuasif.

En matière de gouvernance et d'encadrement des rémunérations des dirigeants de sociétés cotées et des établissements opérant sur les marchés financiers, nous vous proposons - et cela fait débat - de défendre la limitation et l'encadrement des rémunérations des dirigeants des sociétés cotées. Nous exerçons, en quelques sorte, un droit de suite à la proposition de loi que nous avons défendue ici même le 4 novembre 2008. Il existe un lien consubstantiel entre la prise de risques et le montant des rémunérations, comme il existe un lien pour les dirigeants de sociétés entre rémunération et recherche de rentabilité maximale.

C'est pourquoi nous souhaitons que ces rémunérations soient mises sous le contrôle de toutes les parties prenantes de l'entreprise, les dirigeants de sociétés, les actionnaires, lors des assemblées générales, et les salariés représentés par le comité d'entreprise. Ce n'est pas parce que le G 20 s'est limité aux bonus des traders qu'il ne faut pas s'attacher à l'ensemble des rémunérations. Ce n'est pas parce que le projet de directive n'en fait pas mention que la France ne saurait promouvoir une telle initiative.

D'ailleurs, dans l'exposé des motifs de la proposition de directive qui nous concerne, il est écrit que le rapport du Forum de stabilité financière préconise un encadrement et un ajustement des rémunérations pour tous les types de risques.

Le 30 avril 2009, la Commission européenne a elle-même émis des recommandations en matière de rémunération des administrateurs, des administrateurs non exécutifs et des membres des conseils de surveillance des sociétés cotées. Elle a proposé le plafonnement des composantes variables de la rémunération des administrateurs, la limitation des parachutes dorés et l'adossement des rémunérations à des objectifs de performance. Par cette recommandation, la Commission invite les États membres à prendre les mesures nécessaires pour promouvoir leur application.

Qu'en est-il en France ? Jusqu'à ce jour, le Gouvernement s'en est tenu à des rappels à la morale et à l'autorégulation.

Or, selon une étude récente de la société de conseil Ernst & Young parue le mercredi 21 octobre, seulement 37 % des entreprises françaises cotées ont une bonne gouvernance.

La majorité des entreprises n'a pas mis en place des comités spécialisés pour les rémunérations, ni nommé d'administrateurs indépendants ni révisé les politiques de rémunération de leurs dirigeants. Cette question des rémunérations est devenue aujourd'hui un sujet d'ordre public. Il est grand temps d'y mettre fin et il est trop facile de crier à la démagogie quand on le met à l'ordre du jour du Parlement. C'est ce qu'a fait notre collègue Philippe Houillon, député du groupe UMP, dans son rapport d'information sur les rémunérations des dirigeants mandataires sociaux et des opérateurs de marché, déposé le 7 juillet 2009.

Nous avons d'ailleurs nous-mêmes défendu ces principes il y a plus d'un an sans être entendus, jusqu'à ce jour, par le Gouvernement. Il y a un an, le 4 novembre 2008, on nous avait dit qu'il fallait attendre six mois l'application effective du code de bonne conduite du MEDEF et de l'AFEP, l'Association française des entreprises privées. On nous dit aujourd'hui d'attendre la fin de l'année, jusqu'en décembre.

La majorité est au pied du mur ; le Gouvernement ne peut pas faire moins que certains États européens en la matière, et il peut faire plus pour que les principes édictés au G 20 trouvent une traduction concrète. Mme Lagarde a promis un arrêté concernant les bonus des opérateurs de marché. Fera-t-elle moins que les Américains et moins que ce que réclament ses amis conservateurs britanniques ?

J'ai lu avec intérêt la déclaration de M. Osborne, qui est, dans le shadow cabinet de M. Cameron, le futur chancelier de l'échiquier. J'ai constaté qu'il était très allant sur cette question puisqu'il propose de limiter la prise de bonus à 2 000 euros, ce qui est quand même très peu. Donc, si Londres et New York font ce qu'ils annoncent, on ne pourra nous opposer le risque de départ de nos opérateurs de marché vers des places financières plus favorables à leurs rémunérations. Il n'est donc ni déplacé ni irréaliste que le Parlement se saisisse du sujet des rémunérations, car, si la finance repart, l'économie réelle, elle, se traîne, avec son cortège de défaillances d'entreprises et de chômeurs.

Ne rien faire sur les rémunérations, ou ne faire que trop peu, alors que les difficultés s'accumulent et que les contribuables paient tôt ou tard, serait encourager un ressentiment très profond chez nos concitoyens.

Enfin, en matière de supervision, nous voulons défendre le principe d'un superviseur européen du système financier doté de pouvoirs juridiques de sanction. C'est un idéal sans doute, mais c'est bien à cette échelle qu'il faudrait penser les outils de la régulation.

De la même manière, un médiateur européen devrait, selon nous, être chargé de veiller aux intérêts des consommateurs, usagers des banques, qu'ils soient des particuliers ou des entreprises.

En conclusion, chers collègues, la crise financière et ses conséquences désastreuses sont trop graves pour que l'on entretienne, de part et d'autre de l'hémicycle, des clivages artificiels. Nous reconnaissons l'apport positif de la position de la France en matière de lutte contre les paradis fiscaux. On a, en un an, avancé plus qu'en douze ans. Mais nous voyons bien que le Gouvernement et sa majorité sénatoriale sont prompts à défendre les intérêts acquis.

Je ne veux pas vous traiter de conservateur, mais je peux le faire ! Monsieur le rapporteur, écoutez-moi jusqu'au bout, j'ai bientôt fini et vous avez manqué une grande partie de mon intervention. Chaque fois, j'innove !

Si, au bout du compte, nous nous contentons de réformer les normes comptables, nous ne nous épargnerons pas une autre crise et nous ruinerons définitivement - c'est ce qui me paraît le plus grave - la confiance dans l'action politique. Je ne crois pas que c'est ce que nous voulons les uns et les autres. Aussi, je vous invite à débattre de cette proposition de résolution européenne, présentée par le groupe socialiste.



Interventions...

Proposition de résolution européenne relative aux exigences de fonds propres pour le portefeuille de négociation et pour les retitrisations et la surveillance prudentielle des politiques de rémunération

par Simon SUTOUR, co-auteur de la proposition, sénateur du Gard
[séance du jeudi 29 octobre 2009]

Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, le rapport de la commission des affaires européennes sera quelque peu différent de celui de la commission des finances. Le dépôt par les membres du groupe socialiste de cette proposition de résolution européenne permet de mettre en œuvre pour la première fois les nouvelles dispositions du règlement du Sénat relatives aux affaires européennes.



Conformément au nouvel article 73 quinquies de notre règlement, la commission des affaires européennes a effectué un examen préalable, dans le délai d'un mois, de cette proposition de résolution européenne, qui a ensuite été examinée par la commission des finances. Par ailleurs, la commission des affaires européennes, mettant en œuvre, là aussi, les nouvelles dispositions du règlement, a décidé de se saisir pour avis de la proposition de résolution européenne. Certes, sa compétence est plus généraliste que celle des six autres commissions, mais elle a intérêt à se saisir également de ce type de sujet, dont le caractère technique évident ne doit cependant pas dissimuler - nous venons de le constater - la portée politique. Sur le fond, la proposition de directive sur laquelle porte la proposition de résolution européenne a été adoptée par la Commission européenne le 13 juillet dernier. Elle vise à modifier les directives de 2006, communément dénommées « directives fonds propres ».

Celles-ci mettent en œuvre, au niveau communautaire, l'accord dit de « Bâle II » de 2004, qui constitue un dispositif prudentiel destiné à mieux appréhender les risques bancaires, principalement le risque de crédit ou de contrepartie et les exi-

gences en fonds propres. Les ajustements permanents opérés par le comité de Bâle sur le contrôle bancaire avaient déjà conduit à une précédente révision des « directives fonds propres ».

Les modifications proposées par la Commission européenne portent sur deux points : renforcer les exigences de fonds propres et inclure les régimes de rémunération des banques et des entreprises d'investissement dans le champ de la surveillance prudentielle. Ces modifications, qui ont pour objet de corriger des faiblesses ayant contribué à aggraver la crise financière, traduisent des orientations qui avaient été réclamées ou annoncées à plusieurs reprises, que ce soit par le rapport de Jacques de Larosière sur la supervision du système financier, par divers travaux de la Commission, par le Conseil européen ou encore au cours des différents sommets du G 20.

La proposition de directive vise à renforcer les exigences dans quatre domaines : le portefeuille de négociation, la retitrisation, la publicité concernant les risques de titrisation et la surveillance prudentielle des politiques de rémunération. Les États membres devraient transposer ces dispositions en droit interne avant le 31 décembre 2010. Les auteurs de la proposition de résolution considèrent que les engagements du secteur bancaire en matière de financement de l'économie et d'encadrement et de limitation des rémunérations des opérateurs de marché ne sont pas tenus. Ils ont donc souhaité saisir l'opportunité de la discussion au Conseil de la proposition de directive modifiant les « directives fonds propres » pour inciter le Sénat à demander au Gouvernement de prendre en compte leurs préoccupations, qui portent sur cinq aspects : les exigences de fonds propres, la gouvernance des entreprises cotées, la rémunération des dirigeants des entreprises cotées, l'encadrement des rémunérations variables des opérateurs financiers et de marchés, la supervision européenne et le système de sanctions.

La commission des affaires européennes a noté que plusieurs mesures avancées par la proposition de résolution européenne visent à mettre en œuvre certaines propositions du groupe de travail commun Assemblée nationale-Sénat, qui a été mis en place le 28 octobre 2008, sur le système financier international.

Ce groupe de travail commun, dont nous fêtons hier l'anniversaire en quelque sorte, a formulé un certain nombre de propositions relatives aux fonds propres et aux politiques de rémunération qui sont reprises par la proposition de résolution européenne : le relèvement par les banques de 5 % à 10 %, puis à 25 %, du taux de rétention dans le bilan des actifs titrisés ; l'établissement par les entreprises du secteur financier et bancaire d'un rapport annuel rendant compte de leur méthodologie de quantification du risque et de leur niveau d'exposition au risque par classe d'actifs ; le fait que la part variable de la rémunération des opérateurs financiers et de marché - traders, cadres commerciaux, conseils et gérants - ne peut être versée qu'en fonction des gains réels dégagés et qu'au moins une fraction égale aux deux tiers est étalée sur au moins trois ans avec une clause de retenue ou de restitution en cas de résultats négatifs ultérieurs.

La proposition de résolution européenne s'inspire également d'autres mesures avancées par le groupe de travail commun, sans en reprendre toutefois complètement la rédaction. Tel est le cas de la proposition visant à ce que la part variable de la rémunération des opérateurs financiers et de marché fasse l'objet d'un paiement en titres de l'établissement employeur. C'est aussi le cas de la possibilité pour les autorités de surveillance de réaliser des « tests de résistance » semestriels du système financier et bancaire, les auteurs de la proposition de résolution souhaitant toutefois que leurs résultats soient rendus publics. On comprend pourquoi !

Cependant, sur plusieurs points, la proposition de résolution européenne va au-delà des préconisations du groupe de travail commun. Ses auteurs ont en effet estimé que, compte tenu de l'ampleur de la crise ainsi que de la nécessité de ne pas succomber à la tentation du business as usual, il convenait d'aller plus loin que la proposition de directive sur plusieurs points. Selon eux, « la France doit proposer et soutenir au Conseil la mise en place de mesures contraignantes au niveau

européen ». Les engagements souscrits par le G 20 sont formulés en termes très généraux et ne revêtent pas de caractère contraignant. En outre, les pays qui composent le G 20 sont très hétérogènes et peuvent connaître des situations économiques fort différentes. Le respect uniforme de ces engagements n'est donc pas assuré. Je rappelle d'ailleurs que les États-Unis, jusqu'à présent, n'appliquent pas les normes « Bâle II » sur les fonds propres alors qu'ils sont signataires des déclarations finales des sommets du G 20, qui comportent l'engagement de les mettre en œuvre. Il y a là un léger paradoxe !

La proposition de résolution européenne retient donc plusieurs mesures qui vont certes plus loin que celles du groupe de travail commun, mais qui peuvent donner l'occasion d'engager un débat sur la manière d'éviter qu'une telle crise financière ne se reproduise et sur les moyens d'améliorer la régulation, la supervision et la moralisation de la sphère financière.

Je rappelle que la Commission européenne avait annoncé son intention de présenter, en principe ce mois-ci, de nouvelles modifications aux « directives fonds propres ». Or le commissaire en charge du marché intérieur, M. Charlie McCreevy, qui est partisan d'une régulation financière a minima - ce que nous regrettons -, vient de renoncer à présenter ces nouvelles mesures, qui ne devraient pas être connues avant le printemps prochain. Si les services de la Commission ont souhaité attendre que le Comité de Bâle conclue son cycle actuel de travaux pour prendre en compte ses recommandations, sans doute la pression du secteur bancaire européen a-t-elle dû également se faire sentir.

Il est donc particulièrement heureux que la proposition de résolution européenne comporte des propositions plus substantielles sur ce sujet, puisque la Commission a finalement baissé les bras. C'est le cas en matière de rémunérations, qui font l'objet de mesures dépassant parfois les propositions du groupe de travail commun.

De même, la proposition de résolution européenne comporte des mesures relatives à la supervision et à la mise en place d'un système de sanctions. Sur ce point, les termes du débat ont évolué depuis le dépôt du texte de la proposition. En effet, le 23 septembre dernier, la Commission européenne a présenté un « paquet législatif » sur la supervision financière en Europe, comprenant quatre pro-

positions de règlement et une proposition de décision, ayant pour objet la création de trois autorités de surveillance européennes pour les banques, pour les assurances et pour les marchés financiers. Dès lors, les mesures suggérées par la proposition de résolution trouveront aussi leur place dans le débat à venir sur ce « paquet législatif ».

Prenant en compte ces différents éléments, la commission des affaires européennes a décidé, à l'unanimité, de ne pas apporter de modification à la proposition de résolution européenne qui lui était soumise et qui a ensuite été examinée par la commission des finances.



Interventions...

Proposition de résolution européenne relative aux exigences de fonds propres pour le portefeuille de négociation et pour les retitrisations et la surveillance prudentielle des politiques de rémunération

par Richard YUNG, co-auteur de la proposition, sénateur représentant les Français établis hors de France

[séance du jeudi 29 octobre 2009]

Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, je commencerai tout d'abord par répondre à certains des arguments avancés tant par M. le rapporteur que par M. le secrétaire d'État pour mettre en doute l'opportunité de la proposition de résolution que nous vous soumettons aujourd'hui.



Premièrement, selon M. le secrétaire d'État, cette proposition de résolution n'intervient pas au bon moment. Pourquoi ne serait-ce pas le bon moment ? Le G 20 s'est récemment réuni à Pittsburgh, un Conseil européen aura lieu demain, d'autres réunions du G 20 sont également prévues. Le moment nous paraît donc au contraire opportun pour mettre en avant nos propositions sur les quatre grands sujets qui font l'objet du débat.

Deuxièmement, M. le rapporteur nous a dit que la question des rémunérations n'a pas été discutée lors du sommet du G 20, qu'elle relève exclusivement de l'échelon national et qu'il n'est donc pas opportun d'en faire l'objet d'une résolution européenne.

Je l'appelle de mes vœux, monsieur le rapporteur. Mais là n'est pas le sujet. Nos opinions sur cette question divergent certainement.

La question des rémunérations a été abordée lors du sommet de Pittsburgh, sous l'angle des bonus et des rémunérations variables, comme l'a d'ailleurs indiqué M. le secrétaire d'État. Il appartient ensuite au Conseil européen de se saisir de cette question et de la traduire en réglementations européennes. Notre responsabilité à nous est ensuite de les transcrire en droit national.

Ces différents niveaux - G 20, Europe, France - s'emboîtent un peu comme des matryoshkas, les célèbres poupées russes. Nous faisons donc notre travail, même si nous proposons d'aller un peu plus loin que le G 20 - et les pays anglo-saxons -, mais le rôle de la France n'est-il pas aussi de donner l'exemple et de faire avancer les choses ?

Troisièmement, comme vous l'avez écrit dans votre rapport, monsieur le rapporteur, il faut « réintroduire la responsabilité et la notion du prix du risque ». L'ensemble de nos propositions nous paraissent répondre à votre souhait.

Quatrièmement, vous nous mettez en garde, monsieur le secrétaire d'État, contre le risque, si nous augmentions les exigences en matière de fonds propres, de restreindre l'accès au crédit pour les particuliers et les entreprises, plus précisément les PME.

Malheureusement, tel est déjà le cas. Le secteur bancaire ne fait plus crédit aux PME.

Ainsi, dans ma commune, Noizay, située dans notre belle Touraine, je connais une personne qui veut créer une entreprise de bois et qui a besoin pour cela de 80 000 euros. Ce n'est pas beaucoup... Pourtant, alors qu'elle envisage d'hypothéquer sa maison, le matériel - et jusqu'à la bague de la grand-mère ! -, sa demande, après trois mois de discussion, n'aboutit pas. Les banques ne font plus crédit pour la création des PME.

Oui, mais il s'agit d'un cas réel, qui tend malheureusement à se généraliser, ce dont nous ne pouvons nous réjouir.

Les Anglo-Saxons ont une approche du contrôle des rémunérations qui n'est pas la nôtre. Ils ont sur cette question de vives réticences idéologiques. La pression de Wall Street et de la City est très forte. Savez-vous que, tant à Wall Street qu'à la City, les bonus devraient augmenter cette année de 30 % à 40 % ? C'est de la folie !

Parallèlement, il y a des gens dans ces pays qui disent que cela ne va pas du tout. Ainsi, Kenneth Feinberg, surnommé, aux États-Unis, « le tsar des rémunérations » - pas « le Staline des rémunérations » ! (Sourires.) - a annoncé vouloir diminuer de 90 % les salaires des dirigeants des grandes banques américaines. C'est extraordinaire, si extraordinaire d'ailleurs que je doute qu'une telle mesure soit prise. Il n'en demeure pas moins que les Américains veulent agir. À cet égard, ma collègue Nicole Bricq a évoqué tout à l'heure les positions du shadow cabinet du possible futur Chancelier de l'Échiquier si les réactionnaires l'emportent en Grande-Bretagne.

Ils envisagent eux aussi d'encadrer les rémunérations. Loin d'être exclusivement français, ce débat est aussi européen et international.

Pourquoi réguler les rémunérations, fixes et variables, ainsi que les avantages connexes des dirigeants et des salariés des banques ? C'est une loi bien connue : plus on est proche du marché, plus on en tire d'avantages. Les banquiers et les opérateurs financiers sont tout proches d'un marché qui a explosé de façon extraordinaire ces vingt ou vingt-cinq dernières années, en faisant d'ailleurs preuve d'une ingéniosité absolument extraordinaire. C'est précisément parce que le marché ne s'autorégule pas - si tel était le cas, on pourrait le laisser jouer - et parce que ses acteurs sont déraisonnables dans leur approche que le niveau de risque augmente de façon inconsidérée. Or qui est l'assureur final ? C'est l'État, c'est-à-dire le contribuable, c'est-à-dire nous ! Il est donc légitime de notre part de vouloir remettre un peu de raison et de bon sens dans ce système. Cela relève de notre responsabilité.

Vous avez évoqué le code de gouvernement d'entreprise des sociétés cotées élaboré par le MEDEF. J'imagine qu'il est plein de bonnes intentions. En pratique, ce code est appliqué de manière très limitée. Un bilan de son application est prévu, avez-vous dit, monsieur le secrétaire d'État. Je pense qu'il sera léger !

En matière de rémunération des dirigeants, la situation s'est aggravée en France au lendemain des grandes privatisations et de la constitution des grands groupes, qui ont donné lieu à la naissance de ce que j'appellerai un pacte d'initiés entre les dirigeants et les actionnaires.

Ce pacte était le suivant : les actionnaires ont accepté de satisfaire les demandes des dirigeants de ces entreprises et de leur accorder des rémunérations croissantes, et souvent exagérées, en échange de dividendes élevés - le fameux retour sur investissement -, de 10%, de 12 %, voire de 15 %, ce qui est tout à fait déraisonnable. Or, quand une économie réelle croît de 4 %, voire de 5 % dans le meilleur des cas, il est évidemment impossible de verser aux actionnaires des dividendes de 15 %. On en vient alors aux pratiques que vous connaissez et qui consistent à démanteler les entreprises et à licencier leurs salariés.

Ce pacte a eu des incidences sur les comités de rémunération.

Permettez-moi ici de vous donner quelques exemples pour illustrer mon propos : Mme Bettencourt présidait le comité de rémunération de L'Oréal et n'avait donc pas grand-chose à refuser à ses principaux dirigeants. M. Minc présidait celui de Vinci et ne refusait rien à son PDG, M. Zacharias. M. Beffa, alors PDG de Saint-Gobain, présidait le comité de rémunération de BNP-Paribas, tandis que M. Pébereau, président de BNP-Paribas, siégeait à celui de Saint-Gobain !

Vous voyez là l'endogamie qui se met en place ! Il n'y a alors plus aucun contrôle, plus aucun frein, d'une part, entre les dirigeants eux-mêmes, d'autre part, entre les actionnaires et les dirigeants !

Permettez-moi de vous donner quelques exemples chiffrés.

Souvenez-vous de M. Bernard, ancien PDG de Carrefour, remercié par son actionnaire. Il a alors obtenu 29 millions d'euros de retraite complémentaire et 9 millions d'euros d'indemnités de départ, soit un total de 38 millions d'euros.

Non ! Ce sont de tels comportements qui sont en partie responsables de la crise financière ! Quant à M. Zacharias, l'ancien PDG de Vinci, son indemnité de départ s'est élevée à 250 millions d'euros, soit 21 000 fois le SMIC annuel. Cela dépasse l'entendement !

Les grands oubliés sont les salariés, qui travaillent aujourd'hui six semaines par an pour rémunérer les actionnaires, contre deux semaines au début des années quatre-vingt.

Qu'en est-il du grand débat que M. Sarkozy avait lancé sur la refondation du capitalisme, le partage de la valeur ajoutée entre l'actionnaire, le capital et les dirigeants ? On n'en entend plus parler !

Nos propositions sur les rémunérations sont fondées sur l'observation des faits et sur la volonté d'assurer un fonctionnement harmonieux du système. Je ne les développerai pas en détail, car vous les avez évoquées, monsieur le rapporteur. Nous proposons notamment - ce sont les alinéas 25, 26 et 27 - d'associer les salariés, par le truchement des comités d'entreprise, à la définition de la politique de rémunération des dirigeants d'entreprise. À cet égard, permettez-moi de rappeler qu'un comité d'entreprise n'est pas qu'une association caritative ouvrant dans les domaines social et culturel. Son rôle est avant tout d'exprimer l'opinion des salariés d'une entreprise.

Nous proposons également de préciser les modalités de versement des bonus - c'est l'alinéa 28 - et de fixer les règles de calcul des rémunérations fixes et variables des dirigeants - ce sont les alinéas 29, 30 et 34. Je note d'ailleurs que nous nous retrouvons sur la moitié, voire plus, de ces propositions. Il est donc dommage que nous n'ayons pas pu dialoguer ensemble et formuler des propositions. Mais nous sommes prêts à dialoguer !

J'évoquerai maintenant la supervision financière en Europe. Nous sommes là réellement au cour des affaires européennes. Sur ce sujet, nous souhaitons aller plus loin que la Commission européenne, dont les propositions s'appuient sur le rapport Larosière. Nous proposons de fusionner les trois autorités européennes de surveillance dont la création est envisagée - l'autorité bancaire européenne, l'autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles et l'autorité européenne des marchés financiers - en une seule autorité européenne de contrôle, dotée de réels pouvoirs, notamment en matière de sanctions, afin de renforcer la supervision financière européenne.

Sur ce sujet, nous demandons au Gouvernement de ne pas se laisser impressionner par les Britanniques, qui cherchent à botter en touche. Il faut les contraindre, eux qui sont les plus mauvais élèves dans ce domaine, à avancer sur ces questions lors du prochain sommet, au mois de décembre. Nous souhaitons également la mise en place d'un superviseur unique à l'échelon français.

Cette question n'est certes pas européenne, mais elle est une conclusion logique. Le système français va en effet voir se côtoyer deux structures, d'un côté l'Autorité des marchés financiers et, de l'autre, l'Autorité qui résultera de la fusion de la Commission bancaire et de l'Autorité de contrôle des assurances et des mutuelles, l'ACAM. Pour notre part, nous pensons qu'il ne s'agit pas d'une bonne organisation. M. Jean-Pierre Jouyet a lui-même déclaré ne pas voir le lien entre ces différentes institutions. À mon sens, si nous avons une autorité unique au niveau européen, il doit en être de même au niveau national. Telles sont nos principales propositions.

En guise de conclusion, j'aborderai trois points.

Premièrement, nous souhaitons que soit relancé le débat sur la distinction claire à opérer entre les activités finançant l'économie réelle et les activités de spéculation. Je sais que certains jugent cette question un peu surannée. Les plus cultivés nous rappelleront que les Américains ont abrogé le Glass-Steagall Act en 1999 ; d'ailleurs, ce n'est peut-être pas ce qu'ils ont fait de mieux... Quoi qu'il en soit, ce débat doit, me semble-t-il, être relancé. À cet égard, je vous signale que Lord Myners, le secrétaire d'État britannique chargé des activités financières, a lui-même insisté sur la nécessité de discuter de la question et d'opérer une distinction entre les deux types d'activités.

Deuxièmement, selon nous, il faudrait également mettre en place un médiateur européen pour protéger les consommateurs en matière de crédit et de taux d'intérêt. Ce médiateur serait également chargé de gérer le fonds européen alimenté par la prime d'assurance supplémentaire que nous proposons d'instituer.

Troisièmement, il nous semblerait souhaitable de sortir de la direction générale du marché intérieur et des services de la Commission européenne la section consacrée aux marchés financiers, afin d'éviter que cette question ne soit abordée sous un angle essentiellement concurrentiel.

Telles sont, monsieur le secrétaire d'État, nos propositions pour renforcer les mécanismes de régulation et de supervision et pour mieux encadrer la prime de risque. Nous souhaitons que nos propositions soient reprises, d'abord au Sénat, puis au conseil des ministres de l'Union européenne, lors de l'examen de la proposition de directive relative aux exigences prudentielles. Enfin, nous serions heureux de disposer du calendrier des discussions au Conseil européen.



Interventions...

Proposition de loi portant diverses dispositions relatives au financement des régimes d'assurance vieillesse des fonctions publiques hospitalière et territoriale

par Claude DOMEIZEL, auteur de la proposition, sénateur des Alpes-de-Haute-Provence

[séance du jeudi 29 octobre 2009]

Monsieur le président, madame la secrétaire d'État, mes chers collègues, le paysage de nos retraites se compose de pas moins de trente-cinq régimes obligatoires, qu'ils soient de base ou complémentaires. Il n'est donc pas étonnant que nos concitoyens aient parfois du mal à s'y retrouver ! Parmi ces trente-cinq régimes, la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales, la CNRACL - je n'ai pas besoin de la présenter longuement ici ! - assure le versement des retraites à plus de 930 000 pensionnés des fonctions publiques territoriale et hospitalière. Peut-être dois-je tout de même éclairer notre assemblée en rappelant quelques caractéristiques de ce régime, qui est le troisième en importance après le régime général et celui des agents de l'État.



Au début de cette année, la CNRACL comptait 2 036 000 actifs et 932 000 retraités. Son ratio démographique, de 2,18 actifs pour un retraité, est donc toujours favorable du point de vue de son équilibre financier. Mais ce constat ne doit pas masquer la réalité : comme tous les régimes, la CNRACL connaît une dégradation lente mais permanente de ce ratio, qui a atteint son sommet dans les années 1980 avec 4,5 actifs pour un retraité.

Diverses dispositions, telles que le transfert de personnels de l'État dans le cadre de la décentralisation, la compensation entre régimes spéciaux, voire les exonérations de contribution des centres communaux d'action sociale et des centres intercommunaux d'action sociale, les CCAS et les CIAS, ont eu une incidence sur l'équilibre des comptes du régime.

La présente proposition de loi a pour objet de neutraliser leurs effets et de clarifier les relations financières entre l'État et le régime de retraite des fonctionnaires territoriaux et hospitaliers.

Le groupe socialiste, apparentés et rattachés considère également qu'il est indispensable de préparer l'avenir, car, dès 2018, l'équilibre financier de la caisse de retraite des fonctionnaires hospitaliers et territoriaux sera rompu négativement.

Pour une meilleure compréhension, il me paraît indispensable de dresser un historique et un bilan de la participation de la CNRACL à la solidarité intergénérationnelle entre régimes.

À cet instant, permettez-moi de rappeler que le système de retraite par répartition est fondé sur la solidarité entre les actifs et les retraités. Néanmoins, pour tenir compte de l'évolution des secteurs d'activité, la solidarité doit aussi s'exercer entre régimes organisés sur le principe de la répartition au sein d'un groupe socioprofessionnel. En effet, les évolutions socio-économiques que le pays a vécues depuis la Seconde Guerre mondiale ont bouleversé le paysage en fonction duquel s'étaient établis les grands principes qui sous-tendent le fonctionnement des régimes de retraite par répartition. Il résulte de ces mutations que certains de ces régimes, comme celui des mines, ont éprouvé, avec le temps, de plus en plus de difficultés pour assurer l'équilibre de gestion que suppose le principe de répartition.

C'est la raison pour laquelle la loi du 24 décembre 1974, relative à la protection sociale commune à tous les Français, a institué une compensation financière destinée à remédier aux déséquilibres démographiques qui se faisaient jour tant entre les régimes d'assurance vieillesse des salariés qu'entre les régimes des salariés et ceux des non-

salariés. Cette compensation généralisée entre régimes de retraite de base a pour objet de corriger, dans le respect de l'autonomie des régimes de protection sociale, les déséquilibres de financement provoqués par les mutations socio-économiques que je viens d'évoquer. Fondée sur la pension la plus basse, celle du régime agricole, elle s'est en fait traduite, pour la CNRACL, par un prélèvement atteignant jusqu'à 1,5 milliard d'euros par an, soit 34 milliards d'euros depuis 1975.

Mais venons-en au deuxième étage de la fusée : la célèbre et tant décriée « surcompensation ».

La loi de finances pour 1986 a posé le principe d'une compensation complémentaire interne aux régimes spéciaux d'assurance vieillesse, censée renforcer les mécanismes de solidarité entre ces régimes, qui était fondée sur le montant de la pension moyenne versée par ces régimes. En fait, il s'agissait tout simplement de venir puiser environ 4 milliards de francs de l'époque dans les réserves de la CNRACL.

Cependant, le résultat, issu de calculs complexes, étant nettement supérieur aux 4 milliards de francs attendus, la contribution de la CNRACL fut pondérée, dès 1986, par un coefficient réducteur de 22 %. Depuis cette date, c'est un simple décret qui fait varier ce coefficient, qui fut porté jusqu'à 38 % de 1993 à 2000. La surcompensation fut, en quelque sorte, une pompe très efficace dont la puissance d'aspiration dépendait d'un décret annuel !

Les prélèvements annuels ont atteint jusqu'à 1,5 milliard d'euros, soit plus de 27 milliards depuis 1986. Si on y ajoute la compensation généralisée, la CNRACL, c'est-à-dire le budget des hôpitaux, donc de la sécurité sociale, et des collectivités territoriales, donc de la fiscalité locale, a, depuis 1975, contribué pour plus de 61 milliards d'euros à la solidarité entre régimes.

Par nécessité plus que par générosité, la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites a programmé la disparition de la compensation spécifique à compter du 1er janvier 2012.

Certes, c'est un décret annuel qui doit fixer la réduction progressive. Il nous est cependant apparu indispensable que la loi pose des balises, et l'exemple de l'année 2009, qui a vu la réduction

progressive stoppée, nous y incite. Il est donc proposé à l'article 1er du présent texte que, pour les exercices 2010 et 2011, cette réduction ne soit pas inférieure à cinq points.

J'ai été un peu long dans la présentation de cette première partie : au moment où la surcompensation va disparaître, je n'ai pas résisté à l'envie de rappeler ce qu'aura été, pendant vingt-cinq ans, un système injuste, dénoncé et vainement combattu par l'ensemble des élus locaux.

Ce dispositif opaque et difficile à comprendre, relevant d'une décision discrétionnaire, a entraîné une hausse de la contribution employeur, et donc de l'impôt local. Le comble fut atteint lorsque la CNRACL, nettement excédentaire, dut emprunter pour faire face, en plus du versement des pensions - c'était la moindre des choses ! -, aux exorbitantes obligations liées à la compensation et à la surcompensation.

Venons-en maintenant aux fonctionnaires transférés de l'État vers les conseils généraux et régionaux, c'est-à-dire les personnels techniciens, ouvriers et de service, ou TOS, et les personnels des directions départementales de l'équipement. Dans la loi du 13 août 2004, il était envisagé, sans trop de précisions, de reporter à plus tard la résolution de cette question.

Combien sont ces fonctionnaires ? À ce jour, un peu plus de 102 000 ont été transférés vers les collectivités locales, dont 79 000 - une grande majorité, donc - ont choisi d'être intégrés. Pour la CNRACL, ces 79 000 intégrations ne sont pas marginales puisqu'elles représentent 6,5 % des fonctionnaires territoriaux et 4 % de l'ensemble des actifs de la caisse. Les autres fonctionnaires, au nombre de 23 000, sont dans une situation de détachement. Ils conservent donc leur droit à retraite au service des pensions de l'État.

Nous examinerons successivement les conséquences financières liées à ces deux catégories : les fonctionnaires intégrés et les fonctionnaires détachés.

La moyenne d'âge des 79 000 fonctionnaires intégrés est de quarante-sept ans, ce qui laisse présager des départs significatifs à la retraite aux environs de 2018. Toutefois, leur taux de féminisation - un peu plus de 50 % pour les plus âgés - est susceptible d'avancer dans le temps plusieurs vagues

de départs massifs par l'application des pensions à jouissance immédiate. Celles-ci concernent les agents qui sont parents d'au moins trois enfants et ont accompli quinze ans de service.

Pour ces 79 000 fonctionnaires, mais aussi pour ceux qui seront intégrés ultérieurement, quatre solutions se présentaient aux pouvoirs publics.

La première était le rétablissement, à chaque départ à la retraite, des charges revenant à chacun des deux régimes. Un travail de bénédictin difficile à réaliser !

La deuxième solution consistait dans le versement par l'État d'une soulte à la CNRACL, avec le risque de voir ladite soulte disparaître des comptes de la caisse par le biais de la compensation. Quand je parlais de pompe aspirante...

La troisième solution était de ne rien faire, ce qui, à long terme, se traduirait par une nouvelle iniquité flagrante au détriment de la CNRACL.

Enfin, la quatrième solution consistait à assurer la neutralité financière des transferts entre le compte d'affectation spéciale des pensions de l'État et la CNRACL.

C'est ce dernier dispositif qui figure dans la proposition de loi. Il prendrait effet à compter du 1er janvier suivant la promulgation du texte.

Pour ce groupe de fonctionnaires intégrés, que je qualifierai de « fermé », et jusqu'au départ à la retraite du dernier d'entre eux, le dispositif se traduira, d'une part, par un reversement à l'État des cotisations perçues par la CNRACL pour ces fonctionnaires et, d'autre part, par un remboursement par l'État des pensions de droit direct et de droit dérivé versées par la CNRACL.

Dans un premier temps, ces transferts seront profitables à l'État puisque le montant des cotisations reversées sera supérieur à celui des « prestations retraite » remboursées par l'État. Toutefois, et compte tenu des projections disponibles, le point d'équilibre financier de la CNRACL devrait être atteint dans les dix ou quinze années à venir, ce qui se traduira alors par une inversion des flux. Les modalités d'application de cet article sont renvoyées à une convention qui devrait être conclue entre l'État et la CNRACL.

Pour la seconde catégorie des transferts, les fonctionnaires en position de détachement, le taux de la contribution employeur est celui du régime des pensions civiles pour les fonctionnaires de l'État, soit 60,14 % à compter du 1er janvier 2009. Il était de 39,5 % en 2007 et de 50 % en 2008 : les cotisations fictives de l'État sont en progression !

Pour ces agents « décentralisés » qui ont opté pour le détachement, il est donc proposé de limiter le taux de la cotisation employeur au taux applicable à la CNRACL, soit 27,3 %. Cela nous paraît logique, car, lorsqu'une collectivité locale accueille des fonctionnaires de l'État en détachement dans les conditions de droit commun et sur la base du volontariat, elle s'engage en toute connaissance de cause, notamment, à verser à l'État une contribution patronale au taux le plus fort. Mais, dans le cas du détachement lié à la décentralisation, c'est le fonctionnaire qui a choisi, et non l'employeur.

Enfin, l'occasion nous est donnée grâce à la proposition de loi d'aborder à nouveau la problématique des centres communaux et intercommunaux d'action sociale, qui bénéficient depuis 1999 d'une exonération de la cotisation patronale d'assurance vieillesse. Cette exonération concerne certains de leurs fonctionnaires en contrepartie des tâches que ceux-ci effectuent au domicile de personnes bénéficiaires de prestations d'aide ménagère.

Afin d'éviter toute confusion sur le champ d'application de cette mesure, il est proposé à l'article 3 de préciser que l'exonération n'est possible qu'au titre des seuls fonctionnaires relevant du cadre d'emploi des agents sociaux. Faut-il ajouter que le montant des cotisations vieillesse ainsi exonérées au détriment de la CNRACL s'élevait à plus de 154 millions d'euros depuis la mise en œuvre du dispositif, en 1999 ?

L'article 3 a également pour objet d'instaurer une compensation intégrale de cette exonération au profit de la CNRACL.

Avant que je ne termine, vous me permettrez, madame la secrétaire d'État, mes chers collègues, d'attirer votre attention sur deux points qui, sans être directement liés à la proposition de loi, n'en concernent pas moins les retraites des agents chargés d'un service public.

Le premier a trait au projet de loi relatif à l'entreprise publique La Poste et aux activités postales, que nous examinerons la semaine prochaine.

Comme le transfert de personnels de l'État vers les collectivités locales, sujet que nous venons d'aborder, ce projet de loi aura des conséquences désastreuses - je dis bien : désastreuses - pour l'Institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'État et des collectivités publiques, l'IRCANTEC, si les agents sont transférés vers l'Association générale des institutions de retraite des cadres, l'AGIRC, ou vers l'Association pour le régime de retraite complémentaire des salariés, l'ARRCO. Le groupe socialiste présentera d'ailleurs un amendement visant à préserver l'avenir de l'IRCANTEC.

Le second point que je souhaitais aborder concerne trois décrets pris pendant la dernière période estivale, le 26 août 2009 précisément, dont l'objet est de porter création et organisation du service des retraites de l'État et d'instituer un comité de coordination stratégique en matière de retraites de l'État. Faut-il comprendre ces décrets, madame la secrétaire d'État, comme les prémices d'un véritable régime de retraite pour les fonctionnaires de l'État ? Le gouvernement que vous représentez ici a-t-il l'intention de créer, à plus ou moins long terme, un régime de retraite unique pour l'ensemble des fonctionnaires ? Car, je le rappelle, ces derniers n'ont pas de caisse de retraite et sont inscrits au Grand Livre de la dette publique !

Votre réponse, madame la secrétaire d'État, est susceptible d'intéresser non seulement les parlementaires, mais également tous les fonctionnaires, les collectivités locales et les hôpitaux, car une telle disposition aurait sur la cotisation patronale des conséquences que je vous laisse imaginer ! Je vous en rappelle les taux : de l'ordre de 60 % pour les agents transférés et de 27 % pour les agents détachés !

Madame la secrétaire d'État, mes chers collègues, vous mesurerez l'importance de la présente proposition de loi, qui tend notamment à clarifier les relations financières entre l'État et les collectivités territoriales. Vous comprendrez également que la solution proposée pour régler les flux financiers entre l'État et la CNRACL, d'une part, et la disparition de la surcompensation, d'autre part, sont étroitement liées. Il y va des bonnes - ou du moins de meilleures - relations entre l'État et les collectivités locales !



Interventions...

Proposition de loi portant diverses dispositions relatives au financement des régimes d'assurance vieillesse des fonctions publiques hospitalière et territoriale

par Jacky LE MENN, sénateur d'Ille-et-Vilaine

[séance du jeudi 29 octobre 2009]

Monsieur le président, madame la secrétaire d'État, madame la présidente de la commission, mes chers collègues, comme l'a souligné de manière fort pertinente notre collègue Claude Domeizel, la proposition de loi dont il est l'auteur a pour objet de conforter la CNRACL et de contribuer à l'amélioration des finances des collectivités locales. Celles-ci ont été fortement mises à mal ces dernières années, notamment par les transferts de charges de toutes natures en provenance de l'État - lui-même, du reste, en situation financière dégradée, et c'est un euphémisme ! -, transferts dont les compensations n'ont pas suivi, nonobstant les engagements qui avaient été pris.



Je pense en particulier à l'allocation personnalisée d'autonomie, mesure sociale en faveur des personnes âgées et dépendantes particulièrement appréciée par nos concitoyens, dont l'État avait promis de compenser le coût à hauteur de 50 %. Or, en moyenne, nous en sommes aujourd'hui à un taux compris entre 28 % et 30 % suivant les départements, alors que l'état de dépendance lié au vieillissement de la population s'accroît. Cette dépense touche plus spécifiquement les départements, dont les budgets, actuellement en préparation, sont particulièrement difficiles à boucler du fait de la diminution sensible des recettes, par exemple des droits de mutation. Et vous savez bien, mes chers collègues, que ce sera pire dans un avenir proche en raison des modifications annoncées des impôts locaux et de la disparition de la taxe professionnelle. La proposition de loi contribuera également à soulager les charges d'exploitation des budgets hospitaliers. Cela est particulièrement bienvenu compte tenu de la situation

financière extrêmement difficile que rencontrent tous les hôpitaux., situation que nous connaissons tous ici et dont il n'est même pas exagéré d'affirmer qu'elle est catastrophique pour certains établissements, en particulier pour de très nombreux centres hospitaliers universitaires.

Du reste, malgré le vote de la loi du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires, la situation financière des hôpitaux n'est pas près de s'améliorer compte tenu, d'une part, du niveau de l'objectif national des dépenses d'assurance maladie prévu dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour l'exercice 2010, que nous examinerons dans quelques jours, et, d'autre part, de diverses autres mesures figurant dans le même texte qui ne sont pas à la hauteur des enjeux. Le déficit cumulé de l'assurance maladie reste sans précédent.

Pour en revenir plus précisément à l'objet de la proposition de loi qui nous est aujourd'hui soumise, je rappelle que, au sein du régime de base des fonctions publiques hospitalières et territoriales, la CNRACL constitue un régime spécial de sécurité sociale.

Elle est confrontée à une double évolution qui fragilise ses comptes à moyen et à long terme.

La première évolution, ce sont les mutations démographiques en cours depuis une vingtaine d'années. En effet, comme l'ensemble des régimes de retraite, celui des fonctionnaires territoriaux et des fonctionnaires hospitaliers connaît une dégradation continue de son ratio démographique, ratio qui s'analyse comme le rapport entre le nombre de cotisants au régime et le nombre de retraités en relevant. De l'avis même de tous les observateurs, cette dégradation est due au vieillissement de la population.

Elle entraîne bien évidemment une progression de plus en plus rapide des charges supportées par ce régime, alors que ses ressources, c'est-à-dire le produit des cotisations, stagnent.

La seconde évolution est à rapporter aux effets des transferts de personnels, notamment les plus récents, opérés dans le cadre de l'« acte II » de la décentralisation. Nous touchons là au taux de contribution employeur des collectivités au régime des pensions civiles pour les fonctionnaires de l'État en détachement. Notre collègue Claude Domeizel ayant développé ce point très important, je n'insisterai pas.

Cette proposition de loi vise donc, comme l'a précisé son auteur, d'une part, à neutraliser les effets financiers sur la CNRACL de certaines mesures, telles la surcompensation entre régimes spéciaux ou les exonérations de cotisations pour les personnels des centres communaux et intercommunaux d'action sociale, et, d'autre part, à régler la question de la compensation financière entre l'État et la CNRACL des transferts de personnels opérés dans le cadre de la décentralisation.

L'objectif est de préserver l'équilibre financier de cette caisse, qui, je viens de le rappeler, est confrontée à des évolutions difficiles.

Étant donné la situation, les mesures prévues dans la proposition de loi sont plus que nécessaires.

Il est bon d'insister à nouveau sur ce que proposent ses auteurs. Il s'agit tout d'abord de programmer la suppression progressive, d'ici à 2012, du taux de surcompensation, c'est-à-dire de la compensation démographique entre régimes spéciaux. Il s'agit ensuite de prévoir un conventionnement entre l'État et la CNRACL afin de neutraliser les effets du transfert de personnels de l'État vers les conseils généraux et les conseils régionaux dans le cadre de la décentralisation, de façon que ne soient pas pénalisées les finances de ces collectivités, qui n'ont pas choisi d'accueillir ces agents ; sont ici concernés les personnels techniciens, ouvriers et de service relevant antérieurement de l'éducation nationale et travaillant dans les collèges, pour les départements, ou dans les lycées, pour les régions, ainsi que du personnel en provenance des directions départementales de l'équipement. Il s'agit enfin de compenser les conséquences financières résultant pour l'État et pour les organismes de sécurité sociale de la présente proposition de

loi par la création, à due concurrence, d'une taxe additionnelle aux droits prévus aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.

Cette proposition de loi, claire et nécessaire, permet bien de garantir l'équilibre financier de ce régime spécial à moyen et à long terme et d'étayer les finances des collectivités locales et des établissements publics hospitaliers, ce qui, dans un cas comme dans l'autre, devient une extrême urgence.

Nos collègues de la majorité ayant déposé des amendements, nous aurons l'occasion de préciser nos positions au cours de la discussion des articles.



Interventions...

Décentralisation des enseignements artistiques - QOAD

par Françoise CARTRON, sénatrice de la Gironde

[séance du jeudi 29 octobre 2009]

Madame la présidente, monsieur le ministre, mes chers collègues, je tiens tout d'abord à saluer le travail de notre collègue Catherine Morin-Desailly, qu'il s'agisse de son rapport d'information sur la décentralisation des enseignements artistiques, qui est de grande qualité, ou de la proposition de loi qu'elle a déposée en vue de répondre à l'impasse dans laquelle se trouvent actuellement les enseignements artistiques. Face à l'absence d'engagement clair de l'État sur ce sujet, il était également indispensable d'ouvrir le débat devant la Haute Assemblée.



Je m'interroge cependant sur le sort réservé à cette proposition de loi, qui avait le mérite de régler plusieurs problèmes, mais qui n'a pas été inscrite à l'ordre du jour de nos travaux. Nous ne pouvons pourtant pas nous satisfaire du statu quo actuel. Comme beaucoup ici, je considère qu'il est urgent que le législateur se penche de nouveau sur l'organisation des enseignements artistiques dans notre pays. Au premier abord, cette question pourrait apparaître comme essentiellement technique. Mais ne nous y trompons pas : derrière les problèmes de financements et de compétences, se profile un enjeu politique majeur.

Cet enjeu est d'abord national. Quel enseignement des arts, quelle ouverture culturelle voulons-nous pour nos enfants ? Quelles doivent être nos exigences pédagogiques ?

L'enjeu est également local. Comment les enseignements artistiques peuvent-ils ouvrir la voie à un véritable aménagement culturel des territoires ? Comment organiser ces enseignements

afin qu'ils puissent remplir pleinement leurs rôles d'émancipation culturelle et de lien social ? Enfin, comment ouvrir ces enseignements à tous et les sortir de l'élitisme dans lequel ils sont trop souvent restés ?

Le rapport d'information de Catherine Morin-Desailly a tenté de répondre à certaines de ces questions et a montré que les réponses dépendaient bien souvent de l'implication de l'État. Pour autant, la question de la démocratisation des enseignements artistiques et de leur inscription dans un projet territorial cohérent n'a pas encore été assez abordée.

Tout d'abord, sur l'attribution aux régions de la compétence en matière d'organisation du cycle d'enseignement professionnel initial, qui constitue le point central du rapport d'information de Catherine Morin-Desailly, nous devons malheureusement constater avec elle l'échec de la loi du 13 août 2004.

Les articles 101 et 102 de la loi relative aux libertés et responsabilités locales ont en effet attribué à chaque niveau de collectivité une compétence spécifique en matière d'enseignements artistiques. Néanmoins, il ne faut pas croire que ce texte fonde la décentralisation de ces enseignements. Les lois de décentralisation de 1983 avaient déjà donné aux collectivités compétence en ce domaine, mais sans en préciser la répartition. Dans les faits, et à l'exception de la dizaine de conservatoires départementaux, ce sont bien souvent les communes qui ont pris les écoles et conservatoires à leur charge.

En ce sens, la loi de 2004 constitue un réel progrès puisque nous pouvons y voir l'amorce de projets territoriaux cohérents, chaque collectivité étant, d'une façon ou d'une autre, impliquée. Dans un souci d'aménagement du territoire et de meilleure organisation des enseignements, il était en effet

nécessaire de dépasser l'horizon communal et d'organiser des synergies et des espaces de projet à l'échelle du département et de la région.

Ainsi, la loi donne obligation aux départements de mettre en place, dans les deux ans, un schéma départemental des enseignements artistiques. La nomenclature des établissements d'enseignement artistique a été modifiée en conséquence, et aux anciens conservatoires de région, conservatoires et écoles de musique ont succédé les conservatoires à rayonnement régional, départemental ou communal.

Cette nouvelle nomenclature s'est accompagnée d'un projet pédagogique apparemment ambitieux, sur lequel je reviendrai.

La loi confie en effet aux régions la mission d'organiser et de financer les CEPI, sanctionnés par un diplôme national d'orientation professionnelle, le DNOP. Ce dispositif, qui se substitue aux anciens diplômes d'école, a une vocation nationale et pré-professionnalisante. Aux termes de la loi, l'État conserve le contrôle des enseignements, la définition des cursus et du cahier des charges des établissements, ainsi que la labellisation de ces derniers.

Je le répète, la création des CEPI est ambitieuse, car ce diplôme national ouvre l'accès aux centres d'études supérieures et donne le droit de se présenter à certains concours de la fonction publique territoriale. La compétence devenant régionale, la loi a prévu que les crédits accordés à ce titre par l'État aux départements et aux communes seraient désormais versés aux régions.

Selon moi, le blocage de la décentralisation des CEPI provient justement de l'ambition de ce cycle, car, en même temps qu'il transférait la compétence aux régions, l'État a renforcé ses exigences, donc le coût des formations. Et, comme c'est hélas ! souvent le cas, l'État n'a pas prévu la compensation de cette nouvelle charge. Notre collègue l'a suggéré dans son rapport d'information : c'est bien la non-compensation exacte des charges, et non le transfert de la compétence elle-même, qui a provoqué les réticences des régions à appliquer la réforme. Dans leur grande majorité, celles-ci ont en effet estimé que le surcoût induit par la création des CEPI n'était aucunement compensé et que l'État s'était indûment déchargé sur elles.

Cette compétence nouvelle a donc été majoritairement refusée par les régions, et seules deux collectivités ont mis en place les CEPI. À plusieurs reprises, les régions ont porté cette question devant la commission consultative d'évaluation des charges, mais l'État n'a jamais accepté de faire évoluer sa position. Pourtant, il faut bien le reconnaître, les exigences pédagogiques induites par les CEPI rendent cette compétence très coûteuse pour les régions.

Les régions ont néanmoins fait un pas en avant considérable. Ainsi, l'Association des régions de France a récemment trouvé une position commune et a déclaré que les régions étaient prêtes à participer à l'organisation des CEPI, notamment sur la base du conventionnement. Les régions demandent que les crédits alloués au titre de ces cycles continuent toutefois d'être versés aux communes et groupements intercommunaux, qui demeurent l'acteur majeur en ce domaine.

Le texte proposé par Catherine Morin-Desailly répond à cette demande légitime des régions. Son article 1er précise en effet que, si elles continuent à « organiser » les CEPI, les régions ne font plus que « contribuer à leur financement ». En outre, il donne enfin aux régions un outil de pilotage, en créant une « commission régionale des enseignements artistiques », lieu de concertation entre l'État et les divers niveaux de collectivités territoriales.

L'article 1er complète également le rôle des régions en précisant que ces dernières sont chefs de file au sein de la commission régionale des enseignements artistiques, et en leur attribuant par ailleurs l'établissement d'un schéma régional des enseignements professionnels. Cet outil de pilotage est essentiel, car il permettrait de mettre fin à une situation aberrante : les départements, qui n'ont pas d'obligation de financement, se sont vus chargés de l'élaboration d'un schéma départemental tandis que la région, qui a, elle, une obligation de financement, ne dispose d'aucun outil de mise en cohérence des enseignements artistiques sur son territoire. Cela dit, il serait important de mieux définir le rôle et le fonctionnement de la commission régionale des enseignements artistiques. Si les régions acceptent cette compétence, elles devraient avoir leur mot à dire sur les contenus.

Je crois donc que la proposition de loi de Catherine Morin-Desailly répond, au moins en partie, à ce problème de clarification des compétences, mais que, en revanche, elle ne répond que très imparfaitement aux craintes des régions en matière de financement, ces dernières redoutant que les communes ne se désengagent totalement du financement des CEPI. Les régions auraient alors à leur seule charge la mise aux normes des conservatoires à rayonnement régional et départemental.

Les dispositions de l'article 2 de la proposition de loi prévoient que les crédits seraient versés aux régions, comme c'est déjà le cas aux termes de l'article 102 de la loi de 2004. Cette mesure ne tient aucun compte de la position de l'Association des régions de France, qui a demandé que ces crédits continuent à être versés aux communes et intercommunalités, le financement régional venant en appoint.

Surtout, le texte n'apporte aucune avancée sur la compensation par l'État des conséquences de son ambition pédagogique.

J'appelle votre attention sur un point qui me semble capital : cette proposition arrive dans un contexte d'incertitude totale sur les futures compétences des collectivités territoriales et sur leur avenir financier. C'est d'ailleurs peut-être la raison pour laquelle nous discutons aujourd'hui d'une question orale avec débat et non de la proposition de loi.

Enfin, il est paradoxal que l'État confie cette compétence coûteuse à des collectivités auxquelles le Président de la République ne cesse de reprocher d'être trop dépensières.

Je l'ai souligné : la proposition de loi apporte un certain nombre de réponses pour sortir de l'impasse actuelle. Toutefois, il faut aller plus loin. La loi de 2004 a réformé les compétences et le financement ; elle a constitué aussi une sorte de révolution pédagogique des enseignements artistiques. Mais cette trop grande ambition est au cœur même du blocage actuel.

Ainsi, il convient de s'interroger sur l'utilité même des CEPI. Ces cycles ne peuvent-ils être considérés comme un prolongement superflu des études dans les établissements d'enseignement artistique, qui retarderait de deux à trois ans l'entrée dans le

métier des candidats qui en ont les capacités et ne présenterait guère d'intérêt pour ceux qui resteraient amateurs.

De plus, le DNOP délivré à l'issue d'un CEPI restera un diplôme « franco-français », bien loin du standard LMD qui s'impose en Europe. Depuis la rentrée 2008, l'université publique développe au sein des pôles universitaires en musique, danse et théâtre de véritables diplômes professionnels, les diplômes nationaux supérieurs professionnels. Dans ces conditions, pourquoi conditionner l'entrée dans ces pôles à un diplôme intermédiaire, dont la valeur ne serait reconnue qu'en France et qui se révèle extrêmement coûteux pour les collectivités ?

La mise en place du projet pédagogique des CEPI implique la mobilisation de moyens humains qui nous font aujourd'hui défaut. En 2004, le ministère de la culture, qui était à l'origine du projet, n'a tenu aucun compte de la situation des enseignants dans les conservatoires et écoles de musique, faite la plupart du temps de précarité et d'isolement. Trop souvent, les établissements refusent d'accorder à leurs enseignants réguliers des contrats à durée déterminée et ces professeurs deviennent des vacataires perpétuels. Nombre d'entre eux sont contraints à être itinérants pour gagner un salaire décent. Ce morcellement du travail, parfois entre deux départements, est un obstacle évident à l'efficacité et à l'implication de ces enseignants dans un projet pédagogique ambitieux comme les CEPI.

À cette précarité s'ajoute l'absence d'une formation continue de qualité, tant pour les enseignants que pour les directeurs d'établissement. On demande à des personnes parfois formées sur le tas, qui n'ont souvent reçu aucune formation pédagogique, de mettre en œuvre un projet très exigeant. Une réforme ambitieuse ne peut faire l'impasse sur la nécessité de revaloriser le statut et la formation des « encadrants ».

Remarquons tout de même que le projet pédagogique des CEPI représente un progrès sur un point : il fait sortir les conservatoires de ce que j'appellerais une « culture de la médaille d'or », qui forme certes de façon privilégiée des praticiens excellents, mais cela au détriment de la transmission et du développement culturel par les arts pour le plus grand nombre. Enseigner les arts, cela ne doit pas se limiter à former des petits prodi-

ges ; c'est être capable de former de futurs médiateurs, des amateurs de haut niveau, qui formeront demain le terreau de la vie culturelle locale.

Il faut donc sortir de cette culture du don et du talent que perpétuent trop souvent nos conservatoires. Pour autant, les CEPI n'apportent pas de réponse satisfaisante au manque de démocratisation des enseignements culturels.

Avant de créer ces cycles intermédiaires, la loi de 2004 aurait sans doute dû renforcer les obligations de l'État et des collectivités en matière d'éducation artistique pour tous. La sensibilisation de tous les enfants aux différentes formes d'art est en effet le meilleur facteur de démocratisation des pratiques artistiques.

Les crédits alloués par l'État et les collectivités aux enseignements artistiques méritent d'être revus à la hausse, mais pas uniquement pour créer des CEPI. L'enseignement musical demeure aujourd'hui un luxe pour bien des familles, aux points de vue tant financier que culturel. Même si les communes participent en prenant en charge une très grande partie des frais qui incombent aux familles, les sommes engagées restent parfois considérables.

L'expérience dont vous avez fait mention ce matin en commission, monsieur le ministre, et qui est conduite au Venezuela se rapproche de celle que j'ai pu observer au Chili : dans l'un et l'autre cas, il s'agit de permettre aux enfants de quartiers très défavorisés d'accéder à une pratique artistique, en consacrant les moyens nécessaires pour à cette action de sensibilisation. Ce sont des exemples de réussite que nous devrions avoir à l'esprit dans nos réflexions sur l'avenir.

Ainsi, la question de l'irrigation de nos territoires, particulièrement de nos territoires ruraux, en enseignements artistiques de qualité n'a été que trop peu - et mal - abordée par la loi de 2004. Elle est par ailleurs absente de la proposition de loi déposée par notre collègue. Les efforts de mise en réseau des enseignements et des enseignants, ainsi que le développement de méthodes pédagogiques innovantes dans les campagnes, restent encore aujourd'hui insuffisants. Si nous voulons corriger les imperfections de la loi, nous devons impérativement traiter ces problèmes et mettre en place des incitations réelles, sans quoi certains territoires demeureront des déserts culturels.

En conclusion, mes chers collègues, monsieur le ministre, je voudrais réaffirmer ma conviction : derrière ses aspects techniques, la décentralisation des enseignements artistiques constitue un enjeu politique majeur pour le développement culturel de nos territoires. Il y va aussi de l'égalité des chances puisque nous devons réussir la démocratisation de cette transmission de la culture. C'est enfin un enjeu économique parce que de très nombreux emplois, souvent précaires, sont concernés.

La proposition de notre collègue est un premier pas, mais il est insuffisant. Elle constitue une base, qui devra être élargie, afin de mieux redéfinir le rôle de l'État et de créer davantage de liens entre les différentes formations supérieures artistiques.

Pour sortir réellement de l'impasse, il faut donc remettre tout l'ouvrage sur le métier et repenser l'organisation de ces enseignements, en concertation avec les collectivités. C'est justement cette absence de concertation préalable qui a été la cause de l'échec à la fois administratif et pédagogique de la loi de 2004. Ne renouvelons pas cette erreur : donnons aux collectivités les moyens d'être ces conquérants de la culture que Malraux imaginait.



Interventions...

Décentralisation des enseignements artistiques - QOAD

par Maryvonne BLONDIN, sénatrice du Finistère

[séance du jeudi 29 octobre 2009]

Dans son discours sur la réforme du lycée, il a ainsi déclaré : « Le devoir de l'école est de transmettre à chacun notre patrimoine commun, qui est fondamentalement culturel. [...] Dans le lycée de demain, l'art et la culture feront partie de la vie quotidienne des élèves [...] » Il a en outre précisé : « La part des enseignements et des activités artistiques ou culturelles au lycée est aujourd'hui, disons-le, scandaleuse. » Vous-même, monsieur le ministre, avez affirmé ce matin devant notre commission de la culture qu'il s'agissait de l'un des grands enjeux de demain. Nous avons tous conscience ici du peu de considération accordé à l'enseignement des disciplines artistiques, très souvent relégué en fin de journée et dispensé dans des conditions assez déplorables. Dans le même discours, Nicolas Sarkozy a également souhaité la désignation, dans chaque lycée, d'un « référent culture », choisi parmi les professeurs, chargé des relations de l'établissement avec le monde culturel environnant.

Monsieur le ministre, si l'on ne peut qu'approuver ces engagements, qu'en est-il de la réalité des moyens qui y sont affectés ? Comment créer de nouvelles responsabilités au sein du lycée si le nombre d'enseignants diminue ? L'éducation nationale annonce, en effet, à chaque rentrée, de nouvelles suppressions de postes et une diminution constante des places offertes au CAPES. Pour étayer mes craintes, je continuerai de citer le Président de la République, qui a indiqué qu'il demandait à son ministre de l'éducation nationale d'étudier la possibilité de projeter des films dans les lycées professionnels, l'État assumant le financement de ces projections « s'il le faut ».



C'est ce « s'il le faut » qui m'inquiète ! On ne peut se contenter d'une telle approximation, d'autant que le projet de loi de finances pour 2010 prévoit une baisse, à hauteur de 50 % dans le premier degré et de 14 % dans le second degré, des moyens de fonctionnement destinés à financer les actions pédagogiques et les partenariats dans les domaines artistique et culturel.

Au final, il est légitime de s'interroger sur la réalité des engagements de l'État pour le développement de l'art et de la culture dans les établissements scolaires. À l'évidence, les paroles sont belles, mais l'air est trop connu et la chanson est bien triste ! Les moyens ne sont pas à la hauteur de l'ambition affichée par le Gouvernement. Il s'agit pourtant d'une question capitale, car c'est dans le cadre du milieu scolaire que les inégalités sociales en termes d'accès à la culture doivent être corrigées.

La mission commune d'information sénatoriale sur la politique en faveur des jeunes, à laquelle j'ai participé, a fait apparaître, dans son rapport, la nécessité de prendre en compte toutes les compétences de chaque élève « pour mettre un terme aux sorties du système éducatif sans aucun diplôme, certification ou attestation ». Or les aptitudes artistiques font partie de ces compétences susceptibles de révéler des élèves qui ne s'illustrent pas dans les matières traditionnelles. Il faut sortir de la culture linéaire du diplôme et permettre aux élèves les moins « scolaires » d'acquérir d'autres compétences.

« C'est l'éducation culturelle qui apprend à travailler efficacement ensemble dans le respect et la compréhension [...] L'éducation artistique donne aux jeunes le courage de franchir les frontières et de développer pleinement leur personnalité, et pas seulement leurs talents intellectuels. L'éducation dans une société démocratique est intrinsèquement liée à ces qualités. »

Ce n'est ni un ministre de l'éducation nationale ni un chef d'État qui s'est exprimé ainsi ; c'est une chef d'entreprise autrichienne, Monika Kircher-Kohl.

Dans son rapport du 9 juillet dernier, établi au nom de la commission de la culture, de la science et de l'éducation de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, Christine Muttonen écrit ceci : « Les établissements d'enseignement doivent mettre sur pied des projets internationaux de coopération dans le domaine de l'éducation culturelle [...] Les États membres doivent soutenir les établissements d'enseignement dans ces projets par des actions de sensibilisation [ou] l'octroi de financements[...] » Elle recommande par ailleurs aux responsables du PISA, le programme international pour le suivi des acquis des élèves, mené par l'OCDE, d'inclure « le sens civique » et « les compétences créatives » dans le champ d'évaluation des élèves.

La mission d'éducation culturelle et artistique relevant de la responsabilité de l'État, le rôle de celui-ci en la matière est plus que jamais à l'ordre du jour. L'efficacité de son action sera d'autant mieux garantie qu'il pourra compter sur le relais des collectivités territoriales, dont la proximité est un atout pour démocratiser l'accès à la culture. Cela a été dit à plusieurs reprises, les collectivités territoriales ont une implication très forte dans le domaine de l'enseignement artistique. Il est, dès lors, incompréhensible que la loi de 2004 se soit contentée d'affirmer le rôle respectif des régions, des départements et des communes, sans préciser la clé de répartition des financements entre ces collectivités.

Le Finistère a choisi de s'investir avec force sur cette question, bien que, je le rappelle, il ne s'agisse pas d'une compétence obligatoire du département. Mais c'est ce dernier qui, par sa connaissance du territoire et sa proximité, est le seul à même d'assurer la cohérence d'une pratique culturelle adaptée et de garantir l'accès de tous à la culture. Telle est bien l'ambition du schéma de développement des enseignements artistiques mis en place dans le Finistère.

Ainsi, un état des lieux des enseignements artistiques a été réalisé en 2007. En concertation avec les acteurs locaux, une définition des différents niveaux d'écoles a été établie, entraînant, bien entendu, des modalités d'attribution financières

spécifiques et des primes données au regroupement intercommunal. Les établissements sont ainsi répartis en trois niveaux d'intervention, selon qu'ils ont un rayonnement local, intercommunal ou départemental ; la loi de 2004 impose au département d'introduire un volet « art dramatique et arts du cirque » dans son schéma de développement des enseignements artistiques.

Le Finistère a adopté le sien en janvier dernier, le décret afférent étant enfin paru. Bénéficiant d'une bonne audience, le document commence à remplir ses objectifs : garantir l'accessibilité des enseignements artistiques au plus grand nombre, en améliorant la complémentarité des offres d'enseignements, en dynamisant le secteur et en fédérant l'ensemble des acteurs locaux.

Dans le cadre de ce schéma, le département affiche également son ambition de promouvoir le rôle des pratiques artistiques amateurs dans le développement culturel local, en réaffirmant le caractère prioritaire de cette mission. L'enjeu est important, car il s'agit de toucher le public le plus large possible et de favoriser les passerelles entre les pratiques amateurs et l'enseignement académique.

En décembre 2008, alors que de nombreuses associations s'inquiétaient d'un projet de réglementation des pratiques amateurs dans le cadre du code du travail, j'avais interpellé votre prédécesseur, monsieur le ministre, sur les risques que présenterait une telle mesure. Je rappelle à cet égard l'importance de la culture et de l'identité bretonne, dont les pratiques amateurs sont le terreau. Pour le seul secteur de la musique, du chant et de la danse en Bretagne, ce sont 40 000 à 50 000 personnes, professionnels ou amateurs bénévoles, qui se mobilisent régulièrement.

En réponse à ma question sur le projet de réglementation, Mme Albanel avait précisé : « À cet égard, la voie législative n'apparaît pas adaptée à la diversité des situations et ce sont donc des pistes alternatives, de nature contractuelle, qui seront explorées avec les collectivités territoriales, les professionnels et les artistes amateurs. » J'attends toujours cette exploration concertée ! Pour donner la mesure de l'enjeu, je citerai l'action des deux grandes fédérations de la culture bretonne. Par le biais d'une convention conclue avec le conseil général, elles mènent des actions de sensibilisation et de découverte auprès des sco-

lares et d'un public plus large, ou encore un accompagnement dans la démarche de création, de diffusion des productions, sans oublier la transmission des savoirs par la formation dispensée aux jeunes dans tout le département.

L'une d'elles, « Musiques et danses en Finistère », propose, en outre, un plan de formation continue non diplômante à destination des enseignants, artistes amateurs et animateurs culturels. Il s'agit d'un outil indispensable à la structuration pédagogique de l'enseignement sur notre territoire. Voilà bien un exemple de collaboration réussie !

Monsieur le ministre, mes chers collègues, j'évoquerai maintenant le niveau régional, au travers d'une expérimentation qui est en cours.

En Bretagne, il existe quatre écoles d'arts plastiques à rayonnement régional, dont deux dans le Finistère. Celles-ci ont décidé, à titre expérimental, de se réunir en un seul établissement public de coopération culturelle. Lassées d'attendre la publication du décret d'application, elles ont pris les devants, et la structure est pratiquement opérationnelle. Ce décret - il aurait été signé la semaine dernière, mais le conditionnel ici s'impose - doit préciser les conditions dans lesquelles les établissements d'enseignement supérieur d'arts plastiques sont autorisés à délivrer les diplômes nationaux.

Le projet est soutenu par la direction régionale des affaires culturelles, mais aussi par le conseil régional, qui avait déjà affiché sa volonté de considérer les écoles supérieures d'arts de Bretagne comme l'une des priorités de la politique culturelle régionale. Cet EPCC prendra en charge, avec l'appui des ministères de la culture et de l'enseignement supérieur, les cycles d'enseignement supérieur LMD.

Certes, l'ouverture et le dialogue entre ces écoles existaient bien avant ce rapprochement puisqu'elles avaient l'ambition de développer les partenariats culturels, économiques, universitaires, pour créer une dynamique dans les territoires.

La coopération entre les collectivités territoriales, avec l'appui de l'État, a constitué la seule solution envisageable pour la survie des filières culturelles et artistiques supérieures dans les territoires où elles sont implantées.

La région apparaît donc comme un échelon de coordination pertinent, car c'est sur le mode du dialogue et dans le respect du libre arbitre de chaque collectivité que s'articule le projet. Dans ces conditions et dans cet esprit, le fait de désigner la région comme chef de file me paraît tout à fait concevable.

Monsieur le ministre, mes chers collègues, le débat que nous avons aujourd'hui se heurte, comme tant d'autres, au problème de la réforme des collectivités territoriales et des finances locales. Aujourd'hui, nous parlons des enseignements artistiques, mais qui, demain, assumera cette compétence ? Et tout ce réseau de coopération, de développement, de formation et de transmission risque de s'écrouler si les différentes collectivités ne sont plus en mesure d'assurer le financement de ce volet. Leur capacité en la matière est en effet appelée à être dramatiquement réduite par les décisions qui s'annoncent, auquel cas elles se recentreront sur les compétences qui leur sont exclusivement dévolues.

Monsieur le ministre, nous espérons vivement que les collectivités territoriales bénéficieront des transferts financiers attendus pour avoir, enfin, les moyens d'agir.



Interventions...

Proposition de loi relative aux recherches sur la personne

par Jean-Pierre GODEFROY, sénateur de la Manche

[séance du jeudi 29 octobre 2009]

Madame la présidente, madame la ministre, mes chers collègues, nous avons été très inquiets lorsque nous avons vu arriver cette proposition de loi sur le bureau du Sénat. Certes il s'agit d'un texte court - quatre articles initialement, cinq après le passage à l'Assemblée nationale -, mais dense, puisqu'il procède à une refonte complète de l'architecture du titre II du livre Ier de la première partie du code de la santé publique. Ainsi, à y regarder de plus près, on s'aperçoit bien vite que, derrière ces quelques articles présentés par leur auteur comme « simplificateurs », se dissimule en fait une véritable réforme des recherches sur la personne en général et, par là même, de la protection des personnes se prêtant à des recherches biomédicales.



Or, les conditions dans lesquelles ce texte est arrivé devant le Parlement sont sujettes à caution. Il est nécessaire de rappeler que cette proposition de loi déposée à l'Assemblée nationale par le député Olivier Jardé est en fait directement issue de l'avant-projet de loi HPST, « Hôpital, patients, santé et territoires ». Si l'on peut comprendre aisément la volonté d'alléger un projet de loi, par ailleurs déjà important, d'un chapitre consacré à « la modernisation de la recherche clinique », il me semble tout de même problématique d'utiliser la réforme du travail parlementaire pour faire inscrire à l'ordre du jour des propositions de loi qui sont en fait des textes d'initiative gouvernementale. Ce qui nous a aussi beaucoup inquiétés, c'est la vitesse à laquelle l'Assemblée nationale a voté le texte : il s'est passé moins de trois semaines entre son dépôt et son vote en séance publique, et la commission a examiné cette proposition de loi en cinquante minutes : quelle efficacité !

Devant à une telle précipitation, ce qui prime, c'est non plus la perplexité, mais la suspicion.

Cette proposition de loi soulève beaucoup de questions, mais, pour laisser mes collègues s'exprimer, je vais m'en tenir en cet instant à la suivante : madame la ministre, compte tenu de la matière, pourquoi le Gouvernement n'a-t-il pas fait le choix d'insérer ces dispositions dans le futur projet de loi de révision des lois de bioéthique ?

La loi Huriot-Sérusclat, véritable socle fondateur de la protection des personnes qui se prêtent à des recherches biomédicales, fut la première loi de bioéthique au monde et sert encore largement de modèle au niveau international. S'il n'est pas illégitime d'envisager des évolutions, comme cela fut d'ailleurs le cas à plusieurs reprises depuis 1988, encore faut-il ne pas la dénaturer complètement.

Or, en réalité, cette proposition de loi poursuit la logique entreprise depuis la loi de 2004 relative à la politique de santé publique et confirme le glissement qui s'est alors opéré entre une loi fondatrice destinée à protéger les personnes participant à des recherches biomédicales et, désormais, l'intention de faire de la recherche sur la personne un moyen de développer les connaissances scientifiques. L'inscription dans le texte initial de la proposition de loi, dès le premier alinéa du nouvel article L. 1121-1, du principe selon lequel « le développement de la recherche sur la personne constitue une priorité nationale » était, à cet égard, évocatrice.

Fort heureusement, la commission des affaires sociales a bien vu que cette inscription dans le code de la santé publique était d'autant plus malvenue qu'elle tendait à opposer, au sein du livre Ier, deux principes qui suivent des logiques différentes. En fait, lorsque nous avons pris connaissance du contenu de cette proposition de loi, nous nous sommes d'abord demandé si une nouvelle

évolution législative était réellement nécessaire. À dire vrai, nous n'en sommes pas vraiment convaincus. Dans l'exposé des motifs de son texte, notre collègue Olivier Jardé évoque un dispositif à la fois complexe et incomplet - cela semble tout de même paradoxal - mais, surtout, les difficultés qu'ont les chercheurs à publier dans les grandes revues scientifiques internationales. C'est un point important sur lequel il est nécessaire de s'arrêter un instant. Les chercheurs français publient-ils moins que leurs collègues étrangers ? M. Jardé le sous-entend, mais ne donne aucun élément pour apprécier une telle affirmation. Pour ma part, j'ai fait quelques recherches et j'ai notamment consulté le dernier rapport biennal de l'Observatoire des sciences et des techniques, l'OST, qui fournit des éléments chiffrés intéressants, mais contrastés.

Précisons d'abord qu'il est difficile de comparer les rendements de systèmes de pays différents en se fondant seulement sur des critères quantitatifs. Ainsi, les Britanniques, qui font la course en tête pour la part des publications médicales, occupent la dernière place dans le classement de l'OMS pour la qualité de leur système de santé. Cela étant dit, il est exact que la part des publications françaises dans le monde a décliné ces dernières années. Comme le précise le rapport de l'OST, en 2006, la France était à l'origine de 4,4 % des publications mondiales en sciences de la matière et de la vie, contre 5,4 % en 1996. Mais précisons d'emblée que la part de tous les pays hautement développés a diminué au cours de la même période de l'ordre de 8 %. Même des pays comme la Suède, la Finlande, Israël ou le Japon, qui font des efforts considérables en matière de recherche, ont du mal à conserver leur position mondiale.

Par ailleurs, il faut aussi tenir compte de l'indice d'impact de ces publications, c'est-à-dire le rapport de la part mondiale de citations sur la part mondiale de publications. Dans ce domaine, la France a nettement progressé, en passant de 0,91 point en 1993 à 0,97 point en 2006. De même, il faut tenir compte à la fois des écarts qui existent entre les disciplines - ainsi, la France publie beaucoup plus en mathématiques, soit 6,9 % en 2006, qu'en biologie appliquée-écologie, soit 3,4 % - et de la visibilité de ces publications. À cet égard, selon le rapport de l'OST, « Pendant la période 2001-2006, la contribution française à la production mondiale en sciences de la matière et de la vie fléchit dans toutes les disciplines.

En sciences de la vie, ce recul s'est cependant accompagné d'une amélioration significative de sa visibilité internationale, de même qu'en chimie, physique et sciences de l'univers. C'est en biologie appliquée-écologie que les publications françaises ont la plus grande visibilité internationale ».

Ce rapport montre encore que la France copublice beaucoup, d'abord avec ses voisins européens, mais aussi avec les États-Unis, qui, en 2006, étaient ses premiers partenaires avec 24,6 % de ses copublications internationales, en particulier dans le domaine de la recherche médicale, près du tiers des copublications internationales de notre pays concernaient les sciences de l'univers et la recherche médicale.

Dernier élément intéressant, le rapport de l'OST montre parfaitement la corrélation qui existe entre le nombre de publications et l'argent investi dans la recherche académique par chaque pays. Ainsi, la France est aujourd'hui à la quatorzième place mondiale pour la « dépense intérieure de recherche et développement » par rapport au produit intérieur brut. Elle est même au seizième rang si l'on considère le taux de financement de la recherche par habitant. Depuis 1995, le ratio a diminué de 7,4 %, ce qui montre en fait que le vrai problème est bien plus celui du financement de la recherche que celui de la réglementation supposée complexe ou incomplète.

J'ai peut-être été un peu long sur ce sujet, mais il était important d'apporter ces précisions. Dès lors, est-il réellement opportun de créer, comme le propose le texte, un cadre unique pour l'ensemble des recherches sur la personne ? Là aussi, nous sommes pour le moins circonspects. Il semble que cette proposition soulève plus de questions qu'elle n'en résout. Sans être exhaustif, on peut en effet se demander quel intérêt il y aurait à réunir sous un cadre législatif unique trois types de recherches qui ne constituent pas des démarches de même nature. En réunissant sous les mêmes termes les recherches relevant de l'innovation et celles qui ne sont en réalité que de l'évaluation, ne risque-t-on pas d'engendrer une banalisation des recherches biomédicales et une confusion qui pourrait être préjudiciable aux personnes qui se prêtent à ces recherches ?

Par ailleurs, si les CPP sont saisis de l'ensemble des recherches, cela ne manquera sûrement pas de créer une surcharge de travail.

Avec des moyens limités, on aura peut-être un rendu quantitatif, mais sans doute moins qualitatif. Ces comités auront-ils la capacité de vérifier la qualification de la recherche dont ils seront saisis ?

De façon générale, comment peut-on définir en amont la catégorie à laquelle appartient la recherche et préjuger le risque avant qu'elle ne soit menée ? Si elles sont vraiment sans risque, pourquoi alors saisir des comités dont l'essence est la protection des personnes ? Quant aux termes choisis, eux aussi, ils nous laissent perplexes.

En ce qui concerne, par exemple, la première catégorie de recherches, pourquoi retenir le terme de « recherches interventionnelles » alors que la réglementation européenne utilise le terme *clinical trial* et que le protocole additionnel à la convention d'Oviedo vise expressément les recherches biomédicales ?

Pour ce qui est de la deuxième catégorie de recherches - les recherches interventionnelles à risques et contraintes négligeables -, on peut s'étonner de la création d'une catégorie intermédiaire alors même que la législation européenne n'envisage pas de « sous-catégorie » d'essais cliniques. On peut surtout se demander ce qu'est réellement un risque négligeable et comment on peut objectivement l'apprécier.

Selon nous, toute recherche dans le domaine de la biomédecine impliquant une intervention sur l'être humain doit offrir la même garantie de respect des droits et libertés fondamentales aux personnes qui s'y prêtent. À l'inverse, la création de cette catégorie intermédiaire de recherche aurait pour conséquence, au même titre que les recherches visant à évaluer les soins courants, de complexifier la qualification des protocoles de recherche, de retarder la mise en place des recherches, d'isoler la France sur le plan international et de reporter la responsabilité de la qualification des protocoles de recherche du promoteur au CPP et ainsi de dénaturer leurs missions au détriment de la protection des personnes.

Enfin, s'agissant des recherches observationnelles, elles sont définies dans le rapport comme celles dans lesquelles tous les actes sont pratiqués et les produits utilisés de manière habituelle, sans aucune procédure supplémentaire ou inhabituelle de diagnostic ou de surveillance.

Il s'agit en fait d'observer afin de collecter des informations et des données personnelles de santé.

Dès lors qu'il n'y a aucune intervention sur la personne, est-il nécessaire de confier leur examen aux CPP ? D'autant plus que, contrairement à ce que voudrait faire croire l'auteur du texte, ces études existent bel et bien aujourd'hui, et ne sont pas conduites dans un vide juridique, mais dans le respect de la loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés. Il revient ainsi à la CNIL de s'assurer que la recherche médicale ne porte atteinte ni à l'identité humaine, ni aux droits de l'homme, ni à la vie privée, ni aux libertés individuelles ou publiques et d'autoriser ces traitements qui font au préalable l'objet d'un avis du Comité consultatif sur le traitement de l'information en matière de recherche dans le domaine de la santé. A contrario, les CPP n'ont pas de compétences particulières pour garantir la vie privée et les libertés individuelles des personnes dont les données font l'objet de traitements.

En fait, nous craignons que la création de trois types de recherches définies selon le niveau de risque encouru par les personnes qui s'y prêtent ne soit plus une source de confusion que de simplification, voire, ce qui serait pire, qu'elle ne favorise des glissements des recherches de type 1 vers celles de type 2, ce qui reviendrait à appliquer des procédures allégées aux recherches interventionnelles.

Mme le rapporteur a bien perçu tous ces problèmes, puisqu'elle propose de ne retenir que deux catégories de recherche : les recherches interventionnelles et les recherches observationnelles. C'est un progrès notable, puisque, ce faisant, il n'y a plus de procédure allégée concernant les recherches interventionnelles. Néanmoins, il nous semble que cette distinction pose encore un certain nombre de problèmes s'agissant notamment des recherches observationnelles et de la compétence des CPP. Nous y reviendrons plus en détail lors de l'examen des articles.

Les CPP justement, ils sont placés depuis 1988 au cœur du dispositif législatif destiné à garantir la protection des personnes se prêtant à des recherches biomédicales. Ils sont au service de l'intérêt général en assurant la défense des droits et libertés fondamentales des personnes se prêtant à des recherches biomédicales et ils ne peu-

vent pas se mettre au service particulier des chercheurs. À l'origine, leur mission était claire : vérifier que les dispositions législatives et réglementaires qui s'appliquent aux expérimentations humaines sont respectées.

Aujourd'hui, il existe au sein de la communauté scientifique une volonté grandissante de transformer les CPP en comités scientifiques ou en comités d'éthique bis. D'ailleurs, dans la pratique, de nombreux CPP ont déjà entamé leur mutation. Devons-nous pour autant l'accepter ?

Pour ma part, je crois plutôt qu'il faudrait recentrer l'action des CPP sur leur mission initiale, à savoir la protection des personnes, et favoriser en parallèle la création de comités d'éthique de la recherche, CER, au sein des CHU. La mission de ces CER serait de répondre à l'ensemble des besoins exprimés par les chercheurs et les professionnels de santé, notamment en termes de formation et d'information sur la législation et l'éthique de la recherche, de les aider et de les orienter lors de la qualification de programmes de recherche et de délivrer un avis sur les projets d'études non interventionnelles et d'évaluation de soins courants ou de pratiques professionnelles. D'ailleurs, la mise en place des CER ne nécessiterait ni une modification de la loi Huriet-Sérusclat ni l'introduction de nouvelles dispositions législatives, leur existence étant déjà prévue par l'article L. 1412-1 du code de la santé publique, mais simplement la publication d'un arrêté du ministre chargé de la santé après avis du CCNE.

Un autre problème important soulevé par ce texte est celui de la participation à des recherches de personnes non affiliées à un régime de sécurité sociale. Les personnes qui ne sont pas affiliées à un régime de sécurité sociale sont essentiellement les populations migrantes ou les personnes en situation irrégulière sur notre territoire. Si, comme le précise le rapport, elles sont parfois « porteuses de maladies graves et contagieuses », ce sont surtout des personnes en situation de grande vulnérabilité sociale qu'il convient de protéger. C'est pour cette raison que, depuis 1988, le choix a toujours été fait d'exclure ces personnes d'un protocole de recherche. Quelles que soient les précautions prises par le texte, autoriser sous certaines conditions la possibilité pour des personnes non affiliées à un régime de sécurité sociale de participer à des recherches sur la personne revient à diminuer la protection de ces personnes vulnérables

en autorisant leur participation à des recherches dans un intérêt collectif de santé publique.

Faut-il préciser que le fait de bénéficier d'un régime d'assurance maladie permet en outre de s'assurer que la personne dispose d'un accès aux soins ? Son consentement à participer à une recherche n'est donc pas induit par la possibilité qui lui est ainsi offerte de bénéficier de soins auxquels elle n'aurait pas accès autrement. Je le rappelle, participer ou non à une recherche ne doit jamais être un devoir ni une perte de chance. Dans un contexte où l'accès à l'aide médicale d'État est chaque jour plus difficile et restreint, on voit bien à quel point le risque serait grand d'introduire en France cette problématique bien identifiée dans les pays pauvres.

Un autre sujet qui me tient à cœur, sur lequel ma collègue Patricia Schillinger reviendra plus longuement, est celui de la recherche sur les enfants et l'exercice de l'autorité parentale. Non seulement le texte initial est en recul par rapport aux nouvelles dispositions figurant dans le code civil en matière d'autorité parentale, mais, en outre, il risque d'introduire un nouveau motif potentiel de désaccord entre les parents et l'enfant se retrouvera alors au centre de ce conflit familial. C'est pour le moins dangereux. C'est pourquoi je crois vraiment que l'avis des deux détenteurs de l'autorité parentale doit être impératif dans tous les cas de recherche sur les mineurs.

Comme j'y ai déjà fait allusion, la commission des affaires sociales a profondément modifié le texte qui nous vient de l'Assemblée nationale. Nous y avons d'ailleurs contribué. Je veux donc saluer ici le travail de Mme le rapporteur et sa capacité d'écoute. Elle a su tenir compte des remarques qui lui ont été faites et des amendements qui ont été déposés, et ce quels que soient les groupes dont cela émanait.

Grâce à ce travail collectif, nous avons rectifié les aspects les plus négatifs du texte initial et recentré le débat sur la protection des personnes. Cependant, tous les problèmes ne sont pas réglés. Des sujets font encore débat et des dispositions peuvent être améliorées. C'est pourquoi le groupe socialiste a déposé treize amendements. À ce propos, je regrette vivement que notre amendement n° 16 ait été déclaré irrecevable par la commission des finances.

Je reviendrai lors de l'examen de l'article en question sur le fonctionnement plus que contestable de l'article 40 et son application. Pour nous, c'était un point important. S'agissant d'un texte ayant trait aux droits de la personne, nous étions dans l'esprit de la loi Huriet-Sérusclat à la recherche d'un accord unanime. Cela devient plus difficile.

Comme les membres de la commission des affaires sociales n'ont pas eu connaissance de cet amendement, et pour cause, je vais en dire quelques mots.

Il nous semblait important de donner plus de poids et d'indépendance à la commission créée par Mme le rapporteur dans le seul but d'améliorer le fonctionnement des CPP et de garantir une meilleure protection des personnes. C'est pourquoi nous souhaitions transformer cette commission, actuellement placée près de la Haute Autorité de santé, en autorité indépendante avec des missions élargies. Malheureusement, la jurisprudence applicable en matière d'article 40 nous en empêche. Une fois de plus, je constate que cela restreint fortement l'initiative parlementaire. Je voulais suggérer au Gouvernement de reprendre notre amendement à son compte afin de permettre le débat sur un sujet important. Il s'avère que le Gouvernement a déposé un amendement qui va exactement dans le sens inverse et qui aboutira à mettre cette commission sous son autorité.

Pour finir, j'ajouterai seulement que nous pourrions nous interroger sur le fait que, dès le départ, cette proposition de loi n'ait pas subi les foudres de l'article 40 alors qu'elle crée incontestablement des charges supplémentaires, notamment en confiant aux CPP le contrôle des recherches observationnelles.

Vous comprendrez donc que nous attendions de connaître le sort qui sera réservé à nos amendements avant de vous indiquer le sens de notre vote.



Interventions...

Proposition de loi relative aux recherches sur la personne

par Jacky LE MENN, sénateur d'Ille-et-Vilaine

[séance du jeudi 29 octobre 2009]

Madame la présidente, madame la ministre, madame la présidente de la commission des affaires sociales, madame le rapporteur, mes chers collègues, dans son intervention d'une grande solidité, mon collègue Jean-Pierre Geoffroy a déjà largement balayé le champ de cette proposition de loi, dont les dispositions auraient effectivement pu trouver place dans la loi HPST, « Hôpital, patients, santé et territoires » ou dans les textes destinés à réviser la loi de bioéthique que nous examinerons prochainement. Un autre choix a été fait par les auteurs de la proposition de loi, qui ont considéré qu'il était aujourd'hui urgent de faire évoluer le cadre juridique des recherches sur la personne. Soit ! Engageons-nous donc dans le débat.



Pour ma part, dans cette discussion générale, je me bornerai à soulever quelques questions que se posent également de nombreux membres des comités de protection des personnes. J'espère que des réponses y seront apportées tout au long de l'examen du texte par le truchement des amendements, qui, à n'en pas douter, seront âprement débattus.

Tout d'abord, les évolutions de notre société et celles de la recherche, prise en son sens générale, imposaient-elles de modifier, toutes affaires cessantes, le cadre législatif dans lequel la recherche s'inscrit ? Au vu de ces évolutions et de celles de la pratique, y a-t-il une connexion entre la proposition de loi et les problématiques de terrain ?

Dans ce contexte, quels sont les avantages ou les inconvénients de cette proposition de loi ?

En particulier, quelle protection pour les patients et quelles responsabilités nouvelles pour les acteurs de la recherche prévoit-elle ? Enfin, pour tout dire, quelles valeurs ce texte défend-t-il ?

Pour l'heure, cette proposition de loi nous laisse perplexes, surtout si nous nous inscrivons - mais sans doute sommes-nous très naïfs ? - dans une perspective visant la morale dans la science, morale dont le législateur ne devrait, selon nos convictions profondes, jamais se départir. Ici, dans cette perspective, nous pourrions nous poser la question philosophique - mais n'est-ce pas incongru ? - du respect de l'être humain et évoquer l'impératif catégorique kantien suivant, tel que le philosophe l'exprime dans *Fondation sur la métaphysique des mœurs* : « Agis de façon telle que tu traites l'humanité, aussi bien dans ta personne que dans tout autre, toujours en même temps comme fin, et jamais simplement comme moyen ».

Cet impératif renvoie au respect de la dignité humaine comme « valeur intérieure absolue ». Cela suppose l'absence d'instrumentalisation de l'être humain, par exemple dans le domaine des expérimentations biomédicales - l'objet du texte que nous examinons aujourd'hui - ou dans celui des transplantations d'organes. Mais là nous sommes déjà dans le champ de l'éthique, qui ne semble pas être la préoccupation centrale des auteurs de cette proposition de loi.

Pourtant, dans ce qu'il est convenu d'appeler sa sagesse, le législateur n'avait écarté cette préoccupation centrale concernant les recherches sur l'homme ni dans la loi de 1988 dite « loi Huriet-Sérusclat », ni dans la loi de 2004 relative à la politique de santé publique. Oublier la place centrale de l'éthique prépare à la banalisation des objets de la recherche et cette banalisation est l'anti-chambre, hélas ! d'atteintes potentielles aux libertés fondamentales, ce qui, j'en suis persuadé, mes chers collègues, est totalement inadmissible pour l'immense majorité d'entre nous.

Aussi, à l'occasion de l'examen de cette proposition de loi, veillons à ne pas nous situer à rebours de la doctrine internationale en la matière : la convention sur les droits de l'homme et la biomédecine, dite « convention d'Oviedo », adoptée par le Conseil de l'Europe, ou encore la déclaration d'Helsinki de l'Association médicale mondiale, amendée à l'occasion de sa cinquantième assemblée générale qui s'est tenue à Séoul en 2008.

J'ajouterai que l'objectif premier de la recherche impliquant des êtres humains est, dans le respect qui est dû à l'homme, à sa santé et à ses droits, de comprendre les causes et le développement des maladies mais aussi d'améliorer les interventions préventives, diagnostiques et thérapeutiques. Ces principes se suffisent à eux-mêmes et rendent accessoire toute autre considération. J'ai cru comprendre, en écoutant ses interventions tant en commission qu'ici même voilà quelques instants, que Mme le rapporteur s'en tenait à cette position, et je m'en félicite.

Cela étant dit, il nous faudra rester vigilants et ciseler les articles de cette proposition de loi afin de parvenir à un nécessaire équilibre, et le moins fragile possible, entre la protection renforcée des personnes et l'assouplissement souhaité par les promoteurs de la recherche, entre l'éthique, qui n'appelle pas de compromis, et le pragmatisme des acteurs de la recherche, qu'elle soit conduite ou non en CHU.

En ce qui concerne l'éthique, rappelons que, dans la loi du 9 août 2004 relative à la politique de santé publique, le législateur a modifié la composition des comités de protection des personnes afin de bien marquer sa prise en considération de la « réflexion éthique », le « contrôle du consentement » ayant progressivement pris le pas sur la simple protection de l'intégrité physique des personnes, qui était historiquement la première mission de ces comités, ainsi que l'a souligné fort à propos Mme le rapporteur lors de son intervention en commission. Quant au pragmatisme des chercheurs et des promoteurs de toute recherche, n'ayons pas peur d'affirmer qu'il conduit, plus souvent qu'on ne le pense, certains d'entre eux à ne pas exclure a priori - et d'autres même à privilégier - certaines formes de mercantilisme, comme je l'ai soutenu en commission des affaires sociales.

Mercantilisme qui conduit à vouloir gommer toutes contraintes, qualifiées péjorativement d'« admi-

nistratives », dans lesquelles, bien évidemment, sans que cela soit dit clairement, prennent place toutes les dispositions visant à la protection des personnes. Mercantilisme qui incite à un retour sur investissement le plus rapide possible - je parle des investissements financiers, le coût de la recherche étant souvent élevé - afin de pouvoir promptement faire breveter, après validation et éventuellement publication scientifique, les « produits » et/ou les « résultats » de leur recherche, en vue de leur possible commercialisation.

En fait, cela renvoie, d'une manière plus générale, à deux conceptions de la recherche. L'une est fondée sur la primauté donnée à l'individu, à la préservation de la dignité de la personne et, plus globalement, à la notion de solidarité humaine. Cette conception est celle, je pense, de la majorité d'entre nous dans cette enceinte. L'autre privilégie l'aspect commercial de la recherche, notamment lorsque ses promoteurs dépendent de laboratoires organisés en grands groupes internationaux. Là, on n'est jamais très éloigné de la recherche en priorité du profit, l'individu risquant fort de ne plus être qu'un maillon, la partie d'un tout qui constitue une chaîne commerciale naturellement plus préoccupée par ses performances et sa rentabilité, ce que nous ne pouvons accepter s'agissant de la vie humaine.

Pour terminer, je rappelle que nous devons rester vigilants sur les dérives potentielles que pourraient entraîner, par exemple, des recherches épidémiologiques comprenant des populations vulnérables, cela a déjà été dit. Nous devons également demeurer attentifs sur les conditions d'autorisation de recherche sur les mineurs. N'oublions pas en effet que les conséquences des dommages subis par les enfants sont différées, en raison de la fragilité particulière de leur organisme en croissance. N'oublions pas non plus les incidences de ces conséquences sur le plan assurantiel.

Mes chers collègues, devant l'approche de la recherche sur les personnes que nous proposent les auteurs de cette proposition de loi, nos concitoyens nous observent, inquiets et attentifs et ils ne manqueront pas de nous juger sévèrement si nous décevons leurs attentes exigeantes en ce domaine.



Interventions...

Proposition de loi relative aux recherches sur la personne

par Patricia SCHILLINGER, sénatrice du Haut-Rhin

[séance du jeudi 29 octobre 2009]

Madame la présidente, madame la ministre, mes chers collègues, nous savons tous aujourd'hui combien la recherche biomédicale est importante. Elle est non seulement nécessaire face à l'apparition de nouvelles maladies et à la persistance des maladies incurables, mais également essentielle pour l'amélioration des techniques d'exploration et de soins. Afin de tenir compte des avancées de la science et de leurs enjeux pour la société, la loi de bioéthique est régulièrement révisée. Dans le souci du respect des valeurs de notre société, elle cherche à répondre le mieux possible aux questions soulevées par le progrès scientifique et technique, ainsi qu'à garantir le respect de la dignité humaine et la protection des personnes les plus vulnérables contre toute forme d'exploitation.



La proposition de loi qui nous est soumise aujourd'hui, même si elle comporte certaines avancées, nous conduit donc à nous poser quelques questions.

Comme mes collègues, je m'interroge : pourquoi ces dispositions prennent-elles la forme d'une proposition de loi alors qu'elles auraient pu avoir leur place dans la prochaine révision de la loi de bioéthique ? Était-ce une manière d'éviter un passage devant le Conseil d'État ou l'élaboration d'une étude d'impact ? Lors des derniers états généraux de la bioéthique, une question fondamentale était au cœur des réflexions : comment permettre à notre pays d'être à la pointe des sciences et techniques biomédicales tout en faisant prévaloir une conception du progrès au service de l'humain, guidée et confortée par des principes éthiques clairement définis ?

Ce sont peut-être ces mêmes principes à vocation universelle qui ont permis l'adoption, lors de la conférence générale de l'UNESCO au mois d'octobre 2005, de la Déclaration universelle sur la bioéthique et les droits de l'homme. En effet, pour la première fois dans l'histoire de la bioéthique, les États membres, et avec eux la communauté internationale, se sont engagés à respecter et à appliquer les principes fondamentaux de la bioéthique énoncés dans un seul et même texte. Partout, les êtres humains doivent pouvoir bénéficier des progrès de la science et de la technologie, dans le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Il est donc primordial de protéger les personnes.

Mais nul n'est dupe ! L'intérêt du malade et les préoccupations plus égoïstes que l'on rencontre en matière économique, politique ou même académique sont bien souvent en tension constante. Aussi, face aux risques de dérives et d'abus que le développement de la science pourrait entraîner, il convient de poser des règles et d'être vigilants quant à la protection des personnes, en particulier des mineurs. C'est sur ce point que je souhaite intervenir.

Je voudrais souligner ici la sagesse de la commission des affaires sociales du Sénat, qui a rétabli l'obligation du consentement des deux titulaires de l'autorité parentale pour la participation d'un mineur à la recherche. En effet, le texte initial prévoyait que l'autorisation pour un mineur de participer à un protocole de recherches pouvait être accordée par un seul titulaire de l'autorité parentale. Cela risquait d'être une source de difficultés préjudiciable à l'enfant en cas de conflit entre les parents. J'avoue avoir été très surprise de constater que l'on avait voulu modifier le code de la santé publique pour permettre à un seul des titulaires de l'autorité parentale de laisser son enfant être le sujet d'expériences médicales.

Au regard de la protection des personnes, une telle modification ne pouvait constituer qu'une régression. Elle aurait plongé l'enfant au cœur de conflits familiaux en cas de désaccord entre les parents. Dans ce domaine, laisser l'autorité parentale à un seul des parents peut être porteur de dérives. De plus, on peut douter de l'articulation entre de telles dispositions et celles qui sont en vigueur en la matière dans le code civil.

En effet, la minorité légale entraîne une incapacité juridique et un besoin de protection. Or une telle protection ne peut être assurée que par les parents de l'enfant mineur dans le cadre des règles d'autorité parentale et d'administration légale. Même s'il est indispensable de réaliser des recherches impliquant des enfants afin d'améliorer le traitement existant pour ceux-ci, il est absolument nécessaire de les protéger de manière optimale, car les enfants constituent une population vulnérable. Par ailleurs, je vous rappelle qu'aux termes de la directive européenne de 2001, « un essai clinique sur des mineurs ne peut être entrepris que si [...] le consentement éclairé des parents ou du représentant légal a été obtenu ; ce consentement doit exprimer la volonté présumée du mineur et peut être annulé à tout moment sans que ce dernier en pâtisse».

Ainsi, la simplification du cadre juridique des recherches médicales sur les personnes ne doit pas se faire au détriment de la protection de ces dernières. Je me réjouis donc que la commission des affaires sociales soit revenue sur une telle autorisation, car - il faut le dire - le texte initial affaiblissait les dispositions destinées à protéger les personnes, et ce dans le seul objectif de faciliter la recherche médicale. Il est impératif que l'avis des deux parents soit requis. Nous resterons toujours vigilants à cet égard.

Tout comme nous serons vigilants quand le projet de loi créant un statut pour les beaux-parents arrivera en discussion au Sénat. En effet, il apparaît légitime de se demander comment ce statut, qui vise à reconnaître les « liens particuliers » existant dans les familles recomposées, s'articulera avec la proposition de loi dont nous débattons aujourd'hui. Si ce prochain texte simplifie les partages d'autorité parentale, il ne doit pas remettre en cause cette autorité dans le domaine de la recherche sur le mineur. L'assouplissement de tels partages ne doit pas se faire en matière de recherche et de santé.



Questions cribles...

Immigration

[séance du mardi 27 octobre 2009]

Question de Mme Bariza KHIARI, sénatrice de Paris

Monsieur le ministre, vous venez d'expulser par charter trois Afghans vers un pays en guerre. Au regard de l'engagement militaire de la France en Afghanistan, ces expulsions sont incohérentes et votre ligne de défense par le droit ne saurait tout justifier. Nous avons su faire preuve d'humanité dans le passé en trouvant une solution européenne de protection temporaire pour les Kosovars.



Les expulsions auxquelles vous avez procédé, contrairement à vos attentes, n'ont pas rencontré l'adhésion de nos concitoyens. Les Français n'aiment pas qu'on ajoute du malheur au malheur.

Devant cette indignation, vous annoncez un grand débat sur l'identité nationale. Est-ce le signe de convictions profondes ou d'arrière-pensées électoralistes ? Je ne tranche pas. Mais, de toute évidence, il s'agit, devant les problèmes quotidiens de ceux qui font la France, de faire diversion.

Le « zapping politique » fait office de stratégie gouvernementale, surtout lorsque ce gouvernement est en difficulté. Vous affirmez que ces Afghans ont été renvoyés dans des zones sécurisées. Or je constate que, pour le ministère des affaires étrangères, aucune zone n'est sûre et que, sur son site, il est déconseillé aux Français de se rendre en Afghanistan. Ce qui vaut pour les Français ne vaudrait-il pas pour les Afghans ?

Non seulement vous contredisez le ministère des affaires étrangères, mais vos services se substi-

tuent au Haut Commissariat pour les réfugiés qui, lui, a renoncé à établir une cartographie sécuritaire de l'Afghanistan selon les zones tant l'instabilité est forte dans ce pays.

La France va-t-elle, pour satisfaire les Britanniques, opérer un tri sélectif d'êtres humains en fonction de leur provenance de zones que vos services qualifient de sûres ? En quoi vos services sont-ils habilités à définir les zones sûres et celles qui ne le sont pas en Afghanistan et de quels moyens disposent-ils pour le décider ?

Monsieur le ministre, j'espère sincèrement qu'il n'arrivera rien aux personnes qui ont été reconduites à la frontière, pour elles, d'abord, pour notre conscience collective, ensuite !

Réponse de M. Éric Besson, ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire.

Madame la sénatrice, je ne répondrai qu'au volet de votre question relatif à l'Afghanistan. Je reviendrai sur l'identité nationale si une autre question m'est posée à ce sujet.

Pour ce qui concerne les retours forcés en Afghanistan, la situation est simple. D'abord, en matière d'asile, la France est, sinon le pays le plus généreux au monde, du moins le second après les États-Unis. Nous sommes le pays le plus généreux en Europe !

Si les demandes d'asile augmentent, les octrois d'asile progressent également de manière importante. La France n'a donc pas de leçons de générosité à recevoir sur ce sujet !

Par ailleurs, les filières criminelles et mafieuses de l'immigration clandestine sont un fléau qui menace le monde, et l'Europe en particulier. Ces filières très structurées, très professionnalisées, font payer très cher - et pas seulement aux Afghans - la possibilité de venir jusqu'à Calais pour essayer de passer au Royaume-Uni.

J'ajoute que de nombreux autres pays procèdent à des reconduites à la frontière. C'est le cas de la Suède, du Royaume-Uni, de la Belgique, des Pays-Bas ou encore de l'Italie, et cette liste n'est pas exhaustive. Sauf à décider de devenir la cible privilégiée des passeurs, la France ne peut donc pas s'isoler dans un refus de procéder à des reconduites à la frontière.

Avant de décider de reconduire trois personnes à la frontière afghane, nous avons vérifié plusieurs points.

Premièrement, que leur demande d'asile avait été rejetée. Ces trois personnes avaient effectivement été déboutées par l'Office français de protection des réfugiés et apatrides, l'OFPRA, par une juridiction civile, par une juridiction administrative et par la Cour européenne des droits de l'homme.

Deuxièmement, qu'elles avaient refusé un retour volontaire, que 180 autres Afghans ont, pour leur part, accepté depuis le début de l'année.

Troisièmement, qu'elles allaient retourner dans les zones les moins insécurisées ou les plus sûres, c'est-à-dire dans un périmètre de 200 kilomètres autour de Kaboul.

Voilà, madame la sénatrice, comment nous avons agi.

Réponse de M. Richard YUNG, sénateur représentant les Français établis hors de France

Monsieur le ministre, vous avez sans doute été surpris par le mauvais accueil que cette vilaine opération a eu dans l'opinion publique, une large majorité des Français ayant indiqué qu'elle y était tout à fait opposée. Vous avez alors « botté en touche », comme on dit au rugby, et vous avez annoncé un grand débat sur l'identité nationale. Vous considérez sans doute qu'il s'agit d'une bonne petite opération politique parce que cela devrait gêner la gauche.



Monsieur le ministre, je vous réponds en toute tranquillité que nous ne sommes absolument pas gênés par ce débat. Vous n'avez pas le monopole de la fierté nationale !

Si ce débat permet d'évoquer les valeurs qui sont les nôtres, de sensibiliser les jeunes - en dépit de la suppression de 16 000 postes d'enseignants, dont la moitié en histoire -, bref, si ce débat permet de progresser, nous serons avec vous.

En revanche, si ce débat vise à fermer la France, à caresser dans le sens du poil la bête jamais endormie...

Monsieur le ministre, si, par ce débat, c'est le nationalisme que vous cherchez à mettre en avant, alors, nous ne serons pas avec vous.

Question de Mme Claudine LEPAGE, sénatrice représentant les Français établis hors de France

Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, je voudrais évoquer la question sensible des mineurs étrangers isolés, et d'abord le problème de l'expertise médicale à laquelle la PAF, la police aux frontières, peut soumettre ceux-ci à leur arrivée en France en cas de doute sur leur âge réel. Sont alors suspects même ceux qui présentent un document d'identité, considéré comme faux, bien entendu...



Les services médico-judiciaires procèdent dans ce cas à des examens cliniques qui, selon le corps médical lui-même, ne peuvent que fournir une estimation très approximative de l'âge d'une personne : la marge d'erreur est de dix-huit mois. Comment admettre que le sort de ces jeunes puisse dépendre exclusivement de ces examens ? De plus, ceux-ci sont souvent pratiqués sans le consentement averti des mineurs eux-mêmes, qui ne bénéficient pas toujours de l'assistance d'un interprète.

Résultat : jusqu'à 60 % des personnes maintenues en zone d'attente se déclarant mineures ont été considérées par la PAF comme étant majeures.

Une telle procédure est indigne de la patrie des droits de l'homme. Tout mineur étranger isolé doit être présumé mineur en danger.

Que deviennent ensuite les mineurs « certifiés conformes » ?

Tout va à peu près bien jusqu'à leur majorité. S'ils ont été repérés, ils sont placés dans un centre d'accueil et scolarisés. Pourtant, une fois majeurs, ils ne sont plus protégés par un statut juridique. Ils se retrouvent sans ressources ni papiers, devenus irréguliers dans le pays où ils espéraient vivre et travailler. Leur avenir étant ainsi hypothéqué, ils deviennent la proie facile de filières criminelles. Ils ne peuvent même plus avoir de contacts avec les éducateurs et les travailleurs sociaux qui, pourtant, les ont suivis jusqu'à la veille de leurs dix-huit ans.

Que comptez vous faire, monsieur le ministre, pour mettre fin à cette situation honteuse, indigne de notre pays ?

Réponse de M. Eric Besson, ministre.

Madame la sénatrice, je suis extrêmement surpris de la tonalité de votre question. J'ai répondu tout à l'heure à propos de « la jungle », comme l'appelaient les migrants, que la France est l'un des rares pays au monde, l'un des rares pays en Europe à ne jamais reconduire à la frontière les mineurs étrangers isolés.

Je persiste et signe : la France est l'un des rares pays au monde et en Europe à ne jamais reconduire à la frontière les mineurs étrangers isolés, et je serais très heureux que quelqu'un m'apporte la démonstration du contraire !

Pour autant, devons-nous ignorer que nous faisons face à un afflux de mineurs étrangers isolés, notamment pour les raisons que je viens d'indiquer ? Car, à partir du moment où il est notoire que la France ne les reconduit jamais, il est logique que, pour les filières, pour les passeurs, elle devienne une destination particulièrement recherchée.

Cela étant, la France n'est pas seule à être confrontée à ce phénomène, qui est à ce point devenu un problème européen que l'actuelle présidence suédoise vient de décider d'en faire l'une

des priorités de ce qui s'appellera le « programme de Stockholm » et que la future présidence espagnole l'inscrira parmi ses toutes premières priorités.

Oui, vous avez raison, madame la sénatrice, il y a une zone floue : nous accueillons des mineurs qui ont quatorze, quinze, seize ans, et dont la régularisation n'est pas automatique lorsqu'ils atteignent l'âge de dix-huit ans. C'est pourquoi j'ai créé un groupe de travail, auquel participent notamment France Terre d'asile et divers experts, pour étudier cette question.

Pour ce qui est de l'examen médical, madame la sénatrice, contrairement à ce que vous avez suggéré, nos règles et notre jurisprudence veulent que le doute sur l'âge profite toujours au mineur. Lorsque nous sommes dans la marge d'incertitude que vous évoquez, l'intéressé est donc toujours considéré comme mineur.

Je donnerai un exemple de l'application concrète de ce principe aux mineurs extraits de « la jungle » : savez-vous que mon ministère, pour 100 jeunes Afghans isolés, a mobilisé, afin qu'ils soient bien traités et que nous puissions leur proposer un parcours de vie, 700 000 euros ? Vous m'avez bien entendu : pour 100 jeunes Afghans, 700 000 euros ont été débloqués en urgence par mon ministère ! Si ce n'est pas là une preuve irrefragable de la générosité de la France, que vous faut-il ?

Réponse de Mme Claudine LEPAGE, sénatrice représentant les Français établis hors de France

Monsieur le ministre, c'est précisément sur le passage de la minorité à la majorité que j'ai insisté, car c'est à ce moment-là que surviennent le plus de problèmes et que ces jeunes, qui ne sont plus protégés, ont tendance à disparaître ou, pour certains, à sombrer dans la criminalité.

S'ils ont suivi un cursus scolaire en France durant un, deux ou trois ans, ils parlent français, ils ont acquis des compétences. Plus que quiconque, ils réunissent donc les conditions pour être naturalisés, ou tout au moins, dans un premier temps, obtenir un permis de séjour.

**Question de Mme Alima BOUMEDIENE-THIERY,
sénatrice de Paris**

Monsieur le ministre, mes collègues viennent de rappeler avec justesse le caractère profondément cynique et révoltant de la décision que vous avez prise de renvoyer trois Afghans vers un pays en guerre, les exposant ainsi à des risques certains pour leur vie. Ce renvoi s'est fait au mépris des engagements internationaux de notre pays : convention européenne des droits de l'homme, charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.



Cette décision mérite que l'on se penche davantage sur la situation du droit d'asile en Europe, plus particulièrement au regard des instruments qui pourraient apporter une réponse digne, humaine et cohérente à cette situation catastrophique.

Or, comme hier la fermeture de Sangatte, l'évacuation de « la jungle » n'a rien réglé : à la recherche d'une protection, les migrants reviennent, et c'est normal. Je me demande d'ailleurs si, en fin de compte, ce n'était pas pour vous un simple coup médiatique, ou bien de la surenchère...

En ma qualité de corapporteur pour la commission des affaires européennes du paquet européen « Asile », je me suis rendue à Calais, où, avec mes collègues, j'ai entendu de nombreux intervenants. Nous avons formulé des propositions. Vous ne nous avez pas entendus.

Permettez-moi de vous rappeler qu'en 2001, lors de la crise des Balkans, l'Europe avait trouvé une solution : grâce à une directive permettant la protection temporaire, nous avons pu accueillir plus de 100 000 réfugiés de cette région. Cette directive obligeait les États à ne pas renvoyer les réfugiés qui fuyaient la guerre, tout comme la France devrait, aujourd'hui, s'engager à ne pas expulser des Afghans vers Kaboul, c'est-à-dire vers un pays en guerre.

Cette protection temporaire ne saurait être efficace si elle ne procédait pas d'une action commune des États européens agissant au titre de la solidarité européenne. On sait que la solution est européenne avant d'être française ! Ce que nous avons été capables de faire ensemble hier pour ceux qui fuyaient la guerre dans les Balkans, nous devons être capables de le faire aujourd'hui pour les Afghans.

Dès lors, allez-vous décider de régler de manière cohérente, concertée, globale et dans la dignité le sort des Afghans ou allez-vous continuer dans la voie du cynisme, du mensonge, en procédant à des expulsions contraires au droit européen et sans tenir le moindre compte des décisions de la Cour européenne des droits de l'homme ?

Réponse de M. Éric Besson, ministre.

Madame la sénatrice, pourquoi vous obstinez-vous à ne pas vouloir entendre que la Cour européenne des droits de l'homme, dont je n'ai pas eu le sentiment qu'elle était peu exigeante en matière de respect des droits de l'homme, a validé nos procédures ?

Pourquoi ne voulez-vous pas entendre que nous appliquons à la lettre les recommandations et les règles du Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés ? Nous allons même plus loin que ces recommandations.

Tout à l'heure, je l'ai noté, vous n'avez finalement pas contesté le fait que la France ne reconduisait jamais à la frontière les mineurs étrangers isolés et, en cela, vous avez bien fait. (Mme Nicole Bricq s'exclame.) Mais savez-vous que nous allons bien au-delà des recommandations du HCR ? Le HCR dit que l'on peut reconduire un mineur étranger isolé dans son pays d'origine à condition qu'il y bénéficie sur place d'un abri acceptable. La France fait bien plus.

Par ailleurs, je le répète, les moyens que nous consacrons à l'asile sont extrêmement importants. Nous avons évoqué, voilà un instant, le budget du ministère de l'immigration, budget qui s'élève à environ 600 millions d'euros : la moitié est consacrée à l'asile. Nous allons ouvrir des budgets supplémentaires extrêmement importants pour les centres d'accueil des demandeurs d'asile, les CADA.

La demande d'asile a augmenté de 20 % depuis le début de l'année 2009, comme en 2008, et l'octroi de l'asile a, lui aussi, sachez-le, augmenté de 20 %.

Ce qui nous sépare peut-être, c'est que nous croyons, nous, à la nécessité de réguler les flux migratoires. La régulation des flux migratoires et l'intégration sont les deux faces d'une même médaille. Si nous voulons bien intégrer en France les étrangers en situation régulière, nous devons lutter contre l'immigration irrégulière. L'asile est une trop noble cause pour qu'il soit détourné. Or nous assistons actuellement en Europe à des procédures qui visent à détourner ce bel héritage qu'est l'asile.

**Réponse de Mme Alima BOUMEDIENE-THIERY,
sénatrice de Paris**

Monsieur le ministre, je ne reviendrai pas sur la Cour européenne, qui condamne assez régulièrement la France, ni sur le HCR et France Terre d'asile, qui ont lancé appel pour une solution différente de la vôtre.

Lors du Conseil européen des 29 et 30 octobre, la France, qui a pesé lourdement dans la mise en place du Pacte européen sur l'immigration et l'asile, pourrait alors peser de tout son poids pour la mise en œuvre d'un instrument de protection européen spécifique. À situation spécifique, solution spécifique.

La directive de 2001 doit être réactivée d'urgence. Elle a permis d'accueillir les réfugiés des Balkans, elle doit permettre d'accueillir aujourd'hui les Afghans.

Si vous en avez la volonté, vous en avez les moyens. Chaque État membre pris individuellement ou l'ensemble des États membres pris collectivement ont le pouvoir et les outils permettant de reconnaître des protections temporaires ou humanitaires : c'est le texte de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

Monsieur le ministre, relisez cette charte et, à long terme, construisons une politique européenne d'asile harmonisée, protectrice, respectueuse des droits humains, qui permette enfin d'instaurer un régime d'asile européen commun, solidaire et qui soit défini, pourquoi pas, de manière « concertée », puisque vous aimez ce terme !



Communiqué de presse...

Les banques et les établissements financiers doivent assurer le risque qu'ils prennent sur les marchés financiers !

Madame Nicole Bricq, sénatrice de Seine-et-Marne, vice présidente de la commission des Finances, s'oppose, au nom du groupe socialiste, à la proposition de M. Arthuis, Président de la commission des Finances, et de M. Marini, rapporteur général, de supprimer la taxe sur les salaires acquittée par l'industrie financière en contrepartie d'une taxe d'assurance systémique.

En effet, dans le cadre d'une approche préventive du risque a priori, cette proposition se trouve annulée par cet effet de compensation.

Au contraire, le Groupe socialiste du Sénat propose, dans le cadre d'une proposition de résolution européenne en débat en séance ce jeudi 27 octobre, la création d'une taxe assurantielle qui serait acquittée par l'industrie financière et bancaire et versée à un fond de garantie européen, contrôlé par le futur superviseur financier à l'échelle de l'Union.

Pour Madame Bricq, cette proposition pourrait être mise en œuvre sur le plan national, parallèlement et en complément du dispositif proposé par les députés socialistes d'une surtaxe de 10% à l'impôt sur les sociétés, qui intervient ponctuellement et a posteriori. L'objectif est, dans les deux cas, que les contribuables ne soient pas en dernier ressort appelés à assumer les risques pris par le système financier.

diffusé le 29 octobre 2009



Communiqué de presse...

Agriculture : Sarkozy ne peut se dédouaner de ses responsabilités !

Jean-Pierre Bel exprime, au nom du Groupe socialiste, sa déception et sa colère face aux annonces du Président de la République concernant l'agriculture française. Déception quant aux mesures proposées par Nicolas Sarkozy et colère devant un Président qui semble découvrir l'ampleur d'une crise dont il est pourtant responsable !

Soyons clairs ! La majorité gouvernementale porte toute la responsabilité de la crise actuelle, même si elle tente de s'en dédouaner, en proposant des aides qui ne prennent pas le mal à la racine. Les socialistes le disent depuis longtemps : l'agriculture a un besoin fondamental de régulation. Et sur ce point précis, Nicolas Sarkozy chante un refrain qui commence à faire long feu.

Après ce discours, un de plus, les agriculteurs ont de quoi être inquiets ! Le Président prétend refonder le secteur agricole comme il l'a fait avec le capitalisme financier ! Au vu des résultats obtenus dans la finance, il n'y a rien à attendre de ces incantations stériles. D'ailleurs, il est déplorable qu'à chaque fois que la droite est en difficulté, elle se cache derrière l'« identité nationale » qui n'est pas une réponse aux problèmes de l'agriculture.

Le secteur agricole doit être régulé au niveau national mais surtout au niveau communautaire. Là encore, la démagogie et les discours ne pourront plus masquer la responsabilité du gouvernement qui lors de sa présidence de l'Union Européenne a accepté la fin des quotas laitiers.

Les sénateurs socialistes demandent la création d'une commission d'enquête sur la formation des prix agricoles permettant de faire la transparence sur la chaîne de commercialisation car depuis la loi LME, le rapport de force entre les agriculteurs et la grande distribution a été modifié en faveur des grandes enseignes sans aucun bénéfice pour les consommateurs.

diffusé le 28 octobre 2009



Communiqué de presse...

Les droits de l'Homme font partie de l'héritage culturel de la France

Les sénateurs du groupe socialiste vont interpeller le ministre de l'Immigration et de l'Identité Nationale lors de la séance de questions cribles qui auront lieu cet après-midi, à 17h.

Par les voix de Mesdames Khiari, Boumediene-Thiery (Verts) et Lepage, les sénateurs de l'opposition questionneront le ministre sur la politique de reconduite à la frontière et sur l'amalgame électoraliste que la droite fait entre immigration et identité nationale.

Les sénateurs de gauche veulent débattre sur le fond et promettent au ministre un débat parlementaire sans complaisance !

Il est scandaleux de laisser croire que l'immigration est un danger pour l'« identité » de la France. Sur ces questions qui touchent à l'héritage culturel de notre pays, notamment en matière de droits de l'homme où la France possède une véritable tradition, aucun amalgame n'est permis !

diffusé le 27 octobre 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**