



# Bulletin du Groupe Socialiste Sénat

n°134 - Mardi 19 janvier 2010



# S O M M A I R E

⇒ Edito du Président	p. 3
⇒ Interventions	p. 4
- Débat d'initiative sénatoriale sur la «pénibilité, emploi des seniors, âge de la retraite : quelle réforme en 2010 ?»	
⇒ Interventions de M. René TEULADE et Mme Christiane DEMONTES	
⇒ Questions-réponses de MM. Jacky LE MENN et Yves DAUDIGNY	
- Débat sur l'évaluation de la loi de modernisation de l'économie	
⇒ Interventions de Mmes Nicole BRICQ, Bariza KHIARI, M. Daniel RAOU et Mme Christiane DEMONTES	
- Débat sur le Moyen Orient	
⇒ Interventions de Mmes Monique CERISIER-BEN GUIGA, Josette DURRIEU et Dominique VOYNET	
- Proposition de loi visant à créer une allocation journalière d'accompagnement d'une personne en fin de vie - DG	
⇒ Interventions de MM. Jean-Pierre GODEFROY et Claude JEANNEROT	
- Débat sur l'évaluation de la loi sur le service minimum dans les transports	
⇒ Interventions de Mme Christiane DEMONTES et M. Michel TESTON	
- Proposition de loi organique portant application de l'article 68 de la Constitution	
⇒ Interventions de MM. François PATRIAT, Jean-Pierre BEL et Jean-Pierre MICHEL	
⇒ Motion de demande de renvoi à la Commission défendue «contre» par Jean-Pierre MICHEL	
- Proposition de loi relative à la création des maisons d'assistants maternels - DG	
⇒ Interventions de Mme Claire-Lise CAMPION	
- Proposition de loi relative aux délais de paiement des fournisseurs dans le secteur du livre - DG	
⇒ Interventions de M. Serge LAGAUCHE et Mme Claude LEPAGE	
⇒ Questions orales avec débat (séance du jeudi 14 janvier 2010)	p. 66
- Application de la loi n° 2009-971 du 3 août 2009 relative à la gendarmerie nationale	
⇒ Interventions de Mme Vigninie KLES et M. Jean-Jacques MIRASSOU	
⇒ Question d'actualité au Gouvernement (jeudi 14 janvier 2010)	p. 74
- Soldats français tués en Afghanistan par Didier BOULAUD	
- Fiscalité environnementale par Nicole BRICK	
- Jeunesse et prévention par Raymonde LE TEXIER	
⇒ Conférence de presse	p. 80
- «Le combat des socialistes contre la réforme territoriale» - Conférence de presse organisée par le Groupe socialiste du Sénat le mardi 19 janvier 2010	
⇒ Communiqués de presse	p. 85
- Pour un sursaut du Sénat sur les collectivités territoriales	
- Jean-Pierre BEL demande au Président du Sénat de saisir le Conseil d'Etat sur le statut pénal du Chef de l'Etat	
- Solidarité pour Haïti	
- La taxe exceptionnelle sur les bonus rate son objectif !	
- L'abandon du programme A. 400. menacera la stratégie industrielle et de défense à l'échelon	



# Edito du Président

## Discours et réalités !

**L**a régulation financière devra être une des grandes questions de 2010. Les profits du secteur financier sont revenus, ainsi que les mauvaises habitudes qui ont entraîné la crise de 2008. Mais, si la crise financière a été résorbée (temporairement), la crise économique et sociale se poursuit et s'amplifie : le pouvoir d'achat des Français est en berne, le chômage poursuit sa remontée, la situation de nombre d'entreprises demeure difficile. Or, cette embellie financière est due largement aux aides accordées par le contribuable. Il y a donc un problème. Le Président américain face à cette situation inacceptable a réagi, par la mise en place d'une imposition des banques sur leur bilan. « Mon engagement est de récupérer chaque centime dû aux contribuables américains ; et ma détermination est renforcée par l'annonce de bénéfices colossaux et de bonus indécents au sein des sociétés qui doivent leur survie aux contribuables ». Une commission d'enquête a aussi été créée au Congrès pour identifier les causes de la crise financière.



On aimerait la même ardeur pour notre pays. Jusqu'ici le Président de la République a beaucoup parlé, de G 20 en algarades contre les banquiers voyous ou les trader voleurs. Ils n'ont jamais été suivis d'actes. C'est seulement dans le prochain collectif qu'une taxe sera examinée. Pour l'instant, elle est ridicule tant dans sa destination (seulement les bonus des trader en 2009) que dans son impact net (90 millions d'euros). On est loin de récupérer les milliards accordés aux banques ou de contrôler les jeux dangereux des artificiers de la finance. Quant aux actions pour réguler un système financier qui préfère toujours les plaisirs

du casino à l'accomplissement de ses missions de financement de l'économie, on devra se contenter de quelques mesurette contre les paradis fiscaux.

Autre question cruciale en 2010 : les retraites. Le besoin de financement de l'ensemble des régimes obligatoires va atteindre cette année 25 milliards d'euros. Rappelons que le système était équilibré en 2001. Les responsabilités sont donc claires et comme pour les déficits publics l'irresponsabilité coexistant depuis 2002 avec l'idéologie a abouti à ce résultat inquiétant. Les discours sur la refondation du système commencent donc à fleurir dans la bouche du Président. Par l'annonce de telles prévisions, il prépare aussi l'opinion au relèvement de l'âge de la retraite et à la réduction des retraites des fonctionnaires qui seront annoncés après les régionales. Car, là encore, il n'est pas question d'imaginer un dispositif qui aboutirait à faire payer plus au système financier, à mettre fin aux niches sociales qui coutent 5 milliards d'euros par an, ou à supprimer des exonérations inutiles de cotisations sociales (30 milliards d'euros par an).

C'est cela la droite !

Jean-Pierre BEL



# Intervention...

**Débat d'initiative sénatoriale sur la «pénibilité, emploi des seniors, âge de la retraite : quelle réforme en 2010 ?»**

**par René TEULADE, sénateur de la Corrèze**

(semaine de contrôle de l'action du Gouvernement - séance du mardi 12 janvier 2010)

**M**onsieur le président, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, quelle réforme sera décidée en 2010 ? Au cours de la décennie qui vient de s'écouler, tous les responsables politiques, y compris au plus haut niveau, ont affirmé la nécessité de procéder à des réformes pour garantir l'avenir des retraites par répartition, qui est, selon leurs propres termes, l'expression de la solidarité entre les générations et, de ce fait, un facteur de cohésion sociale. Tous ont souligné que, pour être comprises et acceptées par les Français, ces réformes devaient faire l'objet d'une véritable concertation et qu'elles ne devaient pas opposer retraités et cotisants, secteur privé et secteur public et, au sein de celui-ci, les différents régimes. Notre Haute Assemblée est naturellement convaincue de cette nécessité.



De même, l'allongement de l'espérance de vie est la donnée fondamentale, permanente et structurante à partir de laquelle doit s'articuler toute notre réflexion. Contrairement à ce que l'on peut dire parfois, c'est un progrès considérable pour l'humanité.

Ainsi, loin de se limiter à un simple débat financier, la question des retraites relève d'un choix de société.

Par ailleurs, l'avenir des retraites constitue, comme l'ensemble des problèmes économiques et sociaux, une question vivante et mouvante pour laquelle il n'y a pas de solution définitive, et qui nécessite des adaptations progressives et successives en fonction des réalités du moment.

Si l'on veut éviter de privilégier les deux instruments immédiatement utilisables que sont la baisse du niveau des retraites et la hausse des prélèvements obligatoires, dans une réflexion qui ne peut dépasser dix ans, d'autres éléments doivent entrer en ligne de compte tels que l'emploi, l'augmentation des effectifs cotisants, la réduction du temps de travail, le taux de croissance et le partage de ses fruits, les politiques salariales, l'assiette des cotisations ou la place que notre société entend faire aux retraités.

En effet, après la période de formation et celle de l'activité professionnelle, vient de façon plus ou moins progressive, selon les situations individuelles, le temps de la « troisième vie ». Il permet aux aînés de jouer dans la société un rôle actif sur le plan social et économique.

Faut-il rappeler que 30 % des maires ont plus de soixante ans ou que les seniors ayant cessé leur activité professionnelle prennent une part souvent importante dans la vie de proximité ou au sein des associations et des syndicats ?

Dans une société où le temps fait souvent défaut aux actifs, les jeunes retraités soutiennent fréquemment leurs parents, notamment lorsque ces derniers sont confrontés au handicap, ainsi que, sur le plan financier, leurs enfants et leurs petits-enfants.

La fin de l'activité professionnelle n'est pas la fin de l'activité économique et sociale.

Renverser l'attitude à l'égard des fins de carrière afin de faire mieux coïncider cette interruption avec la durée allongée des cotisations nécessite une évolution des comportements des entreprises et des salariés, mais aussi une adaptation des dispositifs existants. La cessation brutale et anticipée de l'activité constitue un gaspillage d'expérience et de savoir.

Elle se traduit souvent par des problèmes de santé liés à la rupture des rythmes de vie acquis et à un sentiment d'inutilité sociale.

Il conviendrait de mettre en œuvre au sein des entreprises une politique nouvelle concertée et négociée de gestion des âges, notamment lors des deuxièmes parties de carrières professionnelles, lorsque les métiers sont éprouvants et ne peuvent être poursuivis au-delà de soixante ans.

Le problème des retraites et de leur avenir est un problème dont les enjeux sociaux et économiques sont considérables. Le choix fait il y a soixante ans d'un système fondé sur la répartition, nous le disons avec force, n'est pas négociable, car il a permis au plus grand nombre d'accéder, par une retraite décente, à la dignité dans cette troisième partie de la vie.

Quelles que soient les évolutions démographiques, dont personne ne néglige l'impact, ce sont l'emploi, la croissance, la répartition des richesses et, en fin de compte, la notion de politique économique et sociale qui déterminent la capacité de nos systèmes de retraite à tenir les engagements de ce contrat de solidarité entre les générations et qui permettent de maintenir, mes chers collègues, la cohésion de notre société. Il s'agit de facteurs importants à respecter si nous ne voulons pas, après la lutte des classes, connaître la lutte des générations.



# Intervention...

Débat d'initiative sénatoriale sur la «pénibilité, emploi des seniors, âge de la retraite : quelle réforme en 2010 ?»

par Christiane DEMONTES, sénatrice du Rhône

(semaine de contrôle de l'action du Gouvernement - séance du mardi 12 janvier 2010)

**M**onsieur le président, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, mon collègue René Teulade vient d'intervenir sur les retraites. Je centrerai donc mon intervention sur l'emploi des seniors et sur la pénibilité. Les statistiques du ministère du travail montrent que la situation de l'emploi des seniors est très dégradée dans notre pays. Le taux d'emploi des 55-64 ans avoisine 38 %, M. le rapporteur l'a rappelé, contre 45 % en moyenne européenne. Nous sommes donc loin de l'objectif de Lisbonne fixant à 50 % le taux d'emploi des seniors dès l'année 2010.



Avec la crise et ses conséquences sur l'emploi, la situation s'est encore dégradée. Or la France offre la particularité, dont nous n'avons pas à être fiers, de présenter un taux d'activité très bas des seniors et des jeunes. Depuis le 1er janvier les entreprises d'au moins cinquante salariés non couvertes par un accord ou un plan d'action pour l'emploi des seniors se verront infliger une amende égale à 1 % de leur masse salariale. Tout à fait, mais, quoi qu'il en soit, permettez-nous de douter de l'efficacité d'une telle disposition !

Quel sera l'effet de cette amende sur des entreprises qui dégagent des bénéfices énormes ?

Le sujet de l'emploi des seniors est lié explicitement à celui de la pénibilité, lequel avait conditionné l'adoption de la réforme de 2003. Six ans après, le constat est amer. Malgré de nombreuses séances de travail entre les partenaires sociaux, le dispositif de prise en compte n'a jamais vu le jour en raison de l'opposition du patronat à toute par-

ticipation pour financer la compensation de la pénibilité.

Apporter une réponse à la question de la pénibilité s'inscrit dans une démarche de recherche de justice sociale. Il suffit, pour s'en convaincre, de se référer au rapport de l'Institut national d'études démographiques, l'INED, qui traite de la double peine des ouvriers.

Il y est observé qu'à trente-cinq ans les hommes cadres supérieurs ont une espérance de vie moyenne dépassant de six ans celle d'un ouvrier et que le différentiel est de deux ans pour les femmes.

En ce qui concerne « l'espérance de vie en santé », qui renvoie à une situation dénuée d'incapacité ou de handicap, il est noté que les cadres supérieurs âgés de trente-cinq ans vivront trente-quatre des quarante-sept années d'espérance de vie sans handicap ou incapacité de type 1, laquelle concerne les problèmes de vue, de mobilité, soit dix ans de plus qu'un ouvrier. Pour les femmes, l'écart est de huit années. Malgré cette réalité, les acceptions concernant la pénibilité demeurent fragmentaires et ne renvoient à aucune disposition du code du travail.

Un emploi peut être considéré comme dangereux, même s'il n'est pas nécessairement pénible. C'est ce qui ressort du jugement prononcé par la cour d'appel de Paris le 9 juin 2004 aux termes duquel « le risque grave ne saurait être constitué par la seule pénibilité du travail ».

Le code du travail ne fait pas d'amalgame entre la pénibilité liée à l'exercice d'une fonction et les mauvaises conditions de travail, notion qui renvoie à une organisation et à un climat défectueux.

De fait, la prise en compte de la pénibilité reste posée. Or l'observation des dispositifs de départs anticipés, souvent instaurés en guise de traite-

ment social du chômage, laisse apparaître que certains départs sont en lien avec cette prise en compte. Je pense, notamment, à la préretraite des travailleurs de l'amiante et à la cessation anticipée d'activité de certains travailleurs salariés.

Force est de constater que le patronat, comme l'actuelle majorité, cherche à limiter le champ d'application de ce dispositif en voulant restreindre son périmètre aux seuls salariés ayant développé une maladie ou en rendant strictement individuelle l'accessibilité à la préretraite.

Si tel était le cas, nous ne serions plus dans une logique de compensation, mais dans une logique de réparation, ce qui est tout à fait différent ! Voilà ce qui est au cœur de l'échec des négociations interprofessionnelles sur la pénibilité du travail.

À la logique de compensation prônée par les syndicats de salariés s'oppose celle de la réparation de l'usure.

Le MEDEF a proposé que, en fonction de facteurs de pénibilité préalablement déterminés, le salarié qui satisferait aux critères d'éligibilité pourrait, deux ans avant son départ en retraite, accéder à un mi-temps, le mi-temps non travaillé étant financé par la solidarité nationale.

Ainsi, les employeurs, même responsables, ne seraient pas mis à contribution. C'est le salarié qui financerait les conséquences de sa dégradation physique.

Nous sommes inquiets à la lecture du rapport du député Jean-Frédéric Poisson, qui reprend les positions du MEDEF. La philosophie de ce rapport, adopté par la majorité, transparait très clairement lorsque le rapporteur affirme qu'il « n'est pas favorable à une mise en place de retraites anticipées ou cessations anticipées d'activité ou à une augmentation des droits à pension de retraite pour les travailleurs ayant été exposés à la pénibilité ».

Pire, il déclare : « S'il est indubitable que des différences réelles en matière d'espérance de vie sont constatées entre les ouvriers et les cadres, il demeure impossible de considérer que la seule cause de cet écart provient des conditions de travail. La santé est une réalité suffisamment personnelle pour que soient également évoquées des

considérations qui touchent au mode de vie des personnes, et en particulier à la qualité de leur accès aux soins non moins qu'à leurs habitudes. » Cela laisse sans voix !

En conclusion, nous considérons que prendre ce rapport comme base de travail des futures négociations ne répondrait pas, selon nous, aux attentes des partenaires sociaux.

Des différences subsistent entre les organisations de salariés et d'employeurs, mais ces dernières se sont toutes accordées sur trois facteurs principaux de pénibilité : les contraintes physiques, l'environnement de travail agressif et les rythmes de travail. C'est sur cette base que nous devons travailler.

À nos yeux, les écarts d'espérance de vie entre nos concitoyens justifient d'accorder des avantages spécifiques aux salariés qui ont subi des conditions de travail pénibles.

Ces avantages ne doivent pas être uniquement pris en charge par la collectivité.

Les employeurs ne sauraient prétexter le coût du travail dans la compétition internationale pour s'exonérer de leurs responsabilités.



# Intervention...

**Question : compensation de la pénibilité de certains métiers**  
Débat d'initiative sénatoriale sur la «pénibilité, emploi des seniors, âge de la retraite : quelle réforme en 2010 ?»

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

(semaine de contrôle de l'action du Gouvernement - séance du mardi 12 janvier 2010)

**M**onsieur le président, monsieur le ministre, la loi portant réforme des retraites du 21 août 2003 a été votée avec le soutien remarqué d'une grande organisation syndicale, sous réserve de la création - qui lui était promise - d'un dispositif de compensation de la pénibilité de certains métiers. En 2010, que constatons-nous ?



Premièrement, le dispositif de compensation espéré pour les travailleurs qui, du fait de la pénibilité de leur emploi, ont une espérance de vie réduite, n'a toujours pas vu le jour, le patronat se montrant opposé à toute participation au financement d'un tel dispositif.

Deuxièmement, il n'existe toujours aucune définition juridique claire de la pénibilité dans le code du travail.

Troisièmement, depuis 2003 la proportion de salariés cumulant trois types de contraintes physiques a encore progressé.

Quatrièmement, s'agissant des contraintes mentales, elles ne cessent de s'accroître. Les contraintes organisationnelles se généralisent ; les temps sont de plus en plus éclatés - pour certaines professions on parle même d'« horaires hachés » ; le travail de nuit se développe ; les horaires atypiques ou imprévisibles deviennent la norme, induisant des difficultés insurmontables entre vie privée et vie professionnelle, notamment pour les femmes.

Cinquièmement, tout cela s'inscrit dans le cadre d'une menace constante, pour ne pas dire un

chantage au licenciement, de la part d'une majorité d'entreprises parmi les plus grandes, y compris les entreprises publiques. Cette situation accroît la souffrance mentale des salariés, qui savent pertinemment que licenciement rime avec chômage de longue durée et est, pour les plus de cinquante ans, la plupart du temps, synonyme de perte définitive d'un emploi salarié.

La question de la pénibilité, de l'emploi des seniors et de leur départ à la retraite n'est donc pas réglée.

Dans ces conditions, mon questionnement est le suivant : monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'État, que compte faire le Gouvernement pour contraindre le patronat à participer d'une manière responsable au dispositif de compensation de la pénibilité du travail dans le cadre des départs à la retraite ? Quelles mesures entend-il prendre pour mettre un terme au paradoxe généré par son discours récurrent demandant que nos concitoyens travaillent plus longtemps, alors qu'il laisse les entreprises, y compris les plus prospères, licencier sans vergogne ?

**Réponse de M. Xavier Darcos, ministre.**

Vous le savez, la question de la pénibilité a été clairement évoquée par le Président de la République dans son discours devant le Congrès. Il a nettement indiqué qu'il souhaitait que celle-ci soit prise en compte lorsque nous discuterons des retraites. Nous ne voulons évidemment pas esquiver ce sujet. Cela dit, la sauvegarde du régime de retraites exigera des efforts de notre part à tous, ce qui ne veut pas dire que les mêmes efforts seront demandés à tout le monde : c'est tout l'enjeu de la pénibilité.

Je ne me résous pas au constat d'échec dressé par les partenaires sociaux sur ce dossier en juillet 2008 après trois ans de négociation.

L'État prendra donc ses responsabilités.

Trois idées clés peuvent être avancées à ce sujet.

La première idée revient à dire que la pénibilité ne doit pas seulement être compensée, il faut évidemment agir en amont. Il faut prévenir la pénibilité, c'est une dimension essentielle.

Voilà pourquoi j'ai réuni cette semaine même le conseil d'orientation sur les conditions de travail, le COCT, pour présenter le deuxième plan santé au travail, qui permettra de faire le point sur l'élaboration d'un plan de prévention. C'est aussi un élément qui se trouvera dans l'accord que nous aurons à prendre en faveur de l'emploi des seniors.

La deuxième idée consiste à ne pas inclure trop d'éléments dans la définition de la pénibilité. Il ne faut pas qu'elle soit une notion attrape-tout.

La troisième idée, enfin, pose que la cessation d'activité ne constitue pas la seule réponse possible au problème de la pénibilité au travail. Des aménagements de poste, le passage au temps partiel peuvent être envisagés. L'exploitation de compétences acquises par les seniors sous forme de tutorat peut également être utilisée. Nous avons toutes sortes de pistes à explorer.

### Réplique de M. Jacky Le Menn

Monsieur le ministre, je mentirais si je disais que vous m'avez complètement convaincu.

Je tiens à insister sur la nécessité de voir défini juridiquement, dans le code du travail, d'une manière précise et sans ambiguïté, le concept de pénibilité. Cela permettrait peut-être de faire progresser la réflexion sur la liaison entre métiers pénibles, exercés pendant une longue période de vie active, et âge de départ à la retraite avec attribution d'une pension à taux plein d'un niveau décent.

En outre, je souhaite affirmer mon opposition à une logique de réparation en matière de pénibilité et mon soutien à une logique de compensation, plus juste pour l'ensemble des personnes ayant exécuté la même activité pénible pendant la plus grande partie de leur vie active.



# Intervention...

**Question : critères et champ d'application de la pénibilité**  
Débat d'initiative sénatoriale sur la «pénibilité, emploi des seniors, âge de la retraite : quelle réforme en 2010 ?»

par Yves DAUDIGNY, sénateur de l'Aisne

(semaine de contrôle de l'action du Gouvernement - séance du mardi 12 janvier 2010)

**M**onsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, en 2003, le Gouvernement a choisi de laisser aux partenaires sociaux la charge de définir les critères et le champ d'application de la pénibilité au travail. Nous sommes en 2010 et rien ou presque n'a bougé ! La voie conventionnelle a bon dos dès lors qu'il est patent que la volonté des représentants des employeurs d'assumer leur responsabilité à l'égard de leurs salariés fait défaut. Preuves en sont ces sept années de discussions et la question du financement toujours en suspens.



Nous attendons que les engagements et les déclarations solennels se concrétisent enfin pour assurer la compensation des inégalités d'espérance de vie qui résultent, notamment mais certainement, de l'exercice de métiers pénibles. Mais, s'il faut « que tout soit mis sur la table » - je cite les propos du Président de la République - les Françaises et les Français ne comprendraient pas que cette compensation se fasse au prix d'un recul de l'âge de la retraite alors que s'amplifient les contraintes physiques et organisationnelles, les astreintes, le travail de nuit - passé de 6 % en 1991 à 15 % en 2005 - et les horaires décalés.

Alors qu'augmentent le nombre de maladies musculo-squelettiques et les handicaps liés aux accidents du travail, il serait pour le moins paradoxal, sous couvert d'améliorer l'emploi des seniors, d'imposer à ceux qui subissent déjà les conséquences de cette pénibilité de travailler plus longtemps encore !

En amont, nul n'ignore que les mesures de prévention de la pénibilité sont essentielles.

À cet égard, il a notamment été suggéré, à juste titre, d'étendre le rôle des comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail, les CHSCT, aux entreprises de moins de cinquante salariés.

L'accent est également mis sur la nécessité de renforcer les moyens et les pouvoirs de la médecine du travail. Or le Gouvernement aurait le projet d'en transférer la responsabilité aux directeurs des services de santé au travail, c'est-à-dire aux employeurs, ce qui mettrait à mal tout contrôle indépendant de la santé des salariés. La surveillance médicale serait également rendue facultative. Il est vrai que la visite de contrôle, auparavant annuelle, n'aura désormais lieu que tous les deux ans !

Monsieur le ministre, alors que la santé au travail est une question de santé publique, confirmez-vous ces projets qui aboutiraient certainement à étouffer définitivement la médecine du travail ?

## Réponse de M. Xavier Darcos, ministre.

Monsieur Daudigny, vous pouvez difficilement reprocher au Gouvernement d'avoir souhaité que les partenaires sociaux trouvent un accord. Vous auriez pu me faire le reproche inverse si cela n'avait pas été le cas. Il y a eu des négociations très longues - trois ans -, dix-huit réunions, et nous n'avons pas abouti à un accord complet.

Depuis, le Gouvernement a de fait pris ses responsabilités puisque j'ai réuni le COCT vendredi matin et que nous allons essayer de prendre des dispositions, notamment en matière de médecine du travail, qui devraient permettre de travailler sur la prévention.

Je souhaite faire observer que la question de la pénibilité ne relève pas seulement de la médecine du travail, domaine dans lequel nous voulons évidemment progresser.

Le projet que vous décrivez à ce sujet n'est d'ailleurs pas à l'ordre du jour, monsieur Daudigny, je tiens à vous rassurer.

En outre, cela n'empêche pas de se demander comment travailler plus longtemps.

Monsieur Daudigny, permettez-moi de vous dire que les leçons que nous recevons de l'opposition sur cette question sont un peu difficiles à entendre, parce que je n'ai pas le sentiment qu'il y ait eu beaucoup de propositions de réformes courageuses de la part de la gauche en dehors de déclarations d'intention et de pétitions de principe.

Ne reprochez pas au Gouvernement ce que le parti socialiste n'a jamais été capable de faire !

### Réplique de M. Yves Daudigny

Monsieur le ministre, merci de nous rassurer sur la médecine du travail.

Pour le reste, nous ne sommes pas ici pour juger la politique passée du parti socialiste, mais la politique présente du Gouvernement.

Concernant la question que j'ai posée, je voudrais rappeler un récent rapport de la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques, la DREES, qui met en lumière l'impact de la précarité des parcours professionnels sur la préservation ou l'altération de la santé des salariés.

Ne serait-il pas, en conséquence, d'excellente politique humaine et économique d'étendre le rôle et le périmètre de compétence de la médecine du travail ? Ne serait-il pas opportun de mesurer le coût social et sanitaire que génèrent les politiques de flexibilité d'emploi des entreprises pour la collectivité et les salariés ?

Voilà des pistes de travail pour le Gouvernement actuellement aux affaires dans notre pays.



# Intervention...

## Débat sur l'évaluation de la loi de modernisation de l'économie

par Nicole BRICQ, sénatrice de la Seine-et-Marne

(semaine de contrôle de l'action du Gouvernement - séance du mardi 12 janvier 2010)

**M**onsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, madame le rapporteur, mes chers collègues, le groupe socialiste souhaitait depuis plusieurs mois que le Sénat procède à une première évaluation de la loi de modernisation de l'économie, et il m'a confié la charge, qui, je dois le dire, est aussi un honneur, d'ouvrir ce débat devant vous. Pourquoi cette volonté d'évaluation ? Pour deux raisons.



Tout d'abord, la loi de modernisation de l'économie devait répondre, selon les termes de la lettre de mission adressée par le Premier ministre à Mme Lagarde, ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, au double objectif de « créer des emplois » et de « faire baisser les prix », ce qui n'est pas rien ! Ensuite, le Sénat s'était particulièrement investi, en amont du débat en séance, en créant une commission spéciale qui, sous l'autorité de son président et de ses trois rapporteurs, s'est beaucoup impliquée dans ce travail.

Du reste, je veux remercier M. Jean-Paul Emorine, à qui j'avais fait part dès l'été dernier de mon souci de pratiquer une telle évaluation, d'avoir mis en place un groupe de travail au sein de la commission de l'économie qu'il préside. Cette démarche a abouti au rapport d'information de Mme Élisabeth Lamure ; celle-ci dresse « un premier bilan contrasté », comme l'indique le titre de ce document fort utile, et relativise les conclusions avancées, l'été dernier, par le Gouvernement.

Ce groupe de travail a circonscrit son investigation à quatre sujets : les relations commerciales, l'urbanisme commercial, les délais de paiement et le régime de l'auto-entrepreneur.

En tant que membre de la commission des finances, je puis comprendre que l'ordre du jour de celle-ci, exceptionnellement chargé en 2009, ne lui ait pas laissé le temps de réaliser une évaluation des points qui sont plus particulièrement de son ressort. J'y reviendrai donc s'agissant de la banalisation du livret A et de la réforme de la gouvernance de la Caisse des dépôts et consignations. Nos collègues Daniel Raoul et Bariza Khiari, membres du groupe de travail, interviendront sur le champ choisi par la commission de l'économie. Enfin, notre collègue Christiane Demontès, membre de la commission des affaires sociales, reviendra plus particulièrement sur le régime de l'auto-entrepreneur.

Il n'est pas question de refaire le débat de l'été 2008, mais il m'apparaît utile d'en retracer le contexte. En effet, la lecture du compte rendu de nos débats au Sénat est cruelle pour le Gouvernement, qui présentait ce texte comme emblématique de sa stratégie économique, et soulignait qu'il devait venir à l'appui de la loi TEPA, c'est-à-dire en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat, votée un an auparavant et qui constituait le volet fiscal de cette stratégie.

Ces deux textes satisfaisaient aux « éléments de langage », comme on dit chez les communicants : il s'agissait de « lever les contraintes » et de « libérer les énergies » !

Mme la ministre, dont l'optimisme n'avait d'égal que la confiance en la faculté d'autorégulation du marché, voyait du vert partout : création d'emplois dans le secteur marchand, augmentation de la consommation, crédits aux entreprises dynamiques, bref, le Gouvernement baignait dans l'euphorie de sa victoire électorale de 2007, alors même que la bulle financière gonflée au-dessus de nos têtes avait éclaté aux États-Unis depuis juillet 2007 et que le système bancaire diffusait ses pilules toxiques dans le monde entier ! Or, aujourd'hui, nous sommes obligés de le constater, la

consommation marque le pas, plus de 346 000 emplois ont été perdus au cours des neuf premiers mois de 2009, nous allons malheureusement atteindre cette année la barre des 10 % de chômeurs, et la croissance, même révisée à 1 %, ne nous permet pas d'espérer une reprise solide et n'arrêtera pas les licenciements.

Enfin, les banques ne remplissent pas leur engagement, pris en octobre 2008 en contrepartie de l'aide de la Nation, d'assurer une augmentation de l'encours de crédit aux entreprises et aux ménages de l'ordre de 3 % à 4 %, puisque le dernier bilan en la matière, réalisé en novembre 2009, laisse apparaître que cet accroissement est de 1 % seulement.

S'il est vrai que la crise financière et ses conséquences ont pris à revers le Gouvernement, elles n'expliquent pas tout. Quant au pouvoir d'achat, il devait mécaniquement augmenter sous l'effet de la concurrence, censée entraîner inévitablement une baisse des prix, ce qui devait constituer un résultat concret de la LME.

Or, nous pouvons nous interroger sur cette course au prix bas, à une économie low cost - pardonnez-moi, mes chers collègues, d'utiliser une expression anglo-saxonne -, qui constitue en fait un moyen commode de contourner la question salariale, d'occulter le phénomène persistant de la précarisation de la population active et, plus largement, d'éviter d'affronter le débat essentiel, à savoir celui de la juste rémunération du travail.

Cette course au prix le plus bas comporte sa part d'illusions. Dans les budgets des personnes modestes, le poids des dépenses contraintes, c'est-à-dire de celles qui sont liées au logement, à l'énergie et aux déplacements, ne fait qu'augmenter d'année en année, jusqu'à en représenter près de la moitié.

Quand je constate que de grands distributeurs, pour lancer leur propre marque discount, s'inspirent de ce qui existe en Russie - caisses automatisées, chambres froides où circulent les consommateurs afin d'économiser des meubles réfrigérés ! -, quand j'entends des exploitants de hard discount qui voient leurs ventes reculer sous l'effet de la crise et qui comptent - sans aucun cynisme, faut-il le préciser ! - sur les nouveaux clients amenés par la montée du chômage, je me demande si c'est bien cette société que veulent les gens !

En ce qui concerne l'effet de la LME sur les prix, je m'en remets à l'analyse de Mme le rapporteur : « L'impact reste difficile à analyser », note-t-elle, et les auditions ont fait apparaître des contradictions : pour les distributeurs, les prix baissent ; pour les consommateurs, il n'en est rien.

Aux termes de ce rapport, la LME se révèle peu efficace pour rétablir l'équilibre entre les producteurs et les distributeurs, quand elle ne joue pas en sens contraire, et les pratiques abusives persistent. À cet égard, notre collègue Élisabeth Lamure souligne à plusieurs reprises dans son rapport le rôle essentiel qu'ont joué les services et les agents de la DGCCRF, la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, ainsi que l'efficacité de leur contrôle.

Cet hommage mérite toute notre attention au moment où l'effet conjugué de la révision générale des politiques publiques, la RGPP, et de la réorganisation de l'administration territoriale, la REAT, aboutit, à partir du 1er janvier, à leur démantèlement sous couvert de rationalisation.

Regroupés au sein de la nouvelle DIRECCTE, la direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi, les agents seront déconnectés du terrain. Dans les directions départementales, ne subsistera que l'activité « commande publique et consommation », strictement comprise, c'est-à-dire les soldes, la publicité des prix et le contrôle des produits alimentaires, rompant ainsi avec la polyvalence traditionnelle des agents. Les impacts de la LME seront traités au niveau régional ; il n'y aura donc plus de régulation économique au plus près du marché. Les brigades dites « LME », mentionnées dans le rapport, qui au demeurant existaient avant la loi sous le label « pratiques concurrentielles restrictives », c'est-à-dire « PCR », loin d'être renforcées, perdent des personnels.

Quant aux brigades interrégionales d'enquêtes anti-concurrence, privées d'agents de terrain, quelle sera leur efficacité ? Nous nous étions déjà interrogés en 2008 sur l'efficacité de l'Autorité de la concurrence et sa capacité à traiter les dossiers transmis depuis le terrain.

Je citerai le cas de la région Aquitaine, que je choisis au hasard, car je n'en suis pas l'élue : cinquante-quatre dossiers ont été transmis depuis le terrain en 2009 et deux seulement ont été retenus par l'Autorité de la concurrence, contrairement

aux objectifs affichés. S'agit-il d'une volonté consciente d'éloigner les agents du terrain, pour laisser faire le marché ? Ce serait très curieux en pleine période de crise économique, quand, au moins dans les discours, l'idée de régulation revient à la mode...

J'en viens à mon deuxième point. Le Gouvernement, en particulier M. le secrétaire d'État, a beaucoup communiqué sur le succès quantitatif du régime de l'auto-entrepreneur. C'est pourquoi j'évoque cette question, monsieur le secrétaire d'État !

À l'évidence, ce régime participe de la même vision d'une société low cost, qui se renforce dans une période où les licenciements se multiplient.

Il a été sanctuarisé par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2010, puisqu'il est désormais possible d'en relever non plus pour une année, mais pour trois ans. Cette disposition laisse Mme le rapporteur « perplexe » et irrite légitimement la CAPEB, la Confédération de l'artisanat et des petites entreprises du bâtiment. Les responsables de cette organisation relèvent fort justement que ce régime crée une concurrence peu loyale ; ils estiment également que la mesure inscrite dans le collectif budgétaire de 2009, à savoir l'obligation corrélative d'attester d'une qualification minimale, est très insuffisante.

Tout aussi justement, Mme Lamure pointe dans son rapport « l'effet substitution » et « l'effet crise » qui sont à la base de ce pseudo-succès. Elle relève qu'un auto-entrepreneur sur deux cherche un revenu complémentaire, ce qui montre que ce statut permet de contourner la question salariale, comme je le soulignais au début de mon intervention, et contribue finalement à externaliser les coûts de l'entreprise vers les individus.

Pour terminer, j'en viens aux dispositions financières les plus significatives de la loi, à savoir la banalisation du livret A et la réforme de la gouvernance de la Caisse des dépôts. J'évoquerai tout d'abord le livret A. L'effet sur l'augmentation des dépôts, en pleine tourmente financière, alors que cette épargne administrée bénéficiait d'un taux élevé de rémunération, était attendu. Ainsi, la collecte a atteint en 2008 un niveau historique de presque 19 milliards d'euros, et 6,2 millions de livrets A ont été ouverts par les banques nouvellement habilitées à les commercialiser, à côté des réseaux historiques.

Dès lors, sous le double effet de la baisse des taux et de la concurrence d'autres produits d'épargne plus attractifs, on observe, de mois en mois, une collecte nette négative. Certes, la crise participe aussi à cette baisse tendancielle de la collecte, les ménages ayant tendance à « tirer » sur leur épargne. Toutefois, et c'est plus ennuyeux pour l'avenir, comme le révèle une étude de la SOFRES réalisée pour le compte de la Caisse des dépôts et consignations, les épargnants éprouvent un moindre attachement pour l'épargne administrée, dont la finalité est le financement du logement social, depuis qu'elle a été libéralisée.

Je voudrais relever trois motifs d'inquiétude.

Il s'agit, en premier lieu, du niveau de centralisation acté dans la LME. Celle-ci a prévu un ratio minimal de 125 % entre les dépôts et les prêts. Or, compte tenu de l'évolution dynamique de l'encours des crédits, ce ratio ne serait plus respecté dès 2014, ce qui obligerait donc à le relever. Cette situation doit nous conduire à être très vigilants en ce qui concerne les modalités de la centralisation, qui seront définies en 2011 et entreront en vigueur à l'issue de la période transitoire prévue dans la loi et s'étendant jusqu'au 31 décembre 2011. Dans la mesure où une clause de revoyure est fixée, il est souhaitable que le Parlement s'intéresse à cette question et donne son avis. En second lieu, nous avons attiré l'attention du Gouvernement sur le contrôle de la multi-détention de livrets A, qui est pourtant explicitement interdite dans la loi. Le Gouvernement a brandi à plusieurs reprises le risque de sanctions contre les multi-détenteurs. Il leur a donné jusqu'au mois de décembre de l'année 2009 pour se mettre en règle. Il a déclaré avoir envoyé aux banques la liste des livrets A en doublon et a annoncé des contrôles sur ceux qui ont été ouverts en janvier 2009.

Toutefois, ces déclarations ont été peu efficaces : à la fin du mois de novembre dernier, il y avait en France 58,8 millions de livrets A en circulation, pour 64,3 millions d'habitants, et l'on estimait qu'un livret A sur cinq était illégal ! Nous avons donc eu raison d'être méfiants quant aux promesses du Gouvernement relatives au contrôle de cette multi-détention.

En troisième lieu, et ce point est important, monsieur le secrétaire d'État, j'évoquerai le fléchage des fonds collectés par les banques et non centralisés auprès de la Caisse des dépôts et consignations.

Bien que les parlementaires que nous sommes, à l'Assemblée nationale comme au Sénat, soient revenus à la charge, notamment à l'occasion de la discussion de la proposition de loi sur le financement des PME de notre collègue députée de Seine-et-Marne Chantal Brunel, l'opacité est toujours de mise en ce qui concerne l'utilisation de ces fonds, et il n'est pas possible de vérifier que la volonté du législateur de financer l'économie réelle est bien prise en compte.

Alors que les banques ont bénéficié d'importantes liquidités de la Banque centrale européenne, de l'aide de l'État et de l'apport de cette nouvelle épargne, elles ne respectent pas l'engagement qu'elles ont pris au mois d'octobre 2008 d'augmenter l'encours de leurs crédits dans une proportion comprise entre 3 % et 4 %. Elles se réfugient derrière l'explication selon laquelle la demande serait moins forte. Or les entreprises, sur tous les territoires, affirment ne pas avoir accès, notamment, au crédit de trésorerie. Est-ce l'offre ou la demande qui est en cause ? C'est la poule et l'œuf !

Tout récemment, Mme la ministre a convoqué les banques pour leur demander de satisfaire à leurs obligations. Malheureusement, ce n'est pas la première fois qu'on voit se dérouler un tel scénario : on convoque les fautifs, on organise une conférence de presse mais, six mois plus tard, on constate que les résultats ne sont pas au rendez-vous ! M. Trichet, gouverneur de la Banque centrale européenne, a, lui aussi, sommé les banques de faire leur travail, mais elles préfèrent manifestement se tourner de plus belle vers les produits financiers purement spéculatifs, ceux-là mêmes qui nous ont entraînés dans la crise financière en 2007.

Monsieur le secrétaire d'État, vous savez que, pour les PME qui n'ont pas accès aux marchés financiers, le soutien bancaire est indispensable, notamment pour faciliter leur trésorerie. Si elles en sont privées, la part qu'elles pourraient prendre à la reprise économique s'en trouve réduite d'autant.

Il est nécessaire que le Parlement fasse la clarté sur cette question. Je demanderai à la commission des finances d'exercer formellement son contrôle sur la mise en œuvre de la volonté du législateur de voir les banques financer l'économie réelle à partir des fonds collectés et non centralisés à la Caisse des dépôts et consignations.

J'en viens à la réforme de cette dernière et insisterai sur deux innovations contenues dans la loi.

D'une part, un comité des investissements a été mis en place au sein de la commission de surveillance. Il est obligatoirement consulté pour toute cession ou acquisition d'actifs. Pour en être membre, je peux attester qu'il fonctionne régulièrement. Ce fut notamment le cas lors de la constitution du Fonds stratégique d'investissement, le FSI, que le Sénat a évoqué à la fin de l'année dernière, du rachat par ICADE de la société foncière Compagnie La Lucette, du rapprochement de Transdev et de Veolia Transport. D'autre part, est désormais prévu l'appui de la Commission bancaire à la commission de surveillance de la Caisse des dépôts et consignations, notamment quant aux règles prudentielles. Un premier décret est paru l'année dernière, malgré l'avis négatif de la commission de surveillance ; un second décret a été transmis au Conseil d'État à la fin de l'année dernière.

Je crois pouvoir affirmer que la loi est respectée dans sa lettre et dans son esprit : la Caisse des dépôts et consignations, consacrée investisseur de long terme par la LME, est sous le contrôle effectif du Parlement. Nous savons tous que, du fait de la crise, elle a été très fortement sollicitée depuis l'adoption de la loi et qu'elle apporte un soutien sans faille à l'économie, soit directement soit par le biais de ses filiales.

En conclusion, ce premier exercice d'évaluation, qui mérite d'être complété, car la LME est en vérité un vaste fourre-tout, est un rendez-vous utile, et j'ai cru comprendre que, dans l'esprit de nos collègues de la commission de l'économie, il devra se renouveler.

En tout cas, il a la vertu de faire une plus juste appréciation d'une loi qui avait été annoncée à grands renforts de communication.

Conçue à partir d'a priori idéologiques et d'une stratégie économique n'offrant que la perspective d'une société où l'appauvrissement se banalise, la LME ne peut aboutir ni au bien-être social ni à l'efficacité économique. Nombre des remarques que nous avons formulées au moment de son examen se trouvent malheureusement déjà vérifiées.



# Intervention...

## Débat sur l'évaluation de la loi de modernisation de l'économie

par Bariza KHIARI, sénatrice de Paris

(semaine de contrôle de l'action du Gouvernement - séance du mardi 12 janvier 2010)

**M**onsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, la loi de modernisation de l'économie avait été une véritable épreuve parlementaire pour tous les groupes politiques. Nous avons travaillé sérieusement, procédant à plus d'une centaine d'auditions sur plusieurs mois, sous la houlette du président de la commission spéciale, Gérard Larcher. Mais le texte a été débattu dans l'urgence, et dans des conditions difficiles. Alors que le projet de loi comptait, au départ, une trentaine d'articles, nous en avons, à l'arrivée, plus de cent vingt, de nature fort disparate.



Dix-huit mois nous séparent de ce vote et de l'entrée en vigueur des plus importantes dispositions de ce texte. Un premier bilan était indispensable. À cet égard, les travaux du groupe de travail d'évaluation de la LME ont été conduits, sous la direction de Mme Élisabeth Lamure, dans la sérénité nécessaire au contrôle parlementaire ; soyez-en, madame le rapporteur, très sincèrement et très chaleureusement remerciée. Le rapport délivré est fidèle aux auditions qui ont été menées. Des recommandations importantes ont été faites, et c'est avec honnêteté que les dysfonctionnements de la LME y ont été consignés.

Ce travail d'évaluation, fait à la demande du groupe socialiste par notre collègue Nicole Bricq, est d'autant plus nécessaire que le premier bilan gouvernemental de la loi, datant de juillet dernier, manquait sérieusement de nuances. Toutefois, le groupe socialiste n'a pas souhaité voter en faveur du rapport tant les objectifs initiaux de la loi, « créer des emplois et faire baisser les prix », ont manqué au rendez-vous.

Je tenais, quoi qu'il en soit, à remercier Mme Lamure de la manière dont elle a dirigé ce groupe de travail et à saluer le rapport qui en est résulté.

Les principaux objectifs de cette loi, générer de la croissance, de l'emploi et du pouvoir d'achat, n'ont donc pas été atteints. Cela ne constitue en rien une surprise pour nous : nous l'avions dit, répété, martelé !

En revanche, lors des débats, le groupe socialiste avait soutenu l'objectif de réduction des délais de paiement. C'est le point positif relevé à juste titre par notre rapporteur. Des difficultés liées à la compétitivité de nos entreprises demeurent en matière d'application des délais de paiement à l'international. Par ailleurs, l'application des accords dérogatoires temporaires peut parfois être fastidieuse. Il n'en demeure pas moins que, dans sa globalité, cette mesure était attendue et bien venue.

J'avais, à l'occasion de nos débats, évoqué la situation particulière des librairies et souligné l'inadaptation de cette mesure au monde de l'édition, en particulier, mais aussi à certains autres secteurs de l'économie. Le secteur du livre devrait prochainement bénéficier d'une mesure dérogatoire permanente, fidèle à l'esprit de l'exception culturelle française, et je m'en réjouis. Je m'interroge toutefois sur le sort des trente-sept autres branches professionnelles dont le régime dérogatoire est temporaire.

La dérogation permanente prévue pour le livre par la proposition de loi de M. Hervé Gaymard doit-elle relever de l'exception ? Pour Mme le rapporteur, « afin de ne pas nuire à la portée de la LME, aucune autre dérogation à la loi ne doit être accordée ».

Je pense, au contraire, qu'il est important que la réglementation s'adapte aux spécificités des secteurs économiques, qui ne sont pas uniformes et

nous examinerons avec attention l'analyse de la DGCCRF consacrée aux délais de paiement dans les secteurs concernés par l'accord dérogatoire.

Si, au regard de ce bilan d'étape, d'autres dérogations doivent être prolongées, il me semble qu'il serait néfaste de les écarter d'emblée, par pur esprit de système.

Le crédit interentreprises s'était fortement développé, se substituant pratiquement au crédit bancaire. Les sommes en jeu étaient considérables. Au moment de l'examen du projet de loi de modernisation de l'économie, l'Observatoire des délais de paiement les chiffrait à 600 milliards d'euros, ce qui représentait un « mode de financement privé » à intérêt zéro dont le montant est égal à quatre fois celui qui est prodigué par les institutions bancaires. Ces chiffres nous permettent de mesurer l'ampleur du problème, car la longueur des délais de paiement révèle un déséquilibre du rapport de force entre parties prenantes ou, pour le dire autrement, des comportements abusifs. Il faut donc continuer dans cette voie et se féliciter qu'un tel effort ait été engagé, même si les obstacles et résistances demeurent nombreux.

Il me semble également urgent de s'attaquer aux contreparties abusives exigées lors des accords de réduction des délais de paiement. Ces pratiques risquent d'être, au final, contre-productives si elles conduisent à faire peser de nouvelles contraintes sur ceux qui bénéficient de la réduction des délais de paiement. En effet, certains distributeurs demandent, contournant ainsi l'esprit de la loi et ses objectifs, des remises en échange de l'application des dispositions relatives aux délais de paiement. Le rapport, bien qu'il fasse état de ces pratiques, a néanmoins tendance à les nuancer.

D'après une enquête de la Fédération des industries mécaniques, 70 % des entreprises du secteur ont fait l'objet de pratiques abusives. La proportion n'est pas anecdotique. Ces pratiques abusives ont été recensées par l'Observatoire des délais de paiement et, en la matière, l'action des brigades LME de la DGCCRF est essentielle, mais les capacités d'intervention de celle-ci sont sapées par la mise en œuvre de la RGPP : la réorganisation des services de l'État, couplée à la réduction des effectifs, aboutit, dans cette administration comme dans toutes les autres, à une limitation de

l'action de contrôle de l'État, laissant le champ libre aux pratiques illicites, au détriment des TPE-PME et des consommateurs.

L'action de la DGCCRF, qui a assigné plusieurs enseignes dernièrement, est à saluer. Toutefois, pour que cette mise en garde ne se résume pas à un coup d'épée dans l'eau, il est primordial que ce service de l'État bénéficie des ressources nécessaires et que la moulinette de la RGPP ne réduise pas à néant le nécessaire rééquilibrage des relations commerciales. En effet, les articles 92 et 93 de la LME visaient à accorder plus de liberté aux partenaires pour négocier, en contrepartie d'un renforcement du contrôle et des comportements abusifs. Or il apparaît que, dix-huit mois après l'application de la loi, cette réforme des relations commerciales se révèle être un marché de dupes pour le consommateur : certes, la pratique des fameuses marges arrière a diminué, mais, en rayon, le prix des produits suit encore une tendance haussière.

La crise du lait est une parfaite illustration d'un mécanisme défaillant : entre septembre 2007 et septembre 2009, le prix du lait payé à l'éleveur a diminué de manière significative, tandis que le consommateur achète sa bouteille de lait plus cher. Pourquoi, monsieur le secrétaire d'État, le lien entre le prix agricole et le prix en rayon ne jouerait-il jamais à la baisse ?

Évidemment, les grandes enseignes se félicitent d'une prétendue baisse moyenne de 2 % à 3 % de leurs prix. Cependant, les résultats des enquêtes statistiques et de celles qui ont été menées par les associations de consommateurs aboutissent à des conclusions bien plus nuancées et même divergentes : de l'avis même de vos services, la très faible baisse des prix constatés, de l'ordre de 0,65 %, n'est pas assez significative et ne saurait être imputable à la LME dans une période de crise.

Par ailleurs, dans leur grande majorité, les personnes auditionnées par le groupe de travail ont regretté la persistance du rapport de force entre les acteurs économiques et l'absence d'améliorations dans les relations commerciales ; cela a été justement évoqué par notre rapporteur. Autrement dit, les relations commerciales sont encore, dans moult secteurs de l'économie, une épreuve pour de nombreux fournisseurs, contraints, sous la pression des distributeurs, de compresser leurs marges, et ce au détriment de leurs salariés.

En la matière, la DGCCRF n'a pas pour mission de contrôler les marges et ne peut intervenir à ce niveau-là. Mais ses pouvoirs de contrôle et d'instruction des plaintes et les missions de la Commission d'examen des pratiques commerciales, la CEPC, sont essentiels. Le rôle de l'État régulateur est la pierre angulaire de la qualité des relations entre les différents partenaires économiques. Pour le moment, force est de constater que le rééquilibrage entre fournisseurs et distributeurs - soit l'un des objectifs majeurs de la LME - n'a pas été atteint et que la moralisation des pratiques, si fortement annoncée, n'a pas encore eu lieu. À ce titre, la réduction des effectifs de la DGCCRF est de très mauvais augure.

Pour ce qui est de l'urbanisme commercial, cette réforme devait permettre « la mise en place de nouvelles règles du jeu dans la grande distribution pour augmenter la concurrence et défendre le pouvoir d'achat ». Là encore, le lien que vous établissez entre concurrence, dérégulation et pouvoir d'achat se révèle inopérant. Certes, l'urbanisme commercial n'est plus régi par des considérations strictement commerciales, incompatibles avec le droit européen. À cette heure, et en l'absence d'outils statistiques fiables, il apparaît seulement que l'assouplissement des règles d'autorisation d'installation n'a pas modifié - mais sans doute est-il encore trop tôt pour le mesurer - la structure oligopolistique de la grande distribution. On note surtout qu'elle n'a pas eu d'incidence prouvée, tangible et notable sur les prix.

Quant à l'inscription de l'urbanisme commercial dans le cadre du droit commun de l'urbanisme, il s'agit d'une réforme qui est « au milieu du gué », selon l'expression de notre rapporteur. La possibilité pour les SCOT de définir des zones d'aménagement commercial est encore balbutiante. Le rôle, la composition et les règles d'intervention et de décision des CDAC ne sont clairs pour personne. Ils ne sont, de toute évidence, pas adaptés à leurs missions.

À cet égard, je regrette le sort qui a été réservé à la proposition de loi de notre collègue Sueur sur les entrées de villes. Ce texte, vidé de son contenu lors de son examen en commission, prévoyait notamment, à l'origine, que les entrées de ville ne devaient pas être défigurées par l'implantation de bâtiments commerciaux uniformes et à l'architecture parfois tapageuse, sans respect pour le paysage urbain et la tradition architecturale locale.

C'est pourquoi le groupe socialiste soutient les recommandations du rapport concernant la mise en place d'un outil d'observation des équipements commerciaux et l'élaboration d'un texte spécifique sur l'urbanisme commercial.

Pour conclure, j'aimerais évoquer, monsieur le secrétaire d'État, deux aspects de la LME qui, à défaut d'avoir fait l'objet d'une évaluation de notre groupe de travail, intéressent de près l'élue parisienne que je suis : les soldes flottants et l'indice des loyers commerciaux, l'ILC

La LME a ouvert le droit, pour les commerces, d'ajouter deux autres périodes de soldes. Ce dispositif, davantage taillé sur mesure pour les grandes enseignes, porte un préjudice important au commerce indépendant et contribue à jeter un doute sur la sincérité des prix. De soldes privés en soldes officiels, de promotions en ristournes, d'affaires à faire en démarques, les consommateurs ne connaissent plus le juste prix des produits. Les commerçants indépendants, qui n'ont pas les mêmes marges et volumes de vente que les grandes enseignes, ne peuvent plus suivre cette course aux rabais permanents.

Le second aspect est relatif aux loyers des baux commerciaux. Il suffit de se promener dans certaines rues pour constater la fermeture, parfois sans reprise, de nombreux commerces, acteurs de la vitalité économique, mais aussi de la sociabilité de nos villes. Effet de la crise ? Peut-être... Résultat de la hausse démentielle des loyers commerciaux ? À coup sûr ! Pour résister à la pression locative dans le parc immobilier, le Parlement avait, en 2006, modifié l'indexation des loyers, mais cette mesure n'est pas obligatoire. Pour l'heure, son application relève de la bonne volonté des bailleurs.

D'après les informations de la fédération Procos, organisme chargé d'évaluer l'application de l'ILC, près de 90 % des commerçants indépendants de nos centres-villes ont encore des baux indexés sur l'indice du coût de la construction. Monsieur le secrétaire d'État, je souhaiterais connaître votre position concernant cette mesure. Il semblerait souhaitable, d'après plusieurs fédérations professionnelles que nous avons interrogées, de remplacer cet indice, dont l'évolution est trop aléatoire, par l'indice des loyers commerciaux.



# Intervention...

## Débat sur l'évaluation de la loi de modernisation de l'économie

par Daniel RAOUL, sénateur du Maine-et-Loire

(semaine de contrôle de l'action du Gouvernement - séance du mardi 12 janvier 2010)

Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, je ferai deux remarques positives, ne serait-ce que pour bien commencer l'année... Je salue tout d'abord votre initiative, monsieur le président de la commission de l'économie, de créer un groupe de travail en amont du débat. C'est une expérience qu'il faudra renouveler, et j'espère que l'exemple en sera repris par les autres présidents de commission. Je souhaite également saluer, le travail effectué par Mme Elisabeth Lamure, qui est tout à fait objectif et fidèle aux auditions menées par le groupe de travail. Il reste que, si les problèmes sont bien posés dans son rapport, nous divergeons sur certaines de ses propositions.



Permettez-moi de regretter que nous n'ayons pu reconstituer la composition de la commission spéciale formée à l'occasion de l'élaboration de la LME. Je rappelle que le nombre d'articles a été multiplié par quatre au cours de l'examen du projet de loi : il n'aurait pas été inutile, par conséquent, de bénéficier de l'expertise de nos collègues de la commission des affaires sociales et de la commission des finances. La commission a fait le choix de s'en tenir à quatre thèmes. Il y aurait eu, pourtant, beaucoup à dire sur cette loi, qui ressemble fort à un fourre-tout touchant à différents domaines. Nous aurions pu aborder, comme Mme Goulet, la situation de RFI, qui est aujourd'hui particulièrement d'actualité - toutes les radios en parlaient encore ce matin ! -, ou la question du haut débit, évoquée par Pierre Hérisson, ou bien celle du travail dominical, ou plutôt de « l'ouverture des magasins d'ameublement le dimanche », chère à Isabelle Debré.

Pour ma part, je reviendrai tout à l'heure sur la question de l'urbanisme commercial, mais je tiens à dire d'emblée combien je regrette la disparition de notre collègue député Jean-Paul Charié qui en était spécialiste reconnu et dont les compétences vont nous manquer. Il avait constaté, au travers des auditions qu'il avait menées, combien les élus étaient désemparés face au développement anarchique, en particulier, de certains établissements de restauration exotique dans les centres-villes, sans que puisse être exercé le moindre contrôle.

L'objet du présent débat est donc de faire un point d'étape après seulement dix-huit mois d'application de cette loi de modernisation de l'économie. Mais le champ couvert par ce texte étant très vaste, comme l'a fait remarquer Nicole Bricq, je ne suis pas certain que nous disposions aujourd'hui du recul suffisant pour juger de l'ensemble de ses effets induits.

L'ambition principale de la LME, que l'on aurait également pu appeler, faisant allusion aux initiales du patron d'une chaîne bien connue de grandes surfaces, la « loi MEL », tant la pression de la grande distribution a pesé sur son élaboration et sur la rédaction de nombre d'articles était, selon vos propres termes, monsieur le secrétaire d'État, « de lever les contraintes qui empêchent certains secteurs de se développer, de créer des emplois et de faire baisser les prix ».

Reprenons donc chacun de ces thèmes. Plusieurs orateurs ont déjà abordé la question des relations commerciales entre les distributeurs et les producteurs et ont dit ce qu'il fallait penser de la baisse des prix que leur évolution était censée entraîner. Quant aux créations d'emplois, Christiane Demontès y reviendra à propos du statut de l'auto-entrepreneur et de la diminution corrélative du nombre d'entreprises individuelles. Vous posez un acte de foi dans le libre fonctionnement du marché, supposé mener l'économie sur la voie de la croissance et de l'emploi.

C'est pour vous quasiment un dogme, que vous invoquez de façon permanente.

J'avais dit à Mme Lagarde, à l'époque, qu'elle semblait affectée du même trouble obsessionnel compulsif que la commissaire européenne à la concurrence, car elle répétait à l'envi cet acte de foi inconsidérée envers les bienfaits de la concurrence. Nous avons pu les constater sur le marché de l'énergie, où l'ouverture à la concurrence a clairement précédé l'augmentation des prix !

Autrement dit, la concurrence n'a jamais fait baisser les prix, en tout cas pas dans ce domaine particulier, que je connais un peu.

Si notre économie a été moins touchée par la crise que celle des pays voisins, c'est en raison du modèle social français. Le Président de la République lui-même a reconnu que ce modèle avait servi d'amortisseur face aux effets de la crise. Cette explication me semble tout à fait juste. Comment expliquer, alors, que vous ne cessiez de le détricoter à coups de lois en ne vous fiant qu'au seul marché ?

Comme l'a souligné Mme le rapporteur, sur les quatre points retenus par la commission, le bilan est très contrasté. Il est en tout cas négatif sur les deux points principaux évoqués dans le préambule de la loi : l'emploi et les prix. La création du statut de l'auto-entrepreneur a entraîné une baisse du nombre de créations d'entreprises individuelles. Par ailleurs, comme l'a rappelé Mme le rapporteur, plus des deux tiers des auto-entrepreneurs n'ont réalisé aucun chiffre d'affaires. Que se cache-t-il donc derrière ce statut, et à quoi sert-il ?

Je ne reprendrai pas l'ensemble des arguments que nous avons pu entendre, en particulier ceux de la Confédération de l'artisanat et des petites entreprises du bâtiment, d'autant que vous les connaissez par cœur, monsieur le secrétaire d'État. S'il arrive que ces arguments soient quelque peu excessifs, ils n'en soulèvent pas moins de vraies questions, qui touchent le consommateur, qu'il s'agisse de la réalisation réelle des travaux, de la responsabilité des travaux effectués, etc. Monsieur le secrétaire d'État, il ne faut pas confondre création d'entreprise et création d'activité, et les chiffres cités dans le rapport le montrent très bien. Le statut d'auto-entrepreneur conduit à des pratiques perverses, comme l'a démontré l'un de nos collègues, et je ne doute pas

que Christiane Demontès l'évoquera tout à l'heure. Ainsi, des activités ont fait l'objet de contrats de sous-traitance externalisés, afin d'éviter le paiement des charges, sans que la rémunération des personnes concernées soit pour autant modifiée. Il en est ainsi, à titre d'exemple, de la correction dans les maisons d'édition.

S'agissant des pratiques commerciales, la date imposée du 1er mars a certes été respectée, mais des dérives ont été relevées par la DGCCRF lors du contrôle de quelque mille contrats : certaines conventions comportent des clauses léonines.

Les conventions ont été renégociées immédiatement entre les mois de mai et de juin. Une partie des relations entre distributeurs et producteurs a été réglementée par la légalisation du racket, avec la suppression théorique des marges arrière - dans quelles proportions ? on pourrait en discuter à l'infini ! -, mais nous n'avons pas voté ces articles, car ils instaurent un rapport de force inégal, sinon la loi de la jungle.

Demeure le problème de l'élaboration du prix de vente au consommateur. Les crises qui ont touché les secteurs du lait et des fruits et légumes, évoquées à plusieurs reprises dans cet hémicycle par nos collègues Yannick Botrel, des Côtes-d'Armor, et Didier Guillaume, de la Drôme, ont démontré que le législateur devrait bien un jour remettre l'ouvrage sur le métier. En effet, malgré l'adoption de la LME et quelles que soient les affirmations des distributeurs, la transparence n'est toujours pas au rendez-vous. Dans le commerce - mot que la sémantique permet pourtant de rapprocher de la communication -, la confiance entre les partenaires n'est pas la donnée la plus constante des négociations. L'opacité est de mise pour ce qui concerne la formation des prix au détriment des deux bouts de la chaîne, à savoir le producteur en amont et le consommateur en aval.

Pourquoi ne pas expérimenter le coefficient multiplicateur maximal pour les produits bruts, peu transformés ou succinctement conditionnés ? Ce dispositif, qui ne pourra peut-être pas être généralisé, a été introduit en 2005 dans la loi relative au développement des territoires ruraux. Même s'il n'a jamais été appliqué, il a incité les partenaires, en particulier les distributeurs, à contenir les marges dans un premier temps. Mais on a vu ce qu'il en est adven... Pour quelle raison n'existe-t-il aucune corrélation simple entre les prix alimentaires et les prix agricoles, alors que le budget ali-

mentaire est incompressible, comme d'autres dépenses contraintes, et que sa part continue à augmenter pour les ménages les plus modestes ? Il peut atteindre 20 % du budget des ménages touchés à la fois par la crise et par le chômage !

Mme le rapporteur a souligné à plusieurs reprises l'importance des contrôles des agents de la DGC-CRF. Ils ont eu un effet très positif et ont conduit à porter devant des juridictions des cas de dérives par rapport aux conventions initiales. Mais quid de l'avenir de cette direction, évoqué par Nicole Bricq, alors que la RGPP tend à déconnecter ses agents du terrain ? Dès lors que les contrôles effectués ont sans doute limité les dégâts résultant de la LME, un certain nombre de problèmes ne manqueront pas de surgir à terme du fait de la poursuite de la RGPP.

Moi, monsieur le secrétaire d'État, je suis persuadé que nous allons perdre ces moyens de contrôle. Nous en reparlerons !

Pour ce qui concerne les délais de paiement, certes, je constate avec satisfaction que des progrès ont été réalisés, mais je dois souligner, dans le même temps, le nombre exorbitant de dérogations. Qu'advient-il à la fin du délai prévu par le législateur ? Le réveil risque d'être très douloureux - la hauteur de la marche à franchir est impressionnante -, alors que l'on aurait pu ou dû imposer une extinction progressive de la dérogation.

Pour ce qui est de l'urbanisme commercial, il faut trouver de toute urgence une solution afin que les élus de terrain puissent imposer dans les SCOT et dans les PLU un réel contrôle de l'offre commerciale, leur permettant d'organiser des pôles de proximité tenant compte, en particulier, de l'allongement de l'espérance de vie et des services qui doivent être offerts à nos concitoyens les plus âgés, lesquels peuvent être confrontés à des difficultés de déplacement. Dans les villes de plus de 20 000 habitants, les élus n'ont plus aucun contrôle sur les créations de commerce de moins de 1 000 mètres carrés, ceux-là mêmes qui détruisent les quartiers.

Il faudrait sans doute revoir également le droit de préemption urbain, qui impose trop de contraintes aux municipalités. Au début de mon intervention, j'ai évoqué les restaurants exotiques que l'on voit fleurir dans la plupart de nos villes.

Certes, ces commerces peuvent nous faire rêver d'horizons lointains, mais ils ne correspondent pas au maillage de proximité souhaité par nos concitoyens.

En cette période, comment ne pas évoquer les soldes flottants, qui, après expérimentation, sont rejetés à la fois par les consommateurs et par les commerçants indépendants ? N'étant pas moi-même commerçant, je me contente de relayer les remarques qui me sont faites !

Entre les soldes flottants et les promotions, on ne sait plus le juste prix des choses ni à quel moment il faut acheter ! On peut également se demander comment les commerces sont approvisionnés pour pouvoir organiser ces soldes flottants.

Sur les quatre thèmes retenus par la commission, le bilan que je dresse est plus que mitigé, même si je reconnais que les délais de paiement représentent un point positif, en dépit de trop nombreuses dérogations.



# Intervention...

## Débat sur l'évaluation de la loi de modernisation de l'économie

par **Christiane DEMONTES**, sénatrice du Rhône

(semaine de contrôle de l'action du Gouvernement - séance du mardi 12 janvier 2010)

**M**onsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, à l'instar des orateurs précédents, je vais intervenir sur le statut de l'auto-entrepreneur, premier article de la loi de modernisation de l'économie que nous évaluons aujourd'hui. Face à une situation économique et sociale profondément dégradée et à un chômage qui oscille autour de 10 %, toute mesure créant de l'activité est une avancée. Elle le demeure si, et uniquement si elle ne génère pas des effets pervers, contraires à l'objectif déclaré. Or, ainsi que le rappelait notre collègue Nicole Bricq durant l'examen de la dernière loi des finances rectificative, « lorsque le statut d'auto-entrepreneur a été intégré à la loi de modernisation de l'économie, en 2008, le groupe socialiste s'est exprimé contre, pour des raisons générales, mais aussi au nom du risque de concurrence déloyale que ce régime suscite au regard de l'artisanat et du commerce ».

Aussi, après une année de mise en œuvre et conjointement à la tenue d'un comité d'évaluation convoqué par le M. le ministre du budget, il nous est apparu essentiel de dresser un bilan de la mise en application de l'un des articles phares de la loi de modernisation de l'économie. Le statut d'auto-entrepreneur est porté tel un étendard par la majorité et le Gouvernement. Prototype de décision qui fait la fierté des thuriféraires du libéralisme économique, il devait permettre à nos concitoyens de découvrir la création d'entreprise sans entrave administrative. C'est dans cet esprit que, à l'occasion de l'examen de la dernière loi de finances rectificative, M. le ministre du budget déclarait : « Je veux dire au Sénat que le succès du régime de l'auto-entreprise est incontestable. »



Les données fournies par l'ACOSS au mois de novembre dernier, correspondant aux comptes d'auto-entrepreneurs créés auprès de l'URSSAF au 31 octobre 2009 et aux échéances acquittées au titre des trois premiers trimestres, nous permettent de dresser un portrait-robot de l'auto-entrepreneur : il s'agit d'un demandeur d'emploi âgé de quarante-quatre ans et qui facture peu.

Quantitativement, sur les 240 000 auto-entrepreneurs susceptibles d'acquitter des montants au titre de leur chiffre d'affaires réalisé au cours du troisième trimestre - soit les cotisants immatriculés avant le 1er avril - ou du deuxième et du troisième trimestre de 2009 - soit les cotisants immatriculés au deuxième trimestre -, 47 500 ont déclaré, selon le rapport de Mme Lamure, avoir réalisé un chiffre d'affaires, après 35 800 à l'échéance précédente, soit une fraction équivalente à un peu moins de 20 % du total de l'existant.

Le total des chiffres d'affaires des auto-entrepreneurs au cours des neuf premiers mois de 2009 a progressé, comme Mme Dini vient de le rappeler, pour atteindre 383 millions d'euros. Le chiffre d'affaires moyen par auto-entrepreneur ayant déclaré aux URSSAFF avoir réalisé un chiffre d'affaires s'élève à près de 4 000 euros par trimestre, soit un revenu mensuel de 1 330 euros, à peine supérieur au montant du RSA. Chapeau pour ceux qui ont une activité professionnelle !

Dès lors, comment qualifier de « réussite » un dispositif qui se caractérise par 68 % d'activités dormantes, ainsi que le met en exergue Elisabeth Lamure dans son rapport ? Comme elle, nous nous interrogeons quant aux chances de développement de plus des deux tiers des auto-entreprises créées avant le 30 juin qui n'avaient réalisé aucune opération quatre mois plus tard.

Nous nous interrogeons également sur la pertinence de l'extension de douze mois à trente-six mois de la durée pendant laquelle une auto-entreprise

peut rester dormante, c'est-à-dire ne réaliser aucun chiffre d'affaires, sans être contrainte de renoncer au régime de l'auto-entreprise. N'y a-t-il pas là un véritable risque d'inciter à l'exercice d'activité illégale ? Pour notre part, nous le pensons.

Au-delà des statistiques, deux problèmes majeurs se posent.

Le premier, qui a déjà été évoqué, a trait à la concurrence déloyale instaurée sciemment par le Gouvernement. Il suffit de se rendre dans les régions et de lire la presse quotidienne régionale pour le constater : partout, les fédérations professionnelles d'artisans protestent contre la concurrence nouvelle qu'ils subissent de la part des auto-entrepreneurs.

Le rapport de notre collègue précise que le « Gouvernement a fait réaliser des simulations qui ne feraient pas apparaître un avantage systématique au profit des auto-entrepreneurs ». Dans les faits, les présidents des Unions professionnelles artisanales territoriales ont déjà interpellé M. le secrétaire d'État au mois de juillet et, dernièrement, à l'occasion de l'assemblée générale de l'Assemblée permanente des chambres de métiers, l'APCM. Comment pourrait-il en être autrement face à une telle distorsion de concurrence ?

Très concrètement, c'est dans le secteur du bâtiment, qui rassemble 12 % du nombre total des auto-entrepreneurs, que le problème est le plus crucial. Un peu partout, des artisans à la retraite ou de simples bricoleurs proposent aux particuliers de refaire leur salle de bain ou de repeindre leur cuisine à des tarifs inespérés. En raison du niveau des cotisations sociales et des impôts, limités à 20 % pour un auto-entrepreneur, et des charges fixes, les devis des auto-entrepreneurs sont inférieurs de 20 % à 50 % à ceux des entreprises du secteur du bâtiment. Cette situation est identique, à des degrés divers, dans tous les secteurs du commerce et de l'artisanat, aussi bien dans les domaines de la coiffure, de la plomberie, les métiers liés aux nouvelles technologies de l'information et de la communication, que dans l'édition, comme le rappelait Daniel Raoul tout à l'heure.

J'en viens à une autre illustration des effets pervers qui se font jour, et que Mme le rapporteur a

relevés : « Un certain nombre d'employeurs peuvent [...] être incités à substituer des auto-entrepreneurs à des salariés ». La réalité démontre que tel est bien le cas. Ainsi, la Confédération de l'artisanat et des petites entreprises du bâtiment, la CAPEB, a observé que certaines entreprises ont tendance à fortement inciter leurs propres salariés à s'installer comme auto-entrepreneurs pour effectuer des tâches qu'ils réalisaient en tant que salariés de l'entreprise.

Dans le contexte de crise que nous connaissons, comment ne pas penser que ce type de sous-traitance est appelé à se multiplier dans tous les secteurs ? Les conséquences directes sur l'emploi - de nombreux emplois sont perdus - sont indéniables. Pour le moment, nous ne disposons pas de données précises. Le comité d'évaluation sera sans doute en mesure de nous en fournir. Ces conséquences sont d'autant plus regrettables que le rapport de Mme Lamure révèle que seuls 17 % des auto-entrepreneurs auraient été prêts, le cas échéant, à lancer leur projet, même dans un autre cadre juridique.

Le second problème tient aux conséquences de ce dispositif s'agissant de notre régime de protection sociale - Mme Dini vient d'y faire allusion -, qui affiche un déficit prévisionnel de 30 milliards d'euros pour l'année 2010.

Ce statut au régime fiscal extrêmement favorable constitue une nouvelle source de moins-perçu pour les finances sociales. Si le chiffre d'affaires total de 1 milliard d'euros attendu par M. le secrétaire d'État chargé des petites et moyennes entreprises avait été atteint, le déficit de cotisations sociales se serait creusé de près de 300 millions d'euros. Il n'atteindra que le tiers de ce montant pour les raisons que nous avons déjà évoquées ; mais qu'en sera-t-il l'année prochaine et au-delà ? Ne nous y trompons pas : ce statut participe bel et bien d'une philosophie économique et sociale qui, si elle n'est pas nouvelle, demeure extrêmement néfaste. L'objectif est de faire glisser du statut de demandeur d'emploi à celui d'auto-entrepreneur nombre de nos concitoyens. Par ce biais, les dépenses d'assurance chômage se trouveraient mécaniquement minorées. En revanche, le nombre de travailleurs pauvres, déjà très élevé puisqu'il s'élève à 3,7 millions, risque de connaître une nouvelle progression. Enfin, l'année 2010 sera marquée par une nouvelle réforme des retraites.

Dans un contexte budgétaire très difficile, comment ne pas penser que les tenants de la politique économique actuelle ne présenteront pas le recours au statut d'auto-entrepreneur comme une solution pour nos concitoyens disposant de faibles pensions ?

Voilà un peu plus d'un an, nous avons formulé une série d'observations sur les risques liés à ce nouveau statut. Aujourd'hui, force est de constater que nos craintes étaient malheureusement fondées.

Surtout, et je terminerai sur ce point, l'auto-entrepreneuriat met dans une situation ô combien précaire ceux qui n'ont d'autre solution que de choisir ce statut pour ne pas rester sans emploi.



# Intervention...

## Débat sur le Moyen Orient

par Monique CESIRIER-BEN GUIGA, sénatrice des Français établis hors de France

(semaine de contrôle de l'action du Gouvernement - séance du mardi 12 janvier 2010)

**A**vant de lire la fin de l'intervention de M. Jean François-Poncet, je veux rendre hommage à notre collègue. Tout au long de

l'année dernière, nous avons fait ensemble des voyages éreintants, au cours desquels j'ai pu admirer la lucidité avec laquelle, en dépit de son âge, il menait notre recherche. Ce soir, je vais donc vous donner lecture de la fin du texte de son intervention en le reprenant au point concernant le



Yémen, qui était le premier thème abordé lors de notre voyage. « *La désintégration inexorable du Yémen porte en elle d'autres dangers. « Le gouvernement yéménite ne contrôle plus guère que sa capitale, Sanaa. Il ne parvient pas à mâter la rébellion houtiste qui contrôle le nord du pays ni à écarter la menace d'une sécession au sud. « Quant au centre du pays, dont le relief est presque aussi tourmenté que celui de l'Afghanistan, il permet aux tribus qui y vivent d'ignorer le gouvernement central. « Du coup, Al-Qaïda y a développé des camps d'entraînement et y a replié une partie des jihadistes contraints de quitter l'Irak. « Le Yémen est le pays le plus déshérité du Moyen-Orient. Mais avec vingt-quatre millions d'habitants, il en est le plus peuplé. Il constitue une menace pour la tranquillité de l'ensemble de la péninsule arabique. L'Arabie Saoudite en est fort inquiète et construit, pour tenter d'isoler son territoire du Yémen, une barrière électronique, dont l'efficacité future demeure toutefois à démontrer. « Monsieur le ministre, j'arrête ici mon propos en vous demandant si cette analyse, qui a volontairement mis l'accent sur l'instabilité du Moyen-Orient et les menaces que celle-ci comporte pour l'Occident, rejoint dans ses grandes lignes la vôtre. Le Sénat souhaiterait surtout être éclairé sur les initiatives que la France prend et envisage de prendre pour parer à ces diverses menaces. »*

Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, j'interviendrai à la fois au nom de la commission des affaires étrangères et en tant que membre du groupe socialiste, afin de ne pas allonger le débat.

Je tiens tout d'abord à remercier à mon tour la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, et particulièrement son président, de l'honneur qu'ils nous ont fait en nous confiant cette mission.

Celle-ci a pu être consensuelle parce que nous recherchions ensemble les faits. Nous espérions présenter un rapport transversal, mais la diversité des situations nous en a empêchés. Je suis néanmoins heureuse que M. Jean François-Poncet ait repris dans son exposé l'essentiel des grands thèmes qui expliquent les convulsions du Moyen-Orient et les raisons pour lesquelles l'opposition à l'Occident - l'Europe et les États-Unis - y est si forte.

Le seul point sur lequel nous divergeons encore porte sur l'opportunité de sanctions nouvelles à l'encontre de l'Iran. Alors qu'une grande part du peuple iranien lutte héroïquement pour l'établissement de l'état de droit, serait-il juste et efficace de le sanctionner ?

Le gouvernement iranien exerce une dictature. Il se sert de la menace internationale pour justifier la répression interne. En renforçant les sanctions aujourd'hui, ne renforcerions-nous pas la dictature plutôt que de l'affaiblir ? Il est difficile de se faire une idée, mais le moindre mal serait certainement le mieux. Si les sanctions échouent et si l'Iran développe vraiment, sans ambiguïté, un programme nucléaire militaire, que ferons-nous ? Irons-nous le bombarder ? Aiderons-nous Israël à le faire, ou le laisserons-nous faire ? Sommes-nous prêts à une quatrième « guerre du Golfe » ? Aucune de ces hypothèses n'est acceptable.

Le réalisme commanderait probablement de s'attaquer au problème général de la nucléarisation du Moyen-Orient. C'est une utopie qui est peut-être plus réaliste que les perspectives de guerre. La miniaturisation des bombes rend la menace plus immédiate pour les peuples désarmés sur lesquels elle pèse. Nous ne serons crédibles qu'en promouvant un traité régional incluant Israël, qui fasse du Moyen-Orient une zone exempte d'armes nucléaires, comme l'Amérique latine ou l'Asie du Sud-Est. C'est utopique, je vous le concède, mais l'utopie se révèle quelquefois plus sûre que les roulements de tambours !

Monsieur le ministre, vous avez rencontré M. George Mitchell à Bruxelles, et nous sommes heureux que, en dépit de cette journée chargée, vous ayez pu venir ce soir au Sénat pour réagir à nos propos en fonction des toutes dernières évolutions de la situation israélo-palestinienne. Je m'attarderai sur ce sujet, qui me préoccupe particulièrement en tant que présidente du groupe d'information internationale France-Territoires palestiniens du Sénat.

Voilà un an, presque jour pour jour, le Sénat débattait des conséquences de l'opération punitive de l'État d'Israël contre Gaza, dont mon collègue Jean François-Poncet, moi-même et notre ambassadeur pour les droits de l'homme avons pu constater l'ampleur le 29 janvier 2009. Cet événement ramenait sous les feux de l'actualité et de l'émotion un conflit occulté par les médias et que beaucoup croyaient gelé.

Après cette année 2009 qui a vu, du fait de l'armée israélienne, la mort de 29 Palestiniens en Cisjordanie, s'ajoutant aux 1 400 tués de Gaza, l'arrestation de 3 456 Cisjordaniens, la destruction de 299 maisons, il n'y a plus ni partenaires pour des négociations ni arbitre. La négociation paraît donc impossible.

Peut-être avez-vous d'autres nouvelles, monsieur le ministre ?

Aujourd'hui, nous assistons à la séparation entre la Cisjordanie occupée et Gaza assiégée, à la division entre le Fatah et le Hamas. Il n'y a donc plus de négociateur palestinien. Quant aux Israéliens, ils veulent la sécurité plutôt que la paix. Leur majorité gouvernementale est fragile. Jean François-Poncet a bien expliqué pourquoi Israël n'était pas en état de vouloir la paix au point d'en payer le

prix : militairement trop fort et politiquement trop faible, il ne peut pas payer le prix de la paix actuellement.

L'absence d'arbitre est l'un des éléments qui font que le conflit dure depuis soixante ans. Actuellement, l'arbitre américain n'est ni neutre ni fort. En outre, Israéliens et Américains excluent tout autre arbitre du conflit, en particulier l'Union européenne. Si je me trompe, dites-le moi, monsieur le ministre ! Par ailleurs, l'Europe, divisée, liée à Israël par un complexe de culpabilité et des relations économiques qui passent avant tout autre considération, n'use pas des moyens de persuasion et de pression dont elle dispose. Pourtant, sa responsabilité est lourde, aux origines historiques de la création d'Israël.

Quand l'Europe défendra-t-elle réellement les droits des Palestiniens qui paient aujourd'hui pour ses crimes passés ? Pourquoi la France n'utilise-t-elle pas les moyens qui lui sont donnés par l'accord d'association conclu entre l'Union européenne et Israël en 1995 ? Pourquoi ne pousse-t-elle pas l'Union européenne à prendre des dispositions, en application de l'article 2 de cet accord, qui permettraient de faire comprendre au gouvernement israélien qu'il ne peut pas impunément bafouer les droits de l'homme et la légalité internationale ?

La question palestinienne reste centrale au Moyen-Orient. On nous en a parlé partout. Elle est l'abcès de fixation du ressentiment et des frustrations de toute la région. Si elle était résolue, les autres questions seraient sans doute moins difficiles à régler. Or la situation dans les territoires palestiniens, en Cisjordanie, à Jérusalem et à Gaza, se dégrade. En Cisjordanie, je citerai les récentes exécutions extrajudiciaires en zone de souveraineté palestinienne, à Naplouse, à la suite de l'assassinat d'un colon ; les arrestations de Abdallah Abu Rahma, coordinateur du mouvement non-violent de Bil'in, de Jamal Juma, coordinateur de la campagne Stop the Wall, et de bien d'autres militants pacifiques ; la détention arbitraire de centaines de Palestiniens, dont les deux tiers depuis plus d'un an, dénoncée par l'ONG Hamoked dans un rapport récent ; enfin, le maintien en détention de notre compatriote Salah Hamouri, illégalement et injustement condamné, dont le Président de la République n'a jamais prononcé le nom. Nous aimerions qu'il fasse autant d'efforts pour tous les Français injustement privés de leur liberté à l'étranger que pour Gilad Shalit et pour la jeune Clotilde Reiss.

Le récent rapport des diplomates européens en poste à Jérusalem confirme nos observations au cours de notre voyage : toute la politique du gouvernement israélien est orientée vers « l'israélisation » de Jérusalem-Est, en violation de la résolution 242 du Conseil de sécurité des Nations unies. Le gouvernement israélien expulse les habitants arabes ; il détruit les maisons. La colonisation se poursuit pour couper complètement Jérusalem de son environnement arabe par deux lignes de colonies.

Le statut de résident a été retiré en 2009 à 4 577 Palestiniens de Jérusalem et une loi actuellement en préparation en privera tous ceux qui ont la chance d'avoir une nationalité. Même la déléguée générale de Palestine en France risque d'être menacée par ces dispositions. Quel est, monsieur le ministre, le statut du rapport de nos diplomates européens à Jérusalem ? Nous demandons qu'il soit rendu public et que ses conclusions inspirent la politique de la France et de l'Union européenne. Par ailleurs, qu'allez-vous faire du projet que l'ONG israélienne Hamoked a présenté à la France pour la défense des droits des Palestiniens de Jérusalem ?

Sur Gaza, tous les rapports convergent : on y organise le « dé-développement ». Les usines ont été rasées ; les industriels ont fait faillite ; l'agriculture périclète faute d'intrants et de semences ; l'eau potable, les eaux usées, l'électricité, tout pose problème. Le blocus, qui n'a cessé de se durcir depuis 2005, ne permet aucune reconstruction. Ne peuvent y entrer qu'une trentaine de produits sur les 9 000 recensés par l'accord de Paris. Aujourd'hui, 5 000 familles restent sans abri. Faute de ciment, l'UNRWA en arrive à construire des maisons en terre.

La vie quotidienne est sous perfusion grâce aux tunnels. Et voilà que l'Égypte les ferme par le mur d'acier de 18 mètres de profondeur qu'elle installe à sa frontière avec Gaza. Mieux vaut une économie souterraine, même mafieuse, qui permet aux Gazaouis de survivre, que pas d'économie du tout. Et si ce blocus et les tunnels renforcent le Hamas, c'est que la France, l'Union européenne et les États-Unis mènent, à son égard, une politique absurde depuis 2006, qui, loin de l'affaiblir, ne fait que le renforcer.

Monsieur le ministre, la France va-t-elle continuer de laisser tuer à petit feu 1,5 million de Gazaouis ?

J'en viens à l'État palestinien, sur lequel j'aimerais obtenir votre éclairage. Depuis quelque temps, il en est beaucoup question, mais il faut se demander si c'est pour de bonnes raisons. L'État palestinien est la pièce manquante de la stabilité du Proche-Orient et de l'Union pour la Méditerranée. Est-il dans l'intérêt des Palestiniens aujourd'hui que cet État soit de nouveau proclamé, alors qu'il l'a déjà été en 1988 ? Quelles garanties internationales lui seraient données ?

En Palestine, les conditions constitutives d'un État sont parfaitement remplies : un peuple animé par la volonté de vivre ensemble, un territoire historique, une culture et des frontières définies par la ligne de 1967. Autant peut être évoqué le « dé-développement » de Gaza, autant nous assistons depuis la mort d'Itzhak Rabin à un processus de déconstruction de l'État palestinien.

Que reste-t-il des frontières potentielles du fait de l'annexion unilatérale de Jérusalem-Est et l'érection du mur de séparation ? Que reste-t-il du territoire de la Cisjordanie sinon un archipel morcelé, fragmenté par les routes de contournement et les checkpoints, par une colonisation qui progresse chaque jour, par l'israélisation de Jérusalem-Est ? Que reste-t-il de ce peuple dont la division a été savamment orchestrée, le chaos étant programmé à Gaza dès le retrait de 2005 ? Avant même de penser à un État, il faut absolument restaurer l'unité des Palestiniens.

Monsieur le ministre, peut-on concevoir un État sans souveraineté, un État purement rhétorique ? Que pensez-vous de tous ces plans qui visent, semble-t-il, à remplacer une Autorité palestinienne dont les bases juridiques disparaissent et qui est en permanence bafouée par l'occupation, ce dont elle semble être complice aux yeux d'une partie de la population, par un État qui, dans les conditions actuelles, serait fictif ? N'est-ce pas un subterfuge pour éviter le recours aux élections ?

Nos protestations auprès d'Israël ne sont ni audibles ni crédibles ; elles dissimulent bien mal notre incapacité à agir, voire notre absence de volonté. Alors que l'Union européenne s'apprêtait, dix ans après la Déclaration de Berlin, plus de vingt ans après la Déclaration de Venise - dont je rappelle que M. Jean François-Poncet, alors ministre des affaires étrangères, était le rédacteur - à faire enfin entendre sa voix, la France a été l'artisan de la suppression de la référence à

Jérusalem-Est comme capitale du futur État palestinien dans le texte proposé en décembre par la présidence suédoise. Comment pouvez-vous justifier cela, monsieur le ministre ?

Le traitement du rapport Goldstone avait déjà illustré le caractère velléitaire de la communauté internationale, et des Occidentaux en particulier.

La France accorde - à juste titre - du crédit au rapport de l'ONU sur les crimes commis en Guinée. Pourquoi rejette-t-elle alors d'entrée de jeu celui sur les crimes perpétrés à Gaza, bien qu'il ait été recoupé par les témoignages des soldats israéliens, par différentes ONG, notamment des plus sérieuses, et par des témoins étrangers dont M. Zimeray, M. François-Poncet et moi-même ?

Notre diplomatie s'épuise aujourd'hui dans la gestion de menus détails, dans l'obtention de concessions infimes sur fond de brimades et de camouflets régulièrement infligés à nos diplomates, que nous n'accepterions d'aucun autre État. La seule entrée à Gaza des tuyaux pour la station d'épuration de Beit Lahia nécessite des rencontres au sommet. Je pourrais également évoquer les difficultés rencontrées pour obtenir les visas de nos coopérants ou pour faire circuler le bus scolaire du lycée français de Jérusalem, systématiquement entravé sur sa route vers Bethléem. Et vous-même, ministre de la République Française, vous êtes vu infliger le camouflet de Gaza ! Nous attendons votre réaction.

Quant aux États-Unis, ils viennent d'opérer une grande reculade. Pouvez-vous nous dire si, après l'adoption du texte sur la santé, le président Obama retrouvera des capacités d'action au Moyen-Orient ?

Nous demandons que la France contribue à faire respecter la légalité internationale. Nous ne pouvons accepter que notre pays se serve de cette légalité internationale pour lancer des négociations destinées à la contourner, dès lors qu'il s'agit de la Palestine.

Monsieur le ministre, naguère la France disait le droit et prenait des initiatives en faveur d'une résolution juste du conflit israélo-palestinien. Or, depuis 2007, à l'exception du discours du Président de la République à la Knesset, nous avons le sentiment qu'elle cherche à faire taire les voix qui dénoncent les crimes, comme celle du

juge Goldstone, ou qui rappellent la légalité internationale, comme la présidence suédoise de l'Union européenne.

Nous sommes nombreux à juger que les initiatives françaises - du moins celles que nous connaissons, car nous ne sommes pas informés de toutes - se cantonnent au plan économique et humanitaire, ce qui ne gêne en rien les offensives politiques et les velléités de conquête de l'État israélien. En conséquence, le discours de la France n'est pas assez audible et nous regrettons de ne plus y percevoir de réelle cohérence avec ses actes.



# Intervention...

## Débat sur le Moyen Orient

par Josette DURRIEU, sénatrice des Hautes-Pyrénées

(semaine de contrôle de l'action du Gouvernement - séance du mardi 12 janvier 2010)

**M**onsieur le président, monsieur le ministre, monsieur le président de la commission, mes chers collègues, mon propos sera, lui aussi, centré sur le conflit israélo-palestinien, et probablement plus sur la Palestine. Je salue



Mme la déléguée générale de la Palestine et celui qui nous accompagne à Ramallah régulièrement. Autrement dit, les Palestiniens sont présents dans nos tribunes pour écouter notre débat. La situation est bloquée, monsieur le ministre. À qui profite ce statu quo ? Sûrement au Hamas à Gaza en ce moment, mais à Israël aussi probablement.

Au-delà du statu quo, l'enlèvement est une réalité et le recul en est une autre. On évoque les deux États mais le principe même des deux États semble être aujourd'hui atteint : la question se pose à nouveau. C'est la réalité et l'existence des deux États qui est sans doute le problème majeur. Nous l'avons tous dit et nous le répétons, car c'est essentiel, l'État palestinien est un État fantôme, il est occupé, colonisé et morcelé. Jérusalem-Est palestinienne est grignotée et Jérusalem-Est disparaît. Vous venez de le dire, monsieur Marini, actuellement, il n'y a plus de gouvernement ni de légitimité, et le président Abbas est simplement prolongé dans ses fonctions. La situation actuelle est particulière ; elle n'a jamais été aussi grave ! Bien sûr l'État d'Israël lui-même existe, est reconnu, et il doit l'être. Mais sans la création d'un État palestinien, son existence est-elle assurée dans la durée ? Les Palestiniens sont divisés, nous l'avons également tous dit. Monsieur le ministre, nous avons une lourde responsabilité concernant les élections de 2006 remportées par le Hamas.

C'est un déni de démocratie : on ne reconnaît pas le résultat d'élections que nous sommes allés observer et que nous avons pourtant validées ! Nous devons en assumer les conséquences : la guerre et le blocus de Gaza. La réconciliation, on le sait, passera par de nouvelles élections. Mais nous ne sommes pas en mesure de faire que ces élections puissent se dérouler : elles sont sans cesse reportées. Quand auront-elles lieu ?

On a fondé beaucoup d'espoirs dans le nouveau président des États-Unis, Barack Obama. Il ne pouvait sûrement pas tout faire ; il a néanmoins essayé et il faudra pourtant bien qu'il parvienne à faire quelque chose ! L'intention était bonne : il a remis au centre du débat le problème israélo-palestinien. La centralisation de ce problème était indispensable, il l'a dit. La stratégie initiale était judicieuse. Le sénateur George Mitchell a fait une tournée, certes sans succès, mais le Président Obama avait probablement investi le meilleur des émissaires. Les discours étaient bons mais ils n'ont pas abouti. Ensuite, il y a eu ce que certains appellent la volte-face du Président, et les discours malheureux de Mme Clinton.

Où en sommes-nous maintenant ?

L'Union européenne, chacun d'entre nous le dit, est un nain politique, mais c'est aussi un bon payeur. Monsieur le ministre, nous avons accompagné et financé des projets en leur accordant des sommes importantes de plusieurs millions voire de plusieurs milliards d'euros. Le projet ASYCUDA, mis en place en 2001, concerne le contrôle des douanes. Or on ne contrôle rien dans un pays qui n'a pas de frontières ! On pourrait au moins contrôler la frontière entre Gaza et l'Égypte mais ce fameux logiciel, qui est l'un des plus performants du monde, ne fonctionne pas à Rafah. C'est bien dommage !

Dans le cadre du projet Seyada de renforcement du système judiciaire palestinien, mis en place en

2009, on crée des structures, on forme des juges et on crée des réseaux entre les tribunaux de Cisjordanie. Est-ce vraiment la priorité aujourd'hui ?

La formation de la police était en revanche une excellente démarche. Les policiers ne pouvant être formés en Palestine, ils le sont à l'étranger. Mais à quoi servent-ils puisque 80 % du territoire est maîtrisé par Tsahal ? Cependant, ces policiers sont efficaces là où ils se trouvent, à Naplouse notamment. Que penser de cette opération sur l'enregistrement foncier, le cadastre en Cisjordanie aujourd'hui ?

On se préparait sans doute à faire vivre un État le jour où il a été créé. Mais, monsieur le ministre, jusqu'à présent combien d'argent a été engagé par la Communauté européenne et par la France ? Jusqu'à quand va-t-on continuer dans ces conditions ? Certes, cet état des lieux est rapide ; d'autres en ont proposé un plus complet et différent.

J'en viens aux raisons de cette situation et aux responsabilités de chacun. Bien sûr, il faut citer George Bush et Tony Blair - George Bush, surtout. Il faut évoquer aussi la faiblesse de l'Europe, on l'a dit et on ne cessera de le dire. Mais pourquoi une telle obstination destructrice d'Israël ? Comme le dit toujours le diplomate et historien Elie Barnavi - que vous connaissez sans doute personnellement, monsieur le ministre -, si ça continue, il en sera fini du rêve israélien !

La politique menée par Israël est destructrice. Qui peut le faire comprendre aux gens sensés - et il y en a - de ce pays ? Il faudrait connaître un peu plus le rapport Goldstone qui, au-delà des murs et des miradors, évoque ces pratiques et ces méthodes tout à fait condamnables.

Concernant la communauté internationale, c'est-à-dire nous, monsieur le ministre, je reviendrai sur un certain nombre de principes qui vous sont chers, j'en suis sûre. On ne peut déposséder les Palestiniens à la fois de leur terre et de leurs droits !

À la suite des élections de 2006 a été commis un déni de démocratie. L'élection du Hamas était probablement prévisible ; elle a été consternante. Mais, vous avez raison, monsieur Marini, il fallait l'accepter, par la force des choses. On ne pouvait

pas aboutir à un résultat pire que celui-ci ! Il fallait faire évoluer le Hamas. Pouvait-il évoluer ? Quoi qu'il en soit, il était un interlocuteur incontournable et il le reste : nous ne sommes pas plus avancés aujourd'hui. Par ailleurs, nous, l'Europe et la France, surtout, comment pouvons-nous ne pas rappeler des droits qui sont également ceux des Palestiniens et des peuples du Moyen-Orient ?

Monsieur le ministre, au-delà du respect du droit au retour pour les réfugiés, il faudra maintenir ce principe, dont les modalités d'application seront bien sûr modulées, et on le sait très bien. Comme Yasser Arafat me l'avait dit à la Mouqata'a, les Palestiniens installés au Chili ne reviendront évidemment pas, mais le droit au retour est un principe sacré.

Le droit à la résistance et à l'oppression existe : il est inscrit dans la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789. Nous, Français, oserons-nous un jour rendre leurs droits à ces hommes et à ces femmes ? En tant que fille de résistant, je n'ai pas envie que ce droit à la résistance soit identifié au terrorisme. On peut transformer des résistants en terroristes quand on ne les entend pas, et c'est évidemment ce qui se passe. Il faudrait de temps à autre parler du droit à la résistance et définir réellement ce qu'est le terrorisme. Lors de vos déplacements, vous devez souvent entendre parler, monsieur le ministre, de cette politique de « deux poids deux mesures » à laquelle faisait référence Jean François-Poncet. Il ne s'agit pas seulement des résolutions de l'ONU, qui ne sont jamais respectées par les Israéliens. Il s'agit aussi de l'ambiguïté par rapport au problème du nucléaire.

On veut éviter la prolifération du nucléaire en le refusant à l'Iran, soit ! Mais comment peut-on accepter l'armement nucléaire de l'Inde et du Pakistan, qui ont signé le traité de non-prolifération, et laisser planer l'ambiguïté sur Israël, lequel détient la bombe sans le dire ? Il faut remettre les choses à leur place. Monsieur le ministre, ce n'est pas sur l'injustice ni sur le cynisme que l'on pourra bâtir la paix. Nous devons remettre un peu de morale dans cette situation.

Soixante ans après, la paix est loin, comme le dit Bachar el-Assad, que j'ai eu la chance de rencontrer deux fois cette année. L'absence de guerre - ou le statu quo, pour certains, pas pour moi - est peut-être ce dont on peut se satisfaire.

Monsieur le ministre, comment peut-on assurer la sécurité et la paix des Israéliens et des Palestiniens de la région ? Quels sont les risques nucléaires et les risques de prolifération nucléaire au Moyen-Orient si la situation ne change pas ? Quelles solutions et avec quels acteurs sont possibles ? « Pouvons-nous vivre sans solution ? », disait Moshe Dayan. Certainement pas !

Dans l'immédiat, nous avons quelques objectifs qui sont des postulats premiers : arrêt de la colonisation et de l'occupation, levée du blocus à Gaza et libération des prisonniers. D'ailleurs, pour moi, il n'y a pas un prisonnier de chaque côté. L'équation n'est pas si simple : d'un côté, le soldat franco-israélien Gilad Shalit est prisonnier mais de l'autre, 12 000 Palestiniens sont détenus ! Comment peut-on ramener la situation à un contre un ?

Les seuls qui ne pourront pas être les protagonistes directs de la paix, ce sont les Israéliens et les Palestiniens ! Ils en sont incapables pour des raisons différentes.

Je termine monsieur le président. On demande aux États musulmans de s'impliquer davantage. Ils ont fait une grande partie du chemin, notamment avec le plan de paix du roi Fahd d'Arabie saoudite lancé à Beyrouth en 2002.

Il existe des États médiateurs, comme l'Égypte et la Turquie, que vous avez mentionnés, et auxquels j'ajoute la Syrie. Qu'il s'agisse du plateau du Golan, du Hezbollah, du Hamas ou du Liban, la Syrie est concernée. Elle veut normaliser sa situation et sans doute protéger la résistance palestinienne.

Monsieur le ministre, je partage la position exprimée par M. Solana juste avant de quitter ses fonctions : devant l'incapacité des uns et des autres, il faudra mettre une solution sur la table. Puisque vous avez rencontré des émissaires de haut rang, pouvez-vous nous dire si les États-Unis préparent réellement un plan de paix pour régler ce conflit dans les deux ans, comme l'affirme le journal Maariv ? Ce sera ma dernière question, tout autant qu'un vœu !



# Intervention...

## Débat sur le Moyen Orient

par Dominique VOYNET, sénatrice de la Seine-Saint-Denis

(semaine de contrôle de l'action du Gouvernement - séance du mardi 12 janvier 2010)

**M**onsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, le Sénat est-il utile ? Voilà une question qui, au fil du temps, aura fait couler beaucoup d'encre. Certains saluent sa prudence, sa sagesse, et s'en réjouissent. D'autres dénoncent son conformisme, et le déplorent. Ce soir, en tout cas, cette question ne se pose pas, car le rapport qui sert de support à notre débat fournit, sur des sujets aussi sensibles et complexes que ceux qui sont relatifs à la situation au Moyen-Orient, un diagnostic minutieux, alliant précision et discernement, et ce sans exonérer quiconque de ses responsabilités dans les déséquilibres et les blocages constatés aujourd'hui, je tiens aussi à le souligner Il faut ici reconnaître et saluer comme il le mérite le travail considérable de Jean François-Poncet et Monique Cerisier-ben Guiga.



Seulement voilà : si ce rapport est remarquable, il est malheureusement presque certain qu'il n'aura guère d'impact sur ceux qui auraient tout intérêt à le lire. La raison en est toute simple : bon nombre de ses recommandations n'ont manifestement pas été portées à la connaissance de ceux qui, à l'Élysée, décident des orientations de la diplomatie française, de ceux qui, chaque fin de semaine, portent la bonne parole dans les capitales du Moyen-Orient. Monsieur le ministre, il est permis de s'interroger : quelle est réellement la position de la France et comment nos interlocuteurs peuvent-ils s'y retrouver face aux signaux contradictoires envoyés par notre pays ? Le temps qui nous est imparti pour ce débat n' permet pas de revenir en profondeur sur chacune des crises que connaît la région, mais leur simple évocation suffit à traduire l'ampleur des inquiétudes en la matière.

En Iran, les aspirations démocratiques exprimées par une large partie de la population, lors des fêtes religieuses de l'Achoura, ont été réprimées dans le sang par un régime dont on sait qu'il ambitionne de se doter de l'arme nucléaire. L'Irak, dont il est à présent admis que l'invasion a été décidée sur la base d'arguments fallacieux, reste confronté au défi du maintien de son unité, les États-Unis ayant imposé, après la destitution de Saddam Hussein, une architecture institutionnelle ignorante de la donne locale et propice à un éclatement confessionnel, matérialisé, comme nous l'avons vu, par plusieurs années de chaos.

L'Afghanistan, déjà handicapé par l'affrontement des expansionnismes sur son territoire au xix<sup>e</sup> siècle, instrumentalisé durant la Guerre froide par la mobilisation des intégrismes pour des causes étrangères, connaît une nouvelle intervention de la communauté internationale. Si elle est juridiquement légitime, elle n'a pas évité les faux pas stratégiques. Manque de cohérence et de coordination entre les différents intervenants, insuffisante prise en compte du tissu multiethnique et religieux, nombreuses sont les raisons qui expliquent l'enlisement actuellement constaté.

« La France n'enverra pas un soldat de plus », a annoncé le Président de la République en octobre dernier, alors que le Président Obama était encore dans sa phase de réflexion sur l'ajustement de la stratégie américaine. Aujourd'hui, c'est Nicolas Sarkozy qui semble encore en train de réfléchir, puisqu'il n'exclut plus d'envoyer également des troupes pour venir gonfler le contingent français sur place. Rien n'est décidé, bien sûr. Après le retour de la France dans le commandement intégré de l'OTAN, que nous avons déjà eu l'occasion d'évoquer ici, et alors qu'il est patent que cette décision n'a pas contribué à renforcer l'autonomie décisionnelle de la France, nous sommes très préoccupés : au rayon politique, le maigre espoir de la communauté internationale de voir émerger dans ce pays une « bonne gouvernance » a fait long feu.

C'est bien cette même communauté internationale qui a accepté en effet, après son arrivée, l'établissement en Afghanistan d'un système constitutionnel permettant, par définition, les fraudes électorales. C'est encore elle qui a validé le scrutin présidentiel truqué de 2009.

Quant au conflit israélo-palestinien, souvent qualifié de façon presque ironique de « conflit de faible intensité », il atteint aujourd'hui une tension maximale. Les risques d'explosion - et je ne parle pas là de l'arme nucléaire - sont bien réels. Devant le refus d'Israël de stopper la colonisation illégale des territoires palestiniens, dont on sait qu'elle rend chaque jour plus difficile la création d'un État palestinien digne de ce nom, le dialogue est au point mort. Les habitants de Gaza, étranglés par un blocus aux conséquences humanitaires lourdes, ont vu s'abattre sur eux une pluie de bombes meurtrière dans le cadre d'une opération militaire dont le nom, « Plomb durci », résume la somme des cynismes qui conduisent, comme le fait en ce moment même l'Égypte, à finir de clôturer, jusqu'à plusieurs mètres sous terre, la cage que constitue désormais Gaza.

Monsieur le ministre, après soixante ans de conflit, je conviens qu'il est hasardeux de prétendre résoudre une équation sur laquelle ont buté tant de dirigeants politiques. L'énoncé du problème est pourtant connu de tous. L'enchaînement argumentaire qui pourrait conduire à la constitution de deux États voisins, vivant en paix, est établi. Rien n'y fait. Il faut le dire, ici encore, la communauté internationale n'est pas avare de maladresses et de calculs coupables. Ainsi, après avoir poussé à un scrutin démocratique en 2006 dans la bande de Gaza, les Occidentaux ont refusé de reconnaître la victoire du Hamas et de considérer celui-ci comme un interlocuteur.

À cette époque, la France et ses partenaires se sont pliés à l'option des États-Unis, consistant à renier un processus qu'ils avaient pourtant soutenu. Certes, vous n'étiez pas alors en responsabilité, monsieur le ministre. Mais, aujourd'hui, alors que nos deux rapporteurs ont courageusement engagé le dialogue avec Khaled Mechaal à Damas, vous-même persistez à vous couper de l'un des principaux acteurs, quoi qu'on en dise, de ce conflit et, par la même occasion, à vous priver de la possibilité de travailler efficacement à la remise sur les rails du processus de paix.

Cette position contribue à radicaliser le Hamas et à décrédibiliser les prétentions démocratiques des Occidentaux. Cet état de fait est d'autant plus incohérent que vous avez envoyé relativement discrètement, en 2008, un diplomate Français, aujourd'hui retraité, pour établir tout de même un contact avec le Hamas. Vous le savez, ce diplomate ne cesse de clamer qu'il est temps que la France adopte une autre posture à ce sujet.

Alors, que faire ? Comment imaginer un exercice plus difficile que celui qui nous est demandé ce soir ? Que dire qui n'ait été dit mille fois ? Que suggérer qui n'ait déjà été tenté ?

J'ai évoqué le renoncement de la France à une posture singulière, qui lui a jusque-là permis de conserver une réelle crédibilité au Moyen-Orient. Je passerai rapidement sur la question européenne. L'Europe ne possède pas, à cette heure, une influence suffisante dans la résolution du conflit. L'entrée en vigueur récente du traité de Lisbonne contribuera peut-être, du moins peut-on l'espérer, au renforcement du rôle de l'Union européenne, à condition, bien entendu, que l'on s'émancipe à l'avenir des égoïsmes nationaux. Ces derniers amènent, aujourd'hui encore, à choisir une parfaite inconnue pour diriger la diplomatie européenne, comme pour mieux se prémunir de l'émergence possible d'une véritable direction politique de l'Union.

À l'heure où la crainte d'attaques terroristes de grande ampleur sur les sols américain et européen est à son paroxysme, à la suite de l'attentat manqué sur le vol Amsterdam-Detroit et de l'attentat suicide meurtrier contre la base américaine de Khost, en Afghanistan, à la fin du mois de décembre, il serait opportun, sans pour autant baisser la garde face aux terroristes, de repenser notre approche des relations internationales. Après huit ans de « guerre contre le terrorisme », si les théâtres d'opérations sont mouvants et les organisations changeantes, le constat est sans appel : la menace reste, plus que jamais, d'actualité. Et la démonstration est faite : cette guerre-là ne peut pas être gagnée, ne sera pas gagnée, par les moyens qui sont aujourd'hui déployés.

Entre-temps, la démocratie que l'on entendait exporter, imposer et voir triompher, s'est en effet égarée dans les méandres de la manipulation électorale, de la négociation des résultats, de la détention arbitraire et de la torture sous toutes ses formes.

Il s'agit non pas de renoncer à espérer voir fleurir la démocratie et se répandre les droits de l'homme dans le monde, mais plutôt de s'assurer que notre façon de mettre en œuvre et de faire vivre les principes et les règles que nous avons érigées en la matière puisse recueillir l'adhésion des autres États et de chacune des luttes et des résistances nationales.

Monsieur le ministre, je formule ainsi un vœu, qui sera aussi ma conclusion : c'est que mon pays renforce son engagement auprès de la société civile en mouvement, quand elle existe. Il fut un temps où nous sûmes le faire ; je pense notamment à l'engagement de la France auprès des démocraties de l'autre côté de ce qui était alors qualifié de « rideau de fer ». Nous étions fiers de soutenir Václav Havel et l'Assemblée européenne des citoyens.

Aujourd'hui, en Iran, en Jordanie, en Syrie, en Égypte, en Israël même, il est des hommes et des femmes qui n'attendent que notre soutien. Nous devons leur envoyer un message éclatant, renforcer nos relations avec eux, notamment sur le plan matériel. Notre pays peut et doit le faire !



# Intervention...

## Proposition de loi visant à créer une allocation journalière d'accompagnement d'une personne en fin de vie - DG

par Jean-Pierre GODEFROY, sénateur de la Manche

(semaine de contrôle de l'action du Gouvernement - séance du mercredi 13 janvier 2010)

**M**adame la présidente, madame la ministre, mes chers collègues, comme cela a déjà été indiqué, la proposition de loi soumise aujourd'hui à notre examen a été cosignée à l'Assemblée nationale par les quatre groupes politiques représentés, et adoptée à l'unanimité le 17 février 2009, il y a déjà presque un an ! S'agit-il pour autant d'un sujet parfaitement consensuel ? Pas tout à fait. Cette proposition de loi, visant à créer une allocation journalière d'accompagnement d'une personne en fin de vie, a en effet été présentée par MM. Jean Leonetti, Gaëtan Gorce, Olivier Jardé et Michel Vaxès à la suite du rapport de la mission d'évaluation de la loi du 22 avril 2005 relative aux droits des malades et à la fin de vie.



Il est apparu au cours des travaux de la mission que, jusqu'à présent, l'accompagnant pouvait certes bénéficier d'un congé spécifique - congé de solidarité familiale pour les salariés, congé d'accompagnement d'une personne en fin de vie pour les fonctionnaires et militaires -, mais ne pouvait pas être rémunéré, si bien que ce droit à congé est resté, dans la pratique, inutilisé, les personnes confrontées à la maladie d'un être proche se trouvant alors contraintes de prendre une partie de leurs congés payés ou de demander, comme l'a rappelé plus tôt M. Nicolas About, un arrêt maladie à leur médecin, qui ne saurait le leur refuser. Il existe donc un réel consensus sur la nécessité de créer un congé d'accompagnement rémunéré permettant à chacun de moduler son temps de travail lors de la fin de vie d'un proche. Pour autant, ce texte n'est pas complètement satisfaisant et laisse même un goût d'inachevé.

Premièrement, la proposition de loi ne règle pas, en soi, le problème de la fin de vie. Elle ne solde pas non plus le débat sur l'aide active à mourir. Dans son livre intitulé *Je ne suis pas un assassin*, paru en 2004, le docteur Chaussoy écrit : « Il faut une sage-femme pour mettre l'homme au monde, il faut aussi des passeurs, des hommes et des femmes sages, pour l'accompagner dans ce monde et l'aider à bien le quitter ». Cette citation illustre bien ce dont il est question dans tout débat sur l'accompagnement de la fin de vie.

La question du passage est, à mon sens, essentielle. Or ce passage peut se faire de multiples façons. Certains meurent paisiblement, si je puis dire, dans leur lit. D'autres sont surpris en pleine activité. D'autres encore doivent affronter de grandes souffrances, parfois pendant très longtemps. Certains meurent à l'hôpital, d'autres à domicile. Certains meurent seuls, d'autres entourés de leurs proches. Finalement, peu meurent comme ils auraient pu se l'imaginer. Comme j'ai déjà eu l'occasion de le souligner en 2005 et à plusieurs reprises depuis, je suis, personnellement, intimement convaincu qu'au lieu de se demander ce qui est permis ou défendu aux tierces personnes - médecins, soignants, famille, proches - en matière de lutte contre la douleur, d'acceptation ou de refus de traitement, voire d'aide active à mourir, il faut placer la personne concernée au centre de gravité de tout le système. Il faut se demander quels sont les droits des êtres humains sur la fin de leur vie. Selon moi, ces droits devraient être absolus. La vie n'appartient ni aux médecins, ni aux philosophes, ni aux procureurs, ni aux juges, ni aux hommes de religion, ni aux techniciens chargés des machines destinées à maintenir artificiellement en vie des hommes et de femmes. Seule la volonté du patient, de l'individu et de lui seul, doit être prise en compte.

Bien entendu, j'en suis conscient, ce n'est pas aujourd'hui que nous pourrions rouvrir ce débat et, surtout, que nous le trancherons.

Sur ces questions douloureuses, émotionnelles et controversées, il ne s'agit pas de savoir qui a définitivement raison. Les avis sont divergents et le resteront.

Toutefois, s'il faut évidemment se féliciter de la création d'une allocation destinée à l'accompagnement d'un proche en fin de vie, on ne saurait prétendre qu'elle constitue l'aboutissement de notre dispositif législatif en matière de fin de vie.

Deuxièmement, la création de cette allocation ne règle pas non plus la question des soins palliatifs. Au contraire, elle rappelle les faiblesses de notre dispositif en la matière. Trop peu de personnes ont aujourd'hui accès aux soins palliatifs. Or la proposition de loi ne corrige pas cette inégalité, pourtant le cœur du problème.

J'en parle d'autant plus sérieusement que le département de la Manche n'est pas très bien loti : aucune unité de soins palliatifs, quatre équipes mobiles et seulement vingt-sept lits identifiés pour près de 500 000 habitants !

Je ne le nie pas, des progrès ont été faits ces dernières années, grâce aux plans successifs, pour la mise en place d'un dispositif national de soins palliatifs. Mais celui-ci reste encore à développer et à optimiser pour que l'accès aux soins palliatifs devienne une réalité pour tous. Un problème, notamment, reste à régler, celui du financement, lequel se heurte aux effets pervers des nouveaux systèmes de tarification hospitalière, qui, toujours, privilégient la réduction des durées d'hospitalisation et la réalisation d'actes lourds - tout le contraire des soins palliatifs !

Permettez-moi de rappeler au passage que, si je partage votre souhait de développer les soins palliatifs, je ne crois pas que cela suffira à exclure la question de l'aide active à mourir. Le débat ne doit pas se résumer à cette alternative, car la question des soins palliatifs et celle de l'aide active à mourir ne sont pas exclusives l'une de l'autre et ne doivent surtout pas l'être ; au contraire elles sont complémentaires. Il appartient au patient de choisir.

Troisièmement, le texte souffre de manques et présente des incohérences. On peut d'abord s'interroger sur son objectif réel. Officiellement, la proposition de loi vise à favoriser l'accompagnement du malade en réglant certaines difficultés

matérielles rencontrées par les proches. Cependant, la création de l'allocation a également pour objectif, selon le rapport de l'Assemblée nationale, d'éviter « des hospitalisations non désirées et coûteuses pour l'assurance maladie ». Il s'agit donc aussi de « soulager » les hôpitaux et de faire des économies.

Il est question, ensuite, d'une allocation d'accompagnement pour fin de vie, et non quand le pronostic vital est engagé. De ce point de vue, les conditions d'attribution de cette allocation sont donc plus restrictives que celles qui déterminent l'obtention d'un congé de solidarité familiale.

En outre, il est prévu que cette allocation ne sera versée que pendant trois semaines, c'est-à-dire, a priori, pendant quinze jours effectifs - je rappelle que le congé de solidarité a une durée de trois mois, renouvelable une fois -, et que son montant sera égal à celui de l'allocation journalière parentale, c'est-à-dire 49 euros, ce qui n'apparaît pas très incitatif.

Enfin, et surtout, l'allocation n'est versée qu'à la condition que l'accompagnement s'effectue à domicile. Ainsi, la proposition de loi exclut de fait les personnes qui accompagnent des malades dans des hôpitaux ou des établissements spécialisés. Cela signifie que les personnes accompagnant un proche à l'hôpital ne pourront pas bénéficier de l'allocation, et ce même si leur présence est considérée comme indispensable pour un digne accompagnement de l'être proche.

Il en va de même s'il paraît impossible de sortir le patient de l'hôpital, soit parce que le proche ne peut décemment l'accompagner à domicile - appartement exigü ou inadapté, présence de jeunes enfants, notamment -, soit pour des raisons objectives d'ordre technique ou de qualité de fin de vie rendant l'accompagnement à domicile impraticable.

Les conséquences de cette exigence d'accompagnement à domicile sont alors multiples. D'abord, le risque est tout simplement que cette allocation reste à l'état de bonne intention et qu'elle ne soit jamais demandée compte tenu des difficultés évidentes - pas seulement d'ordre technique - d'organiser l'accompagnement à domicile. Ensuite, les proches et les potentiels accompagnants risquent de subir une « double peine » : la culpabilité de ne pouvoir assurer l'accompagnement à domicile,

alors même qu'une facilité leur serait offerte, et la difficulté matérielle d'organiser une présence auprès de leur proche à l'hôpital, faute de compensation de ce temps d'accompagnement hors du domicile.

Enfin, les accompagnants à domicile risquent de se retrouver isolés, non seulement parce qu'ils devront surmonter des difficultés d'organisation de toutes sortes, mais encore parce qu'ils seront, dans la grande majorité des cas, livrés à eux-mêmes, tant les carences en soins palliatifs hors établissement sont patentes et les dispositifs pour soulager les aidants insuffisants.

La commission des affaires sociales a déjà réalisé un travail important de clarification du texte et accepté d'intégrer plusieurs amendements présentés par le groupe socialiste concernant notamment la personne de confiance ou le partage de l'allocation entre plusieurs bénéficiaires. Cependant, comme vous le voyez, plusieurs points importants font encore l'objet de débats, sur lesquels nous avons déposé des amendements, à tout le moins ceux qui ont « survécu » à l'article 40.

Dans ces conditions, même s'il regrette que ce texte ne concerne pas la fin de vie à l'hôpital - l'amendement que nous avons déposé a été déclaré irrecevable au titre de l'article 40 ; il faudra y revenir -, le groupe socialiste, en remerciant Mme la présidente de la commission et M. le rapporteur de l'attention qu'ils ont portée à ses amendements, votera cette proposition de loi.



# Intervention...

## Proposition de loi visant à créer une allocation journalière d'accompagnement d'une personne en fin de vie - DG

par Claude JEANNEROT, sénateur du Doubs

(semaine de contrôle de l'action du Gouvernement - séance du mercredi 13 janvier 2010)

**M**adame la présidente, madame la ministre, mes chers collègues, Patricia Schillinger s'est beaucoup investie dans la préparation de l'examen de cette proposition de loi. Hélas ! retenue à l'aéroport de Mulhouse, elle n'a pu rejoindre l'hémicycle. Elle m'a donc demandé de la suppléer, ce que je fais bien volontiers même si, depuis le début de notre discussion, nombre de choses ont déjà été dites. Comme l'a rappelé M. le rapporteur, la loi du 9 juin 1999, dont l'objet était de garantir le droit à l'accès aux soins palliatifs, avait instauré un congé d'accompagnement de la fin de vie, mais n'avait pas prévu qu'il soit rémunéré. Cette situation empêchait un certain nombre d'accompagnants exerçant une activité professionnelle de se consacrer à leur proche en fin de vie.



Comme l'ont rappelé de nombreux intervenants, ces personnes devaient avoir recours à des arrêts de travail pour pouvoir assister un proche. Ainsi, dans la pratique, ce droit à congé a été peu utilisé, car il était inadapté face à la diversité des situations. Aujourd'hui, chacun le reconnaît, des inégalités demeurent entre ceux qui peuvent se permettre d'arrêter de travailler et ceux qui ne le peuvent pas. Certaines personnes peuvent suspendre leur activité professionnelle pour accompagner un proche en fin de vie, tandis que d'autres, faute de moyens matériels suffisants, se trouvent contraintes « d'organiser » un arrêt de maladie. Nous ne pouvons donc que nous féliciter de la création d'une allocation journalière d'accompagnement de la fin de vie, allocation qui permettra la présence permanente auprès du malade d'un membre de sa famille ou d'un proche.

Cependant, comme l'ont souligné les orateurs qui m'ont précédé, ce texte comporte des lacunes et sa portée reste limitée. En effet, sont exclues les personnes qui accompagnent des malades dans des hôpitaux ou des établissements spécialisés. Il est évidemment regrettable que les personnes accompagnant un proche à l'hôpital ne puissent pas bénéficier de cette allocation journalière, et ce même si leur présence est considérée comme indispensable.

Or, nous le savons, 75 % des personnes meurent à l'hôpital, le plus souvent hors de la présence de leurs proches, et 85 % décèdent en dehors de tout parcours de soins palliatifs.

Madame la ministre, pourquoi limiter l'allocation journalière au seul accompagnement à domicile d'un patient en fin de vie ? L'immense majorité de nos concitoyens qui meurent à l'hôpital seront ainsi privés de cet accompagnement de proximité.

Cette proposition de loi, dans sa rédaction actuelle, ne s'adressera donc qu'à un nombre très faible de bénéficiaires, environ 20 000 selon les estimations de Jean Leonetti. Ce chiffre est à rapprocher des 200 000 personnes qui, selon les estimations, pourraient chaque année entrer dans un protocole de soins palliatifs.

Limiter l'allocation aux seuls aidants des patients à domicile constitue dès lors, me semble-t-il, une réelle discrimination. Bien souvent, il se révèle impossible de sortir « le patient » de l'hôpital pour des raisons matérielles ou médicales liées aux contraintes techniques exigées par la nécessité des soins.

En outre, l'aidant qui accompagne un malade à domicile doit surmonter des difficultés d'organisation de tous ordres, ce qui est une lourde tâche, et, bien souvent, il se sent seul et livré à lui-même.

En effet, en dépit des progrès qui ont pu être réalisés, les moyens déployés à domicile restent nécessairement moins importants que ceux qui sont proposés à l'hôpital, notamment en ce qui concerne la lutte contre la douleur.

Et puis, il y a dans l'accompagnement à domicile cette dimension psychologique souvent ambivalente, volonté inébranlable d'être là jusqu'au bout mais, en même temps, pétrie de culpabilité ou, pour le moins, de doute sur la pertinence médicale et morale de cette prise en charge à domicile. Dans ces domaines, il n'y a pas d'évidence.

Si, en effet, les conditions et les modalités d'accompagnement d'un proche en fin de vie sont différentes en milieu hospitalier et à domicile, pour autant, vous en conviendrez, le besoin d'un tel accompagnement ne varie pas selon le lieu où se vit cette fin d'existence : il est constitutif de la dimension humaine.

Vous l'avez souligné, madame la ministre, en des termes pleins d'humanité que nous partageons pleinement. En d'autres termes, accompagner un proche en fin de vie nous semble être à la fois un droit et un devoir universels qui transcendent toutes les modalités et toutes les contingences du lieu de prise en charge. Nous avons déposé des amendements allant dans ce sens : malheureusement, nous l'avons vu, ils ont été déclarés irrecevables au titre de l'article 40 de la Constitution.

Une autre critique a déjà été opposée au dispositif : le fait que la durée de versement de l'allocation soit limitée à trois semaines, ramenées en réalité à quinze jours ouvrables pour les personnes, notamment, ne travaillant pas le samedi. Nous présenterons donc un amendement pour tenter d'apporter à la fois une plus grande cohérence mais surtout une plus grande souplesse dans la prise en compte du nombre de jours de versement de l'allocation.

En la matière, la notion de semaine nous paraît d'autant moins adaptée que les décomptes de la sécurité sociale s'opèrent en jours. Il est légitime, dans ces conditions, de s'interroger sur les critères retenus pour fixer cette durée à trois semaines, car chacun peut comprendre que, dans ce domaine, par définition, souplesse et adaptabilité sont nécessaires.

Par ailleurs, l'interruption du versement de l'allocation, fixée au plus tard au jour suivant le décès de la personne accompagnée, nous semble véritablement très brutale. Pourquoi ne peut-elle pas, comme le congé de solidarité, intervenir trois jours après le décès ?

Mes collègues l'ont souligné, la proposition de loi comporte des avancées, et c'est pourquoi nous la soutiendrons. Il nous semble cependant qu'il reste beaucoup à faire quant à l'amélioration des soins palliatifs et à l'aide active à mourir - car cela relève du même sujet.

Aujourd'hui, trop peu de personnes ont accès aux soins palliatifs. Il nous faut entendre le Parlement européen : dans sa résolution de janvier 2009, il a émis le souhait que les soins palliatifs puissent offrir la perspective d'une mort digne pour les patients qui ont abandonné tout espoir. Malheureusement, comme ce n'est pas l'objet de la proposition de loi, cette inégalité ne pourra pas être aujourd'hui corrigée.

Peut-être est-il temps, madame la ministre, de se doter d'un nouvel ensemble législatif revisité qui aille au-delà de l'accompagnement en fin de vie et reprenne globalement la question de l'aide à mourir ? Car tout se tient ! C'est un grand et difficile sujet de société, mais nous sommes prêts à nous y engager à vos côtés.



# Intervention...

## Débat sur l'évaluation de la loi sur le service minimum dans les transports - DG

par Raymonde LE TEXIER, sénatrice du Val d'Oise

(semaine de contrôle de l'action du Gouvernement - séance du mercredi 13 janvier 2010)

**M**onsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, élue du Val-d'Oise, je suis entourée de personnes qui empruntent quotidiennement le RER A pour venir travailler à Paris. S'il est vrai que la récente grève leur a posé bien des problèmes, leur exaspération avait cependant aussi d'autres sources. En effet, ce n'est pas l'exigence d'un service minimum en cas de grève qui les préoccupait, mais la médiocre qualité du service au quotidien. Aujourd'hui, les désagréments et les retards les plus courants subis par les usagers sont dus non pas à des grèves, mais à des dysfonctionnements techniques, à des suppressions de trains, à des matériels à bout de souffle et à des infrastructures surchargées. C'est le sous-investissement dans l'entretien des réseaux et du matériel qui pose problème.



La question de fond n'a donc rien à voir avec l'instauration d'un service minimum, mais a trait aux moyens dégagés par l'État et les entreprises de transport pour faire fonctionner dans de bonnes conditions les transports publics terrestres de voyageurs. Ce sont une fois de plus les priorités budgétaires du Gouvernement qui sont au cœur du problème. Faute d'investissements de l'État depuis des années, la région a hérité en 2006 d'un réseau arrivé à saturation et incapable de répondre à la demande croissante. Elle a donc lancé un programme de renouvellement des matériels et d'ouverture, de renforcement ou de prolongation de nouvelles lignes, qu'elle assume seule, sans aucun soutien de l'État. Le Gouvernement a ainsi refusé, en 2006, d'aider la région à renouveler le matériel roulant afin de lui transférer un outil sain, son objectif se réduisant

à se débarrasser de charges lourdes et de problèmes de gestion à court terme.

Dans le même ordre d'idées, rappelons que l'État n'a pas tenu les engagements du contrat signé avec la région, bloquant ainsi plusieurs projets en matière de transports. Rappelons également que l'État a refusé de s'associer à la réalisation du plan de modernisation des transports en Île-de-France, alors que lui était demandé non pas un financement supplémentaire, mais l'attribution de ressources nouvelles telles que l'augmentation du versement transport, taxe payée par les entreprises, le reversement du FARIF, le Fonds d'aménagement de la région Île-de-France, ou le produit de la taxation des plus-values foncières ou immobilières. Rappelons encore que la décision du Gouvernement de transférer à la RATP l'intégralité du patrimoine du STIF laisse ce dernier sans aucun actif, donc sans patrimoine propre lui permettant d'emprunter : c'est là un vrai coup porté à la capacité d'investir pour l'avenir !

Pendant que la région lutte pour faire face aux besoins du présent et anticiper l'avenir, l'État se lance dans des projets pharaoniques : la réalisation de la ligne de métro prévue dans le cadre du Grand Paris coûtera 21 milliards d'euros au contribuable. Une telle somme permettrait de résoudre les problèmes actuels du transport ferroviaire en Île-de-France et de financer de nouveaux projets. Mais le Gouvernement exclut les collectivités locales et les usagers du choix du tracé, privilégie un aménagement qui ne répond en rien aux besoins quotidiens des usagers actuels et met en place un système de transport à deux vitesses : d'un côté, un réseau existant qui, faute de moyens, continue de se dégrader ; de l'autre, un TGV urbain destiné à une clientèle de privilégiés.

Cerise sur le gâteau, ces 21 milliards d'euros ne sont bien sûr pas financés. Les collectivités locales devront donc prendre une grande part de cette somme à leur charge.

L'État refuse de les associer à la prise des décisions, mais n'a aucun scrupule à siphonner leurs moyens...

On le voit bien, réduire la problématique des transports à la seule question de la mise en place d'un service minimum relève de l'imposture. Le débat sur le service minimum vise surtout à susciter la polémique sur l'exercice du droit de grève pour mieux éviter tout débat sur l'organisation du transport ferroviaire en Île-de-France. En outre, la notion de service minimum, lequel se réduit dans les faits à un service restreint, permet surtout aux entreprises de transport, en l'occurrence la RATP et la SNCF, de s'exonérer de tout remboursement de titres de transport ou réduction de tarifs pour service non rendu. Voilà pourquoi, malgré la demande insistante de M. Jean-Paul Huchon, président de la région d'Île-de-France, aucune modification tarifaire prenant en compte la gêne considérable subie par les usagers n'est intervenue après la grève du RER A.

C'est là encourager l'entreprise à l'irresponsabilité. On peut même se demander si cette irresponsabilité organisée de l'entreprise ne sert pas des manœuvres politiciennes. À l'heure où les élections régionales se profilent, pouvoir critiquer la gestion de la crise par le président de la région représente une aubaine pour les ministres candidats, alors que, comme l'écrit dans son rapport de février 2009 le député UMP Hervé Mariton, « la vitalité du dialogue social est à l'évidence du ressort du management de la SNCF ». On ne saurait être plus clair ! C'est également la précision qu'ont voulu apporter l'ensemble des présidents de région au moment de l'instauration du service dit minimum : « La gestion du service de transport relève des entreprises de transport, de même que ces entreprises sont seules responsables du dialogue social avec leurs salariés. »

Rendre les élus responsables des conséquences fâcheuses, pour les usagers, du mauvais climat social susceptible de régner dans des entreprises de transport sans leur donner le pouvoir d'intervenir dans leur management est une aberration. La contrepartie de la liberté d'action de l'entreprise doit être sa responsabilité. À ce titre, la grève de décembre du RER A constitue un parfait contre-exemple.

Les critiques des ministres candidats aux élections régionales sont donc injustes.

Elles témoignent au mieux de leur ignorance des sujets sur lesquels ils s'expriment, au pire d'une criante malhonnêteté intellectuelle, à moins que les deux ne se conjuguent dans un électoralisme que je m'abstiendrai de qualifier.

Cette mise en cause est d'autant plus dérisoire que l'instauration d'un véritable service minimum vise à assurer un fonctionnement quasiment normal des transports aux heures de pointe dans les grandes agglomérations. Or, pour que cela soit possible, il est nécessaire que de 70 % à 75 % des agents soient présents, autrement dit que la grève soit un échec ! Dans ce cas, le problème ne se pose plus, puisque le service est de fait assuré...

Une fois de plus, la loi et le discours sur le « service minimum » ne sont qu'incantations inopérantes. Outre les difficultés rencontrées, les usagers ont le sentiment détestable d'avoir été manipulés par un gouvernement qui leur « vend » des engagements qu'il sait pertinemment ne pas pouvoir tenir.

Pour ne pas avoir à assumer les effets désastreux de lois inefficaces et impossibles à mettre en œuvre, la droite se met en quête de boucs émissaires : ce seront les collectivités territoriales, en tant qu'autorités organisatrices de transport, alors même qu'elles n'ont pas la maîtrise de la situation, l'issue finale dépendant du nombre de grévistes au sein de l'entreprise de transport. Sauf à donner aux collectivités locales l'autorité directe sur ces entreprises, les ministres candidats et leur coach présidentiel devraient donc, par respect pour les usagers, cesser d'instrumentaliser des situations douloureuses pour servir des causes douteuses.

Tel est également l'avis du Bureau international du travail, le BIT, qui a déclaré la loi non conforme à la convention n° 87 de l'Organisation internationale du travail sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical. Selon le BIT, « la fixation d'un service minimum négocié devrait être limitée aux opérations strictement nécessaires pour que la satisfaction des besoins de base de la population ou des exigences minima du service soit assurée, car elle limite l'un des moyens de pression essentiels dont disposent les travailleurs pour défendre leurs intérêts économiques et sociaux ». Le BIT souligne en outre que les organisations de travailleurs devaient pouvoir, si elles le souhaitent, participer à la définition de ce service minimum, comme les employeurs et les pouvoirs publics.

En conséquence, il a demandé au Gouvernement français d'amender la loi en ce sens.

Cependant, cette loi n'ayant vocation qu'à susciter un « buzz », et non à instaurer un véritable dialogue au sein de l'entreprise ou entre celle-ci et les usagers, gageons que les recommandations du BIT n'intégreront pas rapidement la liste des urgences gouvernementales...

Aujourd'hui, bien que la grève du RER A soit terminée, les désagréments continuent pour les usagers : temps de déplacement allongés, retards et suppressions de trains, pannes... Il est encore risqué, pour un usager soucieux d'arriver à l'heure à son travail, de ne pas prévoir une marge de trente à quarante-cinq minutes pour un trajet de trois heures aller-retour. Les problèmes de fond, tenant aux infrastructures, aux équipements, aux conditions de travail, de salaires ou de sécurité, à la qualité du management et surtout à l'ouverture à la concurrence dans un contexte libéral, subsistent.

Dans ces conditions, le service minimum n'est qu'un rideau de fumée. Il vise à faire croire que les difficultés rencontrées par les usagers sont le fait de salariés irresponsables et privilégiés. Il permet surtout au Gouvernement et à l'entreprise de s'exonérer de leurs responsabilités et de ne pas agir pour améliorer l'état du réseau, son entretien et sa sécurité.

Le groupe socialiste n'est pas dupe de telles manœuvres, mais il est probable qu'aucun de vous ne l'est, mes chers collègues...



# Intervention...

## Débat sur l'évaluation de la loi sur le service minimum dans les transports - DG

par Michel TESTON, sénateur de l'Ardèche

(semaine de contrôle de l'action du Gouvernement - séance du mercredi 13 janvier 2010)

Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, lors de la dernière campagne présidentielle, le candidat Nicolas Sarkozy avait annoncé dans les termes suivants son intention d'instaurer un service minimum dans les transports : « Je garantirai trois heures de transport en commun pour aller au travail, et trois heures pour en revenir. Il est inacceptable que les Français soient pris en otage par les grèves. » Peu de temps après son élection à la Présidence de la République, de manière quelque peu démagogique, suivant la logique des effets d'annonce ou des lois déclaratives, M. Sarkozy a fait déposer, le 7 juillet 2007, un projet de loi qui a été examiné en session extraordinaire par le Sénat et adopté par le Parlement selon la procédure d'urgence.



Ce texte, qui est en retrait par rapport aux engagements du candidat à l'élection présidentielle, comprend trois volets principaux.

Le premier prévoit que les entreprises de transport et les organisations syndicales de salariés négocient, avant le 1er janvier 2008, un accord concernant l'organisation obligatoire d'une négociation avant le dépôt de tout préavis de grève, des négociations pouvant être, en parallèle, menées à l'échelon de la branche professionnelle. Le deuxième volet vise à permettre la mise en œuvre d'un service garanti en cas de grève ou de perturbation prévisible. Ce service minimum est défini par les autorités organisatrices de transport en fonction des spécificités locales. Deux mesures principales sont mises en place : l'obligation, pour les salariés, de déclarer quarante-huit heures avant le début d'une grève s'ils ont l'intention d'y participer ; la possibilité, après huit jours de

grève, d'organiser sur l'initiative de l'employeur ou d'une organisation syndicale un vote indicatif à bulletin secret sur la poursuite ou non du mouvement. Un amendement adopté par le Sénat a prévu qu'un médiateur pourra intervenir dès le début de la grève.

Le troisième volet fait obligation à l'entreprise de transport d'informer préalablement les usagers en cas de grève ou de perturbation prévisible. L'entreprise peut être tenue de rembourser en tout ou partie les usagers en cas d'absence de mise en œuvre d'un plan de transport adapté.

La loi réaffirme enfin que les jours de grève ne peuvent donner lieu à paiement. Ce texte a suscité, à juste titre, de fortes réactions de la part des organisations syndicales de salariés. Ces dernières considèrent, en effet, que l'objectif du Gouvernement est non pas d'améliorer le dialogue social, mais de restreindre le droit de grève.

Lors des débats, si les intervenants de notre groupe ont approuvé l'idée de prévenir plus efficacement la survenance des conflits sociaux par l'instauration d'un dispositif de négociation collective obligatoire, ils ont en revanche formulé de nombreuses et vives critiques sur pratiquement toutes les autres dispositions que contient ce texte. Ainsi, nous avons souligné qu'il n'évoque pas les questions de la dégradation du service public des transports et du vieillissement du réseau, non plus que les multiples incidents, notamment les dégradations volontaires, qui sont à l'origine de nombreuses perturbations.

Nous avons également relevé que ce texte ignore les grèves dites « émotionnelles », déclenchées dans l'instant, à la suite d'agressions d'agents. Il nous est aussi apparu clairement que ce texte fait peser sur les élus, au travers des autorités organisatrices de transport, des responsabilités qui ne sont pas les leurs. Il est pourtant évident que ce sont non pas les autorités organisatrices de trans-

port, mais les entreprises de transport, qui sont responsables du dialogue social avec les salariés.

Plus généralement, nous avons dénoncé une « loi d'affichage », reprenant ainsi l'expression de Denis Mazeaud, professeur de droit à l'université Panthéon-Assas.

Nous avons enfin formulé trois autres critiques majeures à l'égard de ce texte. Première critique, alors que la majorité avait déjà fait adopter la loi du 4 mai 2004 relative à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social et celle du 31 janvier 2007 de modernisation du dialogue social, il lui a semblé nécessaire de proposer un troisième texte sur le même thème. Faut-il en tirer la conclusion que les dispositifs précédents n'étaient finalement pas à la hauteur des enjeux ? En tout cas, c'est ce que nous avons affirmé en juillet 2007. Deuxième critique, ce nouveau texte réduit la portée du droit de grève, et le débat sur l'amélioration du dialogue social est un trompe-l'œil : peut-on parler d'amélioration du dialogue social quand sont mises en place des sanctions disciplinaires à l'encontre des salariés grévistes lorsqu'ils n'ont pas, par exemple, respecté l'obligation de déclaration préalable de leur intention de faire grève ? Troisième critique, il est faux d'affirmer que cette loi permet d'assurer un service minimum effectif : il s'agit tout au plus d'un service restreint, et surtout d'un service hypothétique. En effet, si tous les salariés sont en grève, il est bien évident que le service ne sera pas assuré. Je rappelle que la présence au travail d'environ 80 % des agents est nécessaire pour assurer un service normal aux heures de pointe, en particulier dans les grandes agglomérations.

Compte tenu de cette analyse, le groupe socialiste s'est prononcé, en juillet 2007, contre l'adoption du projet de loi.

Depuis lors, que s'est-il passé ? Si le Conseil constitutionnel a validé la loi, le Bureau international du travail l'a déclarée non conforme à la convention n° 87 de l'Organisation internationale du travail sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical. En effet, selon le BIT, « la fixation d'un service minimum négocié devrait être limitée aux opérations strictement nécessaires pour que la satisfaction des besoins de base de la population ou des exigences minimales du service soit assurée, car elle limite l'un des moyens de pression essentiels dont disposent les travailleurs pour défendre leurs intérêts économiques et sociaux ».

En outre, confrontés à une loi tendant à restreindre le droit de grève, les salariés ont développé de nouvelles formes d'action qui en contre-carrent les effets. L'article 10 de cette loi dispose ainsi que « la rémunération d'un salarié participant à une grève, incluant le salaire et ses compléments directs et indirects à l'exclusion des suppléments pour charges de famille, est réduite en fonction de la durée non travaillée en raison de la participation à cette grève ». Cette rédaction ouvre une brèche, dans laquelle s'est engouffré le syndicat SUD, en janvier 2009, lors des grèves à la gare Saint-Lazare, à Paris, et à Nice. Des salariés se sont déclarés grévistes pendant cinquante-neuf minutes par jour, ce qui leur a permis de limiter leur perte de salaire tout en désorganisant néanmoins le trafic.

De même, les cheminots ont plus largement utilisé leur droit de retrait à la suite d'agressions de collègues, ce qui a provoqué, notamment, la fermeture complète de la gare Saint-Lazare le 12 janvier 2009, bloquant 400 000 voyageurs. Quant à l'obligation faite au salarié d'annoncer quarante-huit heures à l'avance son intention de faire grève, sous peine de sanctions disciplinaires, elle a pour conséquence d'inciter tout salarié à se déclarer gréviste au préalable, même si cette déclaration n'est pas suivie d'effet.

Ainsi, le trafic peut être annoncé comme très perturbé et se révéler par la suite proche de la normale, avec comme conséquence une information erronée diffusée à l'utilisateur. Un autre effet négatif de la loi a été constaté : les entreprises de transports ne peuvent être contraintes par l'autorité organisatrice de transports à rembourser des titres de transport si elles ont mis en place un plan de transports qui a fonctionné et ce, même si les usagers ont subi une gêne considérable. Ainsi, la RATP a refusé de procéder à des remboursements après la grève ayant affecté la ligne A du RER, à la fin de 2009 et au début de 2010.

Dans ce contexte, quelle évaluation pouvons-nous faire de ce service dit « minimum », deux ans après son entrée en vigueur ?

Globalement, si les demandes de concertation obligatoire ont bien été effectuées, il n'en reste pas moins que le nombre de conflits a augmenté. Récemment, Libération rappelait que les préavis avaient été davantage suivis de conflits en 2008 par rapport à 2007. Le dispositif a, en outre, montré ses limites dans le cadre d'une grève massive.

Enfin, il a été contrecarré par de nouvelles modalités d'action mises en place par les salariés : grèves de cinquante-neuf minutes, usage plus systématique du droit de retrait, grèves tournantes... Le 4 mars 2009, nos collègues députés Jacques Kossowski et Maxime Bono ont déposé un rapport concernant l'application de la loi du 21 août 2007. S'ils estiment que, globalement, ce texte est correctement appliqué, ils rappellent également qu'il n'a pas permis de créer un réel service minimum, celui-ci nécessitant la mise en place de réquisitions de personnels.

Dès lors, avec l'organisation de ce débat - je me tourne vers ma collègue Catherine Procaccia -, l'objectif du groupe UMP du Sénat n'est-il pas de préparer en réalité le terrain au vote d'une nouvelle loi visant à restreindre davantage le droit de grève des salariés des entreprises de transports ?

J'en veux pour preuve le dépôt, en février 2009, d'une proposition de loi du député Éric Ciotti et de plusieurs de ses collègues du groupe UMP tendant, d'une part, à conférer un pouvoir de réquisition au préfet et, d'autre part, à contraindre les autorités organisatrices de transports à mettre en place des listes d'agents volontaires pour suppléer leurs collègues en cas de grève spontanée.

Alors qu'Éric Ciotti et ses collègues pensent que la loi de 2007 est insuffisante, le rapport Kossowski-Bono s'oppose à l'idée de légiférer dans l'urgence pour trois raisons principales.

Première raison, la loi de 2007 n'est en vigueur que depuis deux ans, il faut donc lui laisser, selon les auteurs du rapport, « le temps de vivre » et d'être « acceptée socialement ». Deuxième raison, la grève n'est pas, loin s'en faut, la cause principale des perturbations du trafic. Concernant la RATP, par exemple, le président de l'entreprise rappelle que les causes de perturbation sont, dans cet ordre : les suicides et les tentatives de suicide, les utilisations abusives du signal d'alarme par les usagers, les malaises d'usagers, les colis suspects, les problèmes d'infrastructure, les défaillances matérielles et, enfin, les causes sociales. Troisième raison, légiférer dans l'urgence, en pensant qu'un énième texte va empêcher les conflits, revient à oublier que le problème de fond est celui du dialogue social : ce problème doit être traité en priorité.

Au final, la loi de 2007 est loin d'avoir eu les effets promis par le Gouvernement.

Le directeur du transport public à la SNCF évoque « l'apparition d'une nouvelle forme de conflictualité peu pénalisante pour les grévistes et très déstabilisante pour l'entreprise ». En d'autres termes, monsieur le secrétaire d'État, cette loi censée renforcer le dialogue social et la continuité des services publics a produit l'effet contraire, à savoir l'exacerbation de la conflictualité.

Pour autant, ce constat ne doit, en aucun cas, justifier une nouvelle réduction du droit de grève attendant gravement à cette liberté fondamentale. À cet égard, la proposition de loi du député Éric Ciotti, que j'ai déjà citée, nous paraît attentatoire au droit de grève, et donc contraire aux principes constitutionnels. Le constat de l'inefficacité de la loi ne doit nullement conduire à rendre le dispositif encore plus contraignant : notre groupe y est opposé !

Au nom du groupe socialiste, je tiens à rappeler ce qui a déjà été dit mais qu'il est bon de répéter : la majorité des désagréments nombreux et fréquents subis par les usagers des transports n'ont pas pour origine les mouvements sociaux, mais sont la conséquence du sous-investissement dans l'entretien des réseaux et des matériels, source de retards et de pannes. La question de fond porte bien plus sur les moyens dégagés par l'État et les entreprises pour faire fonctionner dans de bonnes conditions les transports publics terrestres de voyageurs.

Enfin, tout doit être fait pour renforcer le dialogue social. Cette orientation était d'ailleurs préconisée dans le rapport Mandelkern en 2004, partant de l'hypothèse qu'il n'est pas possible, en l'état, de mettre en place un service minimum continu.

En conclusion, notre position reste la même qu'en 2007 : il convient de renforcer le dialogue social et non d'attiser les conflits, comme l'a fait la loi de 2007 !



# Intervention...

Proposition de loi organique portant application de l'article 69 de la Constitution - DG

par François PATRIAT, sénateur de la Côte d'Or, auteur de la proposition

(semaine de contrôle de l'action du Gouvernement - séance du jeudi 14 janvier 2010)

Monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, j'ai l'honneur de vous présenter la proposition de loi organique portant application de l'article 68 de la Constitution qu'au nom du groupe socialiste j'ai rédigée et à laquelle Robert Badinter a apporté son expertise éclairée. Cet article 68 constitue le corollaire de l'article 67 de la Constitution, relatif au statut juridictionnel du chef de l'État. Les dispositions de ces deux articles résultent de la loi constitutionnelle du 23 février 2007 portant modification du titre IX de la Constitution, largement inspirée du rapport de la commission de réflexion sur le statut pénal du Président de la République présidée par le professeur Pierre Avril.



La présente proposition de loi organique a pour objectif de combler une lacune. En effet, le dernier alinéa de l'article 68 de la Constitution renvoie à une loi organique la fixation des conditions d'application de la procédure de destitution du Président de la République « en cas de manquement à ses devoirs manifestement incompatible avec l'exercice de son mandat ».

Mais, trois ans après l'adoption de la loi constitutionnelle, le Gouvernement n'a toujours pas pris l'initiative de présenter au Parlement un projet de loi organique. Ainsi, monsieur le président de la commission des lois, vous soulignez, en votre qualité de rapporteur, que la proposition de loi organique que j'ai l'honneur de présenter « apporte les éléments complémentaires nécessaires à la mise en œuvre de la procédure prévue par l'article 68 de la Constitution », et je vous en remercie. Cette proposition de loi, que j'ai voulue comme « l'application de la Constitution, rien que la Constitution,

mais toute la Constitution », décrit les conditions de dépôt et d'inscription à l'ordre du jour de la proposition de résolution portant réunion de la Haute Cour et les modalités de la procédure d'examen, de débat et de vote de la proposition de résolution.

Les principes de la révision du titre IX de la Constitution sont issus des travaux de la commission présidée par le professeur Pierre Avril, nommé par le Président Jacques Chirac en 2002. C'est, à peu de chose près, le texte de cette commission qui avait été déposé au Parlement et débattu en 2006 et en 2007.

Concernant le régime de la responsabilité du Président de la République, un principe simple avait été retenu : ce qui relève du politique doit être évalué dans un cadre politique ; ce qui engage la responsabilité personnelle du titulaire de la fonction doit être jugé par les voies juridictionnelles ordinaires. Ainsi, la réforme constitutionnelle a précisé le statut juridictionnel du chef de l'État à l'article 67 en préservant le principe de l'irresponsabilité du Président de la République pour les actes accomplis en qualité de chef de l'État.

Quant à l'article 68, il introduisait dans notre Constitution une procédure de destitution du Président de la République en cas de manquement manifestement incompatible avec l'exercice de ses fonctions.

Je précise que la formulation retenue à l'article 68 visait à marquer sans ambiguïté que la destitution n'avait pas pour objet de mettre en cause la responsabilité pénale du Président de la République. En effet, le législateur a voulu faire de cette procédure une procédure politique, au sens noble du terme, en vertu du principe selon lequel l'atteinte à une institution issue du suffrage universel ne peut être appréciée que par le représentant du peuple souverain.

Ainsi, le Parlement constitué en Haute Cour ne peut se prononcer sur la qualification pénale du manquement : il se prononce seulement sur l'atteinte portée à la dignité de la fonction, afin de rendre le Président de la République à la condition de citoyen ordinaire.

Cette possibilité de destitution est donc une procédure dépénalisée. Pour la Haute Cour, il s'agit non pas de se substituer à la justice afin de juger le chef de l'État, mais de se prononcer sur la capacité de ce dernier à poursuivre son mandat compte tenu des manquements qui lui seraient reprochés. Aussi, siégeant en Haute Cour, les parlementaires ne deviennent pas des juges politiques ; ce sont des représentants prenant une décision politique afin de préserver les intérêts supérieurs de la nation.

Aujourd'hui, le chef de l'État bénéficie d'une double protection : d'une part, l'irresponsabilité, pour les actes accomplis dans l'exercice de ses fonctions, et, d'autre part, l'inviolabilité, qui le protège des poursuites judiciaires pendant la durée de son mandat. Cette double protection, tout à fait légitime, ne doit cependant pas faire obstacle à la mise en cause de la responsabilité du Président de la République dans l'hypothèse où il se montrerait indigne de sa fonction.

Or, en l'absence de loi organique, l'irresponsabilité du chef de l'État reste totale, ce qui constitue, avouons-le, une condition très exceptionnelle, voire anormale, dans le fonctionnement de nos institutions, qui porte atteinte à l'équilibre de ces dernières, voire à la sérénité nécessaire à leur bon fonctionnement.

Le Président de la République ne peut avoir tous les droits sans aucune contrepartie : ceux qui sont attachés à ses prérogatives constitutionnelles et ceux qu'il prétend exercer comme tout justiciable, comme le droit - on l'a vu récemment - de se porter partie civile alors que l'article 67 interdit toute réciprocité pour la partie adverse. Il ne peut rester dans cette position d'irresponsabilité « intégrale » et, en la matière, nous en convenons tous, le transitoire ne peut devenir la règle.

Près de trois ans après l'adoption de cette réforme constitutionnelle, alors que le Président de la République en exercice a dépassé la mi-mandat, il est plus que temps de remédier à cette situation. Cette réflexion ne vise aucun Président de la République en particulier.

Vous connaissez d'ailleurs, mes chers collègues, les critiques de fond émises par l'opposition, notamment le groupe socialiste du Sénat, sur cette révision constitutionnelle lors de son examen. Mais depuis, la loi a été votée : encore faut-il maintenant qu'elle s'applique. C'est tout simplement ce que nous demandons.

Je souhaite rappeler que, lors du débat parlementaire sur la réforme constitutionnelle, le problème de l'utilisation de cette procédure à des fins politiques avait bien sûr été soulevé, ce qui était d'autant plus fondé de la part du législateur que, dans le texte initial du Gouvernement, le principe de la nécessité d'une majorité absolue pour la réunion de la Haute Cour et le déclenchement de la procédure de destitution avait été retenu. Ce principe pouvait, en effet, entraîner un usage abusif de la nouvelle procédure par des majorités parlementaires de circonstances.

Aussi, pour garantir la stabilité de la fonction présidentielle, un amendement socialiste, déposé par notre collègue député André Vallini, avait introduit la règle de majorité des deux tiers au lieu de celle de la majorité absolue pour les décisions prises en application de l'article 68 par les membres composant l'assemblée concernée ou par la Haute Cour.

Vous vous étiez d'ailleurs félicité, monsieur le président de la commission des lois, de l'introduction de ce garde-fou contre l'utilisation intempestive de la procédure d'exception, la majorité des deux tiers offrant, selon vous, « les garanties nécessaires » à la mise en œuvre de celle-ci. « Ce renforcement de la majorité nécessaire au déclenchement de la procédure évitera un détournement à des fins partisans », écriviez-vous ainsi dans le rapport. Il semble cependant - et c'est bien ce qui nous choque un peu - que ces garanties ne suffisent plus aujourd'hui pour prévenir un usage abusif de cette procédure : la commission des lois n'aurait-elle pas sinon accepté de présenter un texte en séance aujourd'hui, sans attendre le dépôt d'un projet de loi ? En effet, ce n'est pas le nombre de signataires requis pour le dépôt d'une proposition de résolution tendant à la réunion de la Haute Cour qui pose problème - sur le conseil de Robert Badinter, j'ai calqué ma proposition sur le modèle de la saisine du Conseil constitutionnel, et vous auriez pu proposer de l'amender afin que nous puissions au moins en débattre -, ni même, vraisemblablement, la composition du Bureau de la Haute Cour ou la possibilité pour le Président de la République de se faire représenter.

Non, la vraie question est de savoir pourquoi et comment les garanties contre une hypothétique dérive politicienne votées hier par la majorité sont devenues insuffisantes aujourd'hui : qu'est-ce qui a changé en trois ans ?

La Constitution est notre loi commune. Faut-il prendre en compte, et défendre, une manière d'exercice du pouvoir par le Président de la République actuel qui conférerait une nouvelle interprétation de l'équilibre institutionnel, ce « jeu des équilibres délicats » que vous évoquez dans votre rapport, monsieur le président de la commission des lois ? Je ne veux pas le croire ! Cet exercice du pouvoir motive-t-il la nécessité que vous mentionnez d'appliquer un filtre à l'exercice de la procédure inscrite à l'article 68 en restreignant le nombre de résolutions de ce type susceptibles d'être déposées au cours d'un mandat présidentiel ?

Vous rappelez dans votre rapport que cette condition avait été évoquée par la commission Avril, qui préconisait qu'un membre du Parlement ne puisse être signataire que d'une seule proposition de réunion de la Haute Cour au cours du même mandat présidentiel. Cette condition n'a cependant pas été introduite dans le texte présenté à l'époque par le Gouvernement, ce dont la majorité parlementaire ne s'était pas autrement émue alors... Ce filtre portant sur les conditions de recevabilité de la procédure, qui n'a pas été prévu par le texte constitutionnel, traduit-il l'intention initiale du législateur ?

Disons-le clairement : pourquoi craindre aujourd'hui plus qu'hier la possibilité donnée par cet article d'une forme de censure du Président de la République ?

Vous le savez pourtant, la procédure de destitution de l'article 68 dont nous parlons, possible dans le cas d'une véritable crise de fonctionnement institutionnel, se distingue tout à fait de la motion de censure qui s'inscrit dans le cadre normal du régime parlementaire. La destitution est en effet une situation exceptionnelle. C'est une mesure sanctionnant le comportement d'une personne, alors que la censure vise une autorité collégiale, le Gouvernement, et sanctionne sa politique. Même sur ce point, informée des intentions du Gouvernement, la commission des lois avait la possibilité, et la liberté, de présenter aujourd'hui un texte amendé dans ce sens.

En effet, s'agissant de la mise en œuvre d'une forme de responsabilité issue du suffrage universel, le Parlement est tout à fait dans son rôle pour élaborer un texte organique mettant en œuvre une procédure qu'il peut seul conduire, sans en référer à l'exécutif.

Sur un tel texte, ensemble, tous les groupes politiques de la Haute Assemblée peuvent utilement travailler à faire œuvre commune.

Mes chers collègues, cette proposition de loi organique n'est pas polémique. Elle ne pose pas des positions de principes propres au groupe socialiste. Elle tend seulement à rendre applicable une disposition de la Constitution qui concerne tout président de la République, en exercice ou à venir.

Sur le fond, s'en tenant à la transcription stricte de la Constitution, nous voulions qu'elle soit susceptible - et c'est dans cet esprit que nous l'avons conçue - de recueillir l'adhésion de la majorité afin de consolider utilement nos institutions.

Refuser d'en débattre, et éventuellement de l'amender, revient finalement à politiser la mise en œuvre d'une disposition constitutionnelle, qui est pourtant notre loi commune, ce qui conduira à la diminuer, donc à la fragiliser. Croyez bien que je le regrette.



# Intervention...

Proposition de loi organique portant application de l'article 68 de la Constitution - DG

par Jean-Pierre BEL, Président du Groupe socialiste, sénateur de l'Ariège

(semaine de contrôle de l'action du Gouvernement - séance du jeudi 14 janvier 2010)

Monsieur le président, madame la ministre d'État, mes chers collègues, la réforme du statut pénal du chef de l'État, déclarée urgente nécessité lors de la campagne présidentielle de 2002, n'est toujours pas achevée en 2010. La motion tendant au renvoi à la commission de la proposition de loi organique que nous examinons aujourd'hui montre, s'il en était besoin, la pertinence de l'initiative de mes collègues François Patriat et Robert Badinter - le président Hyst l'a reconnu -, initiative qui a sans doute contribué à hâter les réflexions du Gouvernement. Selon vos dires, madame la ministre d'État, le Gouvernement se prépare à présenter un projet de loi organique pour préciser la procédure de destitution du chef de l'État « en cas de manquement à ses devoirs manifestement incompatible avec l'exercice de son mandat », aux termes de l'article 68 de la Constitution. Notre initiative a donc stimulé son ardeur.



Lorsque ce projet de loi organique sera déposé, nous pourrons alors comparer les dispositions résultant de l'initiative parlementaire et de l'initiative gouvernementale et prendre le meilleur des mesures proposées ! Mais le dépôt d'un texte gouvernemental ne suffit pas, comme nous avons pu le constater à de nombreuses reprises : en effet, nous devons parfois attendre de nombreuses années avant d'en discuter. Or nous avons l'opportunité d'examiner dès aujourd'hui la présente proposition de loi organique.

L'encombrement de l'ordre du jour parlementaire, que nous évoquons si souvent et qui n'est en rien diminué par nos nouvelles méthodes de travail, fait craindre en effet que nous ne devons attendre encore longtemps.

Nous constatons cette difficulté tous les jours.

Pourtant, l'absence de loi organique paralyse la volonté du constituant : le statut pénal du chef de l'État est en suspens - je n'ose le qualifier de « bancal ». Il le protège complètement, mais cette immunité absolue n'est pas équilibrée par la mise en œuvre de la procédure de destitution. Je ne veux pas croire que cette paralysie soit volontaire. Par ailleurs, que peuvent signifier les droits de l'opposition dès lors que toutes nos initiatives sont systématiquement écartées, comme l'est, certes de manière élégante, celle qui est soumise ce matin à la Haute Assemblée et qui a été reconnue comme étant dénuée de tout esprit polémique ? Mais rien n'empêchait le Sénat d'examiner notre proposition, de prendre position dès aujourd'hui, sans attendre toujours le feu vert du Gouvernement. Cette attitude passive contredit la notion même d'initiative parlementaire.

Mes chers collègues de la majorité, si vous voulez que le Sénat occupe une plus grande place dans le paysage institutionnel, il faut de temps en temps faire preuve d'un peu d'audace pour faire avancer ce sujet. Craindriez-vous les foudres de la plus haute autorité ? Les initiatives parlementaires à l'Assemblée nationale, notamment celles du président du groupe UMP, M. Copé, me semblent davantage prises en considération, même lorsqu'elles paraissent émaner d'un cabinet d'avocats très important.

Voilà donc trois ans que le Congrès du 19 février 2007 a définitivement adopté une révision de la Constitution précisant le statut pénal du chef de l'État. Bien sûr, nous n'avons pas voté cette révision constitutionnelle. Nous avons alors invoqué des motifs sérieux pour nous abstenir. Ces derniers se confirment aujourd'hui compte tenu d'une conception très particulière du chef de l'État de son privilège pénal, laquelle pose un problème juridique grave qui constitue une atteinte à l'État de droit.

Lors de la réforme du statut pénal, nous avons estimé que l'inviolabilité générale pour tous les actes accomplis pendant ou avant le mandat présidentiel était excessive, car elle englobait tous les événements de la vie ordinaire. Madame la ministre d'État, une telle règle ne peut être justifiée par la responsabilité du Président de la République quant à l'incarnation de l'unité nationale. Le Président est chef de l'État, certes, mais il demeure aussi un citoyen soumis au principe d'égalité devant la loi, qui fait partie de notre héritage républicain !

Nous avons estimé également que la procédure de destitution était à relier à la responsabilité politique du Président, qu'elle était un acte politique et non juridique puisque le motif de la destitution n'est pas précisé. En conséquence, seule l'Assemblée nationale pouvait selon nous mettre en jeu cette responsabilité politique, puisque le Sénat ne peut être frappé de dissolution et que ses membres ne sont pas élus au suffrage universel direct.

Enfin, nous avons fait remarquer que, même destitué, le Président de la République pouvait continuer à siéger au Conseil constitutionnel. Malgré leur bon sens, nos propositions de suppression de cette disposition baroque n'avaient pas été retenues.

Ces trois raisons avaient motivé notre abstention.

Le texte que François Patriat vient de présenter au nom du groupe socialiste aujourd'hui au Sénat a un but modeste : il vise en effet simplement à préciser les conditions de dépôt et d'inscription à l'ordre du jour de la proposition de résolution portant réunion de la Haute Cour, d'une part, et les modalités de la procédure d'examen, de débat et de vote de la proposition de destitution, d'autre part.

Modeste, cette initiative parlementaire nous paraît cependant particulièrement opportune alors que, de notre point de vue, la pratique présidentielle depuis 2007 a substantiellement modifié l'équilibre que le constituant avait recherché avec cette réforme du statut pénal du chef de l'État.

Cette réforme voulait équilibrer immunité et destitution. Mais l'immunité était trop large, et la destitution était une arme trop facile en cas de

cohabitation pour une majorité sénatoriale qui, jusqu'à ce jour, paraît immuable.

Or, cette réforme du statut pénal du chef de l'État a bien donné naissance, comme l'a indiqué à cette même tribune M. Frimat le 7 février 2007, « à des situations invraisemblables qui priveraient de manière choquante, pour une période de cinq ou dix ans, et peut-être davantage, des citoyens du droit de réclamer à la justice le respect des droits les plus élémentaires concernant leur personne ou leurs biens du simple fait que le Président serait concerné ».

Je ne souhaite pas non plus entrer dans la polémique, mais il faut tout de même aborder les questions telles qu'elles se posent, et constater - nous le voyons tous les jours, en particulier dans les colonnes de la presse - les changements de la fonction présidentielle en termes de style comme de contenu. Nous pouvons néanmoins faire de ce point un élément d'illustration de la question qui est posée.

Madame la ministre d'État, vous avez regretté la trop grande importance de la communication dans la vie publique. Mais l'hyper-présidence de M. Sarkozy est également une hyper-exposition de sa vie personnelle. Et lorsque la frontière entre la vie privée et la vie publique est aussi volontairement brouillée, les risques de dérapage s'en trouvent augmentés. C'est ce qui est arrivé.

Je veux simplement rappeler un certain nombre de faits qui dénotent cette évolution. Le chef de l'État, qui a fait un choix concernant l'exposition de sa vie privée, a multiplié les procès : contre la publicité d'une compagnie aérienne, ce qui a permis à son épouse d'obtenir 60 000 euros de dédommagement (Protestations au banc de la commission.), puis pour la publication d'un SMS. Dans cette affaire, pour la première fois depuis bien longtemps, un président de la République déposait une plainte au pénal contre un organe de presse. Celle-ci a d'ailleurs été retirée après les excuses publiques du journaliste.

Multiplier les procès pour protéger sa vie privée n'est pas anodin lorsque l'on a les relations que l'on sait avec des patrons de presse, et surtout lorsque l'on dispose d'un statut juridique intouchable... Je ne vois pas pourquoi nous n'aborderions pas dans cette assemblée des sujets traités quotidiennement dans les chroniques, sur les ondes et à la télévision !

J'ai noté qu'un ancien Premier ministre - mais je ne veux pas épiloguer sur cette affaire -, M. de Villepin, avait constaté - je cite ses avocats - « une rupture du principe du procès équitable, le Président jouissant par sa fonction d'une immunité pendant son mandat ». Peut-être ne fallait-il pas en parler, mais ces points ont été repris dans la presse ; ils pouvaient donc être cités aujourd'hui.

Il y a donc de toute façon un problème à régler sur ce plan, dans la mesure où le Président de la République peut attaquer en justice sans pouvoir être attaqué lui-même. Le problème n'est pas de savoir si le chef de l'État dispose de droits dont ne bénéficie aucun autre justiciable, mais bien de remédier au déséquilibre résultant de ses initiatives procédurales. En effet, lorsque le Président de la République s'invite à un procès, ce dernier ne peut être équitable puisque l'une des parties jouit d'une immunité et d'une inviolabilité constitutionnelle et générale.

Ces privilèges doivent avoir comme contrepartie le fait que le chef de l'État s'abstient au maximum d'intervenir dans les procès qui le concernent en tant que citoyen.

Mes chers collègues, vous voyez que les réticences et les critiques que nous avons formulées lors de la discussion de la réforme constitutionnelle de 2007 étaient fondées. Cette réforme est allée trop loin sur le plan de l'immunité, ce qui se traduit par une impunité excessive.

Ce n'est pas une raison pour refuser de mettre en application l'autre volet de la révision constitutionnelle, à savoir la procédure de destitution.

La décision que va rendre le Sénat sur le sort de notre initiative parlementaire risque selon nous d'être équivalente à l'enterrement d'une loi organique pourtant voulue par le constituant en 2007 alors qu'il incombe au chef de l'État de veiller au respect de la Constitution. Aucune raison ne s'oppose à l'examen - je dis bien « l'examen » - aujourd'hui de cette initiative parlementaire qui ne fait que remédier à la carence du Gouvernement que vous avez constatée.

C'est la raison pour laquelle notre groupe s'opposera à la motion de renvoi à la commission et vous demande de débattre de cette proposition de loi organique.

Dans le cas contraire, j'aurais une proposition à faire : si cette motion devait être adoptée, et avant que la commission ne se saisisse de nouveau de ce texte, je demanderais au président du Sénat - et il serait dans son rôle - de saisir, en application de l'article 39 de la Constitution, le Conseil d'État afin que ce dernier donne un avis éclairé à notre assemblée. Il y a un précédent. Ce serait un grand pas en avant qui permettrait de clarifier des points essentiels sur un sujet sensible : c'est important pour nous, mais aussi pour l'idée que les Françaises et les Français se font de l'équité entre citoyens, et tout simplement de la démocratie dans notre République.



# Intervention...

Proposition de loi organique portant application de l'article 68 de la Constitution - DG

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

(semaine de contrôle de l'action du Gouvernement - séance du jeudi 14 janvier 2010)

**M**onsieur le président, madame la ministre d'État, mes chers collègues, je regrette d'avoir à constater le caractère quelque peu théorique des exposés de la commission et du Gouvernement, alors que l'actualité récente jette une lumière crue sur le statut constitutionnel du chef de l'État. Ainsi, un ancien Président de la République est renvoyé en correctionnelle pour abus de confiance et détournement de fonds publics. Ce n'est pas rien ! Rompant avec la tradition en vigueur depuis l'instauration de la Ve République, un Président de la République en exercice se constitue partie civile tous azimuts : contre la compagnie aérienne Ryanair, qui a utilisé une photo le montrant avec l'une de ses compagnes - elle n'était pas encore son épouse, personne ne savait d'ailleurs alors qu'elle le deviendrait -, contre un fabricant de tee-shirts, contre l'ancien directeur des renseignements généraux, contre le rédacteur en chef du Nouvel Observateur, etc. Et jusqu'à une affaire dont les dimensions politiques sont évidentes.

Contrairement à ce qu'a affirmé Jean-Pierre Bel, le chef de l'État ne porte pas plainte. Il se constitue partie civile. Ce faisant, il intente une action civile concurremment avec le parquet, sur lequel, par votre entremise, madame la garde des sceaux, il a des pouvoirs. Il s'agit là d'un déséquilibre majeur et inquiétant.

Il est vrai que cette question est complexe et que la révision constitutionnelle a eu lieu dans un contexte passionnel qui n'a pas permis d'apporter les clarifications nécessaires. Je le dis comme je le pense : cette révision constitutionnelle est très mauvaise, à tous points de vue.



Depuis l'adoption de ce texte, le Président de la République n'est plus un justiciable comme un autre : le statut dont il bénéficie est totalement déséquilibré. Or, la procédure dite « de destitution » ou impeachment qui devait rééquilibrer l'inviolabilité totale du chef de l'État n'est toujours pas applicable, faute d'initiative gouvernementale. Madame la ministre, vous n'en êtes pas responsable : vous n'occupez les fonctions de garde des sceaux que depuis quelques mois et cela fait trois ans que cette réforme aurait dû avoir lieu.

L'actualité récente a révélé une rupture d'égalité des armes et du procès équitable que garantit la Convention européenne des droits de l'homme. Le statut actuel du Président de la République est en contradiction totale avec ce texte, j'y reviendrai tout à l'heure. Elle a également montré une rupture de l'unité de temps judiciaire. Peut-on en effet prétendre qu'une procédure qui concerne des faits vieux de plus de vingt ans se déroule « dans un délai raisonnable » ? Non, même s'il est impossible de se prévaloir de sa propre turpitude et même si c'est parce que l'intéressé lui-même s'était à l'époque opposé à toute convocation par le juge d'instruction.

Monsieur le rapporteur, j'étais d'ailleurs l'un des parlementaires signataires que vous avez tout à l'heure stigmatisés, et je m'en flatte. En effet, s'il venait à être condamné, l'ancien Président de la République serait inéligible pour cinq ans, par l'effet de l'article L. 7 du code électoral, mais il pourrait continuer à siéger au Conseil constitutionnel et serait donc juge de l'élection des parlementaires !

Pour cette raison mais aussi pour celles qu'a, à juste titre, soulevées Jean-Pierre Bel, une réforme s'impose : les anciens présidents de la République ne doivent plus pouvoir siéger au Conseil constitutionnel.

Tout s'y oppose.

L'unité d'action judiciaire est également remise en cause. En effet, si le Président de la République peut utiliser ses prérogatives constitutionnelles, ce que personne ne conteste, il peut également utiliser les droits réservés à tout justiciable. Est-ce légitime ? La question se pose. La cour d'appel de Versailles, qui a pourtant jugé que le Président de la République pouvait être partie civile, reconnaît que cela aboutit à une rupture d'égalité des armes dans les procédures.

Le Président de la République actuel a plusieurs fois usé de son droit à saisir la justice. À chaque fois, il est partie à un procès dans lequel il a nommé des magistrats - certes, en conseil des ministres et après avis conforme du Conseil supérieur de la magistrature - et dans lequel il a, comme le souligne la juridiction versaillaise, une proximité avec le chef du parquet. Tout cela ne manque pas d'être troublant.

D'ailleurs, dans le cadre de la contestation du décret du 31 octobre 2008 par M. Dominique de Villepin, le rapporteur public du Conseil d'État, Mme de Silva, est convenu qu'il y avait une rupture structurelle dans le statut de l'égalité des parties et qu'un procès pénal ne pouvait totalement se dérouler alors que l'une des parties civiles disposait d'une immunité radicale. Par ailleurs, en cas de relaxe ou de non-lieu, l'article 67 de la Constitution empêchera le Président de la République d'être poursuivi pour dénonciation calomnieuse, ce qui se produit pourtant toujours dans ces cas-là. C'est souvent le cas !

Là encore, cette situation soulève une difficulté grave et révèle que le statut du chef de l'État introduit un déséquilibre grave.

Si elle est relaxée, la partie qui a été attraitée a le droit d'attaquer devant la juridiction pour dénonciation calomnieuse celui qui est à l'origine de la procédure. Or ce droit ne peut être exercé contre le Président de la République, alors qu'il a usé du droit reconnu à tout citoyen de déférer quiconque devant le tribunal correctionnel.

À l'évidence, depuis la révision constitutionnelle de 2007, le Président de la République n'est pas un citoyen comme les autres devant la justice. J'en veux pour preuve la contestation juridique qu'a entraînée son divorce. Pouvait-il divorcer ? Au regard tant de la Convention européenne des droits de l'homme que des droits individuels, la

réponse est incontestablement oui. Comment interdire à quelqu'un de divorcer ? Comment l'en empêcher ?

En revanche, le Président de la République ne peut agir devant aucune juridiction. Or, en cas de divorce, même par consentement mutuel, le juge doit vérifier la réalité des consentements. L'a-t-il fait ? Où ? Comment ? Dans quel cadre ? Toujours est-il que le Président de la République a pu divorcer. C'est heureux pour lui, pour le citoyen qu'il est, pour sa nouvelle épouse et peut-être plus encore pour sa précédente femme.

La rédaction de l'article 67 de la Constitution qui a pour objet de fixer le statut pénal du chef de l'État est beaucoup trop large et pose de nombreux problèmes. Par conséquent, sa révision s'impose. C'est d'ailleurs ce que la cour d'appel de Versailles, dans l'arrêt qu'elle a rendu voilà quelques jours, souligne expressément. L'organisation judiciaire française et la Convention européenne des droits de l'homme se révélant incompatibles, seule une réforme de la Constitution serait en mesure de résoudre cette contradiction.

Madame le garde des sceaux, je connais votre longue pratique des institutions de la République en tant que parlementaire comme en qualité de ministre : je ne doute pas que votre réflexion sur cette question sera beaucoup plus large que celle que le groupe socialiste propose aujourd'hui avec ce texte. Je sais que, en raison des fonctions éminentes de gardienne des lois constitutionnelles et de leur bonne application que vous exercez, vous aurez à cœur de résoudre ces contradictions dans l'intérêt du bon fonctionnement des institutions, notamment de l'institution judiciaire, et dans l'intérêt du Président de la République lui-même, qu'il s'agisse du chef de l'État actuel ou de ceux qui lui succéderont. Aujourd'hui, en effet, il se trouve dans une situation tout à fait contestable au regard de l'égalité des droits devant le procès public, je n'y insiste pas.

Monsieur le rapporteur, la commission des lois n'a pas commencé par le commencement, c'est-à-dire par les dispositions bien modestes que contient cette proposition de loi organique. Rendons applicable cette procédure de destitution qui est un peu le complément et le contrepoin de l'immunité totale dont bénéficie le Président de la République. Quelle prudence, quelle crainte révérencielle vous ont enveloppés, mes chers collègues ?

Je dois avouer que vous m'avez surpris, monsieur le rapporteur : la motion tendant au renvoi à la commission que vous avez déposée est une mascarade. La commission a discuté assez longuement de cette proposition de loi organique : vous avez présenté des arguments sérieux et formulé des propositions qui auraient permis d'amender judicieusement le texte. Pourquoi ne l'avez-vous pas fait ?

Mme le garde des sceaux affirme qu'une vaste réflexion a lieu dans son ministère : elle aussi aurait pu déposer des amendements au nom du Gouvernement, que ce soit en commission ou en séance publique. Une telle initiative aurait permis d'aboutir à l'adoption d'un texte qui aurait ensuite été examiné à l'Assemblée nationale et vous auriez d'ailleurs pu à tout moment interrompre le processus législatif. Vous avez préféré l'arrêter d'emblée.

Tout cela n'est pas satisfaisant. Par vos atermoiements, vous aggravez encore la situation, alors que nous aurions pu, aujourd'hui, la clarifier au moins sur un point. Cela aurait été le mérite du Sénat.



## Motion de renvoi à la Commission déposée par M. Hyst, au nom de la Commission des lois...

Proposition de loi organique portant application de l'article 68 de la Constitution  
Intervention de Jean-Pierre MICHEL, sénateur de la Haute-Saône, contre cette motion

(semaine de contrôle de l'action du Gouvernement - séance du jeudi 14 janvier 2010)

**L**e groupe socialiste votera contre la motion tendant au renvoi à la commission, pour les raisons que j'ai exprimées tout à l'heure. Madame la ministre d'État, garde des sceaux, ministre de la justice et des libertés, je vous précise, avec courtoisie, comme toujours - il n'y a pas lieu de s'insulter - que les articles 67 et 68 sont intimement liés. D'ailleurs, l'article sur l'impeachment a été introduit pour contrebalancer l'inviolabilité totale du Président de la République devant toutes les juridictions. Par ailleurs, madame la ministre d'État, vous déclarez que le Président de la République agit devant les juridictions comme tout citoyen, en se constituant partie civile. Je suis d'accord avec vous. Mais là où vous n'avez pas très bien compris mes propos - peut-être me suis-je mal exprimé - c'est quand je souligne que, dans cette situation, le Président de la République a un double pouvoir.

D'une part, il a le pouvoir de tout citoyen de se constituer partie civile, c'est-à-dire de mettre en mouvement l'action publique et non pas seulement de déposer plainte. D'autre part, il a le pouvoir du Président de la République, supérieur hiérarchique du parquet, par votre entremise. Il peut donc vous demander - et vous l'accepterez vraisemblablement - de faire enclencher l'action publique par un magistrat du parquet. S'agissant d'une infraction supposée, on ne voit pas pourquoi le parquet n'enclencherait pas l'action publique et ne déférerait pas aux ordres du garde des sceaux. Tel est bien le statut du parquet. Nous en reparlerons ultérieurement, à l'occasion de la réforme de la procédure pénale. Lorsque le garde des sceaux donne l'ordre au parquet de poursuivre, il n'y a aucune discussion : le parquet doit poursuivre ! Permettez-moi



de rappeler que, dans l'affaire qui a eu lieu il y a quelques années, le garde des sceaux, malheureusement, avait demandé au parquet de ne pas poursuivre alors que des infractions étaient déclarées.

Le Président de la République dispose de deux voies pour mettre en mouvement l'action publique, celle du citoyen ordinaire et celle du Président de la République. Il aurait été opportun, aujourd'hui, de discuter sérieusement de cette proposition de loi.

Nous sommes d'accord avec vous, madame la ministre d'État : il ne s'agit pas de faire dériver ces débats vers des finalités politiciennes. Cela n'a aucun sens ! Il s'agit de respecter l'équilibre délicat des pouvoirs et l'intégralité des pouvoirs du Président de la République tels que vous les avez énumérés au début de votre première intervention, et qui sont inscrits dans la Constitution.

De tout cela nous sommes, comme vous, les garants, car, comme vous, nous croyons aux institutions, en espérant qu'un jour l'un des nôtres en sera le garant, comme cela a déjà été le cas durant quatorze ans. Ce point ne fait pas discussion.

En revanche, vous déclarez, madame la ministre d'État, qu'un délai est encore nécessaire. Près de trois ans après la révision constitutionnelle, permettez-moi d'en douter ! Nous savons que des études ont déjà été réalisées au sein de votre ministère en vue de l'élaboration d'une loi organique et qu'il existerait même un projet préparé par l'un de vos prédécesseurs. Il est tout à fait normal, dans le cadre d'une révision constitutionnelle, que les services compétents soient mobilisés afin de préparer les diverses lois organiques qui doivent en permettre l'application.

C'est ce que fait le Gouvernement aujourd'hui pour la dernière révision.

La commission des lois est saisie de textes de loi organique qui se succèdent dans un ordre qui n'est peut-être pas celui que l'opposition aurait souhaité, mais, quoi qu'il en soit, le Parlement est saisi.

Le facteur temps n'est donc pas en cause aujourd'hui. Vous ne pouvez pas dire qu'il nous faut encore réfléchir. Mais, paraît-il, le Président de la République craint toujours qu'on ne l'aime pas, qu'on lui en veuille, et sans doute redoute-t-il d'être attaqué personnellement à l'occasion de l'examen de cette proposition de loi ! Ce n'est absolument pas le cas, sa personne n'est pas en cause, elle n'est rien au regard de sa fonction constitutionnelle qui, seule, compte aujourd'hui.

Pour toutes ces raisons, madame la ministre d'État, nous voterons contre cette motion tendant au renvoi à la commission, dont nous regrettons profondément le dépôt.



# Intervention...

## Proposition de loi relative à la création des maisons d'assistants maternels

par Claire-Lise CAMPION, sénatrice de l'Essonne

(semaine de contrôle de l'action du Gouvernement - séance du jeudi 14 janvier 2010)

**M**onsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, au cours des vingt dernières années, des efforts importants, y compris financiers, ont été réalisés pour répondre aux besoins des parents en matière d'accueil d'enfants. La création d'un fonds d'investissement de la petite enfance, proposée lors de la conférence de la famille du 15 juin 2000 et décidée lors de la loi de financement de la sécurité sociale de 2001, a été poursuivie les années suivantes. La France consacre aujourd'hui plus de 1 % de son PIB aux aides à la garde et aux services d'accueil des jeunes enfants.



Pourtant, si la politique familiale se focalise depuis plusieurs années sur la problématique de l'offre d'accueil du jeune enfant, nombre de parents sont encore dans l'impossibilité de trouver une solution qui corresponde à leur choix. Beaucoup d'entre eux sont encore contraints d'interrompre leur activité professionnelle pour garder leurs enfants. Entre 2003 et 2006, une hausse de 7 % des parents confrontés à une telle situation a été enregistrée. Les parents sont d'autant plus obligés de cesser leur activité que se développent les horaires atypiques et décalés, contraignant les familles, et donc les enfants, à un rythme de vie auxquels nos structures collectives ne peuvent apporter de réponse, sauf à ne plus distinguer le jour et la nuit. La PAJE, prestation d'accueil du jeune enfant, qui correspond en fait à une redistribution d'aides et à une amélioration de l'AGED - allocation de garde d'enfant à domicile -, s'est révélée beaucoup plus coûteuse que prévu et n'a pas permis de pallier l'insuffisance globale de l'offre d'accueil, alors que le coût moyen d'un enfant gardé a augmenté de 60 %.

Le nombre de places chez les assistantes maternelles n'a, quant à lui, que peu progressé ; le nombre de places disponibles en accueil collectif n'a augmenté que de 2 % par an entre 2000 et 2007, soit un taux qui n'atteint même pas celui de la fécondité. En outre, un certain nombre de places créées ne peuvent pas être ouvertes en raison du déficit d'encadrement et de personnels. Il manque à ce jour entre 300 000 et 400 000 places pour répondre à la demande des parents. Tel est le constat, que nous connaissons tous, établi par la Cour des comptes et par le rapport de notre collègue députée Mme Tabarot.

L'objectif tendant à permettre aux femmes la conciliation entre leur vie professionnelle et leur vie familiale n'est donc pas atteint. À ce constat s'ajoute aujourd'hui celui de la dégradation prévisible des finances des collectivités locales, en raison, notamment, de la réforme de la taxe professionnelle : ces dernières n'auront plus la capacité d'investir au même niveau que ces dix dernières années dans les modes d'accueil collectif.

Soyons clairs : il ne s'agit nullement d'un renoncement. La convention d'objectifs et de gestion 2009-2012 signée entre la CNAF et l'État a pour objet de créer, sur cette période, 60 000 nouvelles places en établissements d'accueil des jeunes enfants. Mais l'accueil collectif a un coût que les collectivités ont de plus en plus de difficulté à supporter seules, comme je viens de l'indiquer. Enfin, un élément supplémentaire doit absolument être pris en compte : alors que les assistantes maternelles assurent 63 % de l'offre d'accueil extra-familial des jeunes enfants à l'échelon national et 87 % en milieu rural, 50 000 d'entre elles vont partir à la retraite d'ici à 2015. Il est donc urgent de susciter des vocations, en rendant plus attractive cette profession, longtemps confrontée à un problème de définition, de statut et de reconnaissance professionnelle, et en offrant des perspectives d'évolution de carrière et de formation.

Permettre à une assistante maternelle ayant une certaine ancienneté de travailler dans un établissement d'accueil pendant une période limitée ou d'obtenir un CAP « petite enfance » constitue des pistes intéressantes, avancées notamment par notre collègue Jean-Marc Juilhard dans son rapport d'information sur l'accueil des jeunes enfants en milieu rural, document cité à plusieurs reprises cet après-midi, mais les conditions pour s'y engager ne sont malheureusement qu'exceptionnellement réunies.

La principale difficulté rencontrée par ces professionnels au cours de l'exercice de leur activité réside dans un manque d'information et un relatif isolement. Parfois confrontés à des difficultés et assurant seuls la relation d'accueil ou les tâches administratives, les assistants maternels souhaiteraient bénéficier d'un soutien plus structuré. Selon la configuration locale, les relais assistants maternels, les RAM, permettent la rencontre entre professionnels ou un accompagnement. Le réseau des RAM présente un intérêt incontestable et mériterait d'être encore amplifié et développé. Je profite de mon intervention pour souligner ce point.

Afin de rompre l'isolement de ces professionnels, la loi de financement de la sécurité sociale pour 2009 autorise les assistants maternels à accueillir les enfants dans une maison ou un appartement extérieur à leur domicile. Cette possibilité était cependant soumise à la signature de la fameuse convention entre les assistants maternels, le conseil général et la caisse d'allocations familiales. Or la CNAF a élaboré une convention type, jugée inapplicable par de nombreux présidents de conseil général, parce qu'elle interdit la délégation d'accueil entre les assistants maternels et s'impose à eux alors que, dans certains départements, des regroupements fonctionnent déjà.

La proposition de loi que nous examinons aujourd'hui prévoit cette délégation d'accueil, rend facultative la convention nationale et revient sur le contrôle des maisons d'assistants maternels. L'utilité ou le bien-fondé du regroupement des assistants maternels fait consensus. Il est adapté essentiellement à la demande en milieu rural, où le manque de places d'accueil concerne tous les modes d'accueil. Or l'accueil des jeunes enfants est une question prioritaire dans ces territoires, car elle est l'un des éléments majeurs qui conditionne l'installation des parents dans ces secteurs.

À ce jour, comme cela a été indiqué, un certain nombre de départements ont autorisé de tels regroupements. Environ 200 projets seraient en attente d'autorisation d'ouverture. De plus, l'attractivité pour un tel mode d'accueil est bien réel.

Je me contenterai de rappeler les atouts que M. le rapporteur et différents orateurs, notamment M. Arthuis, ont exposés tout à l'heure. Le regroupement apporte une solution d'accueil dans les petites communes rurales, où les frais de fonctionnement d'un établissement d'accueil collectif représentent une charge financière trop lourde pour les municipalités. Même si d'autres solutions innovantes expérimentales existent, le regroupement mériterait d'être mis en œuvre.

Il apporte aux parents dont les horaires de travail sont atypiques et qui ne peuvent ou ne veulent recruter un salarié à domicile une solution d'accueil pour leurs enfants. En effet, une assistante maternelle exerçant chez elle accepte rarement d'accueillir pendant plusieurs heures et régulièrement un seul enfant avant sept heures trente le matin ou après vingt heures. De plus, le regroupement a l'avantage de permettre à des personnes qui, en raison de l'exiguïté de leur logement, n'offrent pas les garanties d'accueil suffisantes de réaliser leur projet. De la même façon, ce pourrait être une solution pour les assistants maternels vivant dans les zones urbaines sensibles, les ZUS, qui ne peuvent exercer en raison des réticences des parents à venir dans leur quartier. Des professionnels connaissent cette situation, notamment dans mon département, l'Essonne.

Le regroupement participe aussi au renforcement de l'attractivité de la profession en rompant l'isolement et en donnant la possibilité de partager les expériences professionnelles et d'appréhender le travail en équipe. Il peut apporter une certaine stimulation entre les professionnels pour progresser dans la qualité de l'accueil des enfants. Enfin, il permet aux assistants maternels d'exercer un autocontrôle sur les problèmes de maltraitance qui peuvent toujours être rencontrés. Ce mode d'accueil s'ajoute à ceux qui existent et, à l'évidence, il ne doit pas se substituer à la mise en place des autres types d'accueil, notamment collectifs.

Nous avons d'ailleurs constaté que c'est essentiellement le volontarisme des assistants maternels qui fait exister les maisons d'assistants maternels, plus que celui des élus.

C'est ce que le déplacement de la commission des affaires sociales en Mayenne a mis en évidence. Certes, dans ce département, le succès des regroupements d'assistants maternels repose sur une collaboration étroite entre les professionnels et le service de protection maternelle et infantile, ou PMI, mais le facteur essentiel de réussite de ces expérimentations réside dans la très grande motivation et la personnalité des assistants maternels. À l'inverse, dans d'autres départements, par exemple les Alpes-Maritimes, la volonté politique forte de mettre en place ce mode de garde n'a pas trouvé le même écho dans la profession. Des difficultés sont apparues dès les premiers désaccords entre les professionnels eux-mêmes ou entre les parents et les assistants maternels. Je regrette d'ailleurs que nous n'ayons pu trouver le temps de nous déplacer dans les Alpes-Maritimes et d'autres départements.

Vous l'avez donc compris, sur le fond, je suis loin d'être opposée aux regroupements. Je suis même convaincue du bien-fondé et de la nécessité de trouver des modes d'accueil innovants. En revanche, je crois fermement que le succès de l'expérience de la Mayenne, qui repose sur la bonne volonté, la motivation et la personnalité des différents partenaires que sont les assistants maternels, les services de PMI, les communes, les départements, n'est pas transposable dans les autres départements en tant que tel. Des garanties juridiques supplémentaires sont nécessaires, et les membres du groupe socialiste en sont tous persuadés. En réalité, au-delà même de cette nécessaire volonté initiale, il semble que la proposition de loi n'intègre pas toutes les conditions réunies dans le cas de la Mayenne. Elle ne peut donc permettre la reproduction de cette expérimentation réussie. Je citerai un seul exemple pour illustrer ce propos : les regroupements en Mayenne bénéficient d'un encadrement de fait assuré par l'action de l'association nationale des regroupements d'associations de maisons d'assistantes maternelles, l'ANRAMAM, qui a son siège à Laval et dont la présidente est particulièrement motivée. Innovation ne doit pas être synonyme de déréglementation. Les normes votées par le pouvoir législatif ou fixées par le pouvoir réglementaire ont d'ailleurs pour seul objet de garantir la sécurité et la qualité de l'accueil des jeunes enfants et, en aucun cas, de réfréner les initiatives locales. Ainsi le rôle des services de PMI, souvent décriés, est de vérifier objectivement que ces normes sont respectées.

J'évoquerai à présent la situation des directions de la PMI dans notre pays. Dans nos départements, ces professionnels ont un rôle essentiel à jouer dans le domaine des politiques relatives à la famille et à l'enfance. Mais ils subissent trop souvent critiques et stigmatisation en raison de leur prétendue trop grande rigidité.

J'aimerais que nous soyons plus nuancés au sujet de ces services, qui font preuve d'une grande capacité d'adaptation face aux très nombreuses modifications législatives et réglementaires. Leur seul souci permanent est l'intérêt de l'enfant, sa sécurité, son bien-être et la qualité de sa prise en charge, exigences qui permettent de préserver la tranquillité d'esprit des parents.

Avons-nous le droit de prendre le risque qu'un ou plusieurs enfants soient victimes de notre imprévision ? Notre responsabilité de législateur nous impose évidemment d'anticiper et de prévenir les risques potentiels.

La convention proposée par la Caisse nationale d'allocations familiales, la CNAF, avait le mérite de préciser un grand nombre de points et de poser le cadre de fonctionnement de ce qui sera, de fait, une collectivité d'enfants. Mais je reconnais bien volontiers qu'elle était lourde et complexe. La précision de la convention type de la CNAF, validée par le cabinet de Mme Morano, prouve à tout le moins la multiplicité de questions que pose nécessairement tout type d'accueil collectif : qui planifie les horaires d'accueil ? Qui prépare les repas ? Qui assure l'entretien des locaux et les réparations en cas de dégradations ? De nombreux autres points restaient en suspens. La question majeure était certainement celle de la délégation d'accueil entre les assistants maternels et de la responsabilité qu'elle engage pour ces derniers. Toutes ces questions nous ont beaucoup préoccupés lors des discussions préparatoires à la séance d'aujourd'hui, en commission et lors de notre déplacement. Nous avons entendu tout à l'heure les réponses que le rapporteur, M. André Lardeux, nous a faites ; nous y reviendrons tout à l'heure. Si les parents veulent disposer d'une offre d'accueil, ils souhaitent que celle-ci soit de qualité pour pouvoir déposer leur enfant en toute confiance. Cette confiance dépend de la formation des professionnels, de leur encadrement, de leur contrôle et du projet pédagogique défini. Quoi que l'on en dise, les maisons d'assistantes maternelles sont bien des structures d'accueil collectif, et

à ce titre nous retrouvons tous les enjeux liés à la sociabilisation des tout petits : le taux d'encadrement, la qualification des professionnels, leur disponibilité pour les très jeunes enfants. L'accueil collectif doit donc être envisagé sur un plan collectif.

Accueillir des enfants à domicile demande aux professionnels des qualités relationnelles, de l'organisation et certaines connaissances concernant l'enfant. Travailler en collectivité nécessite d'autres compétences, telles que l'aptitude à animer ou à gérer un groupe d'enfants, ou encore la capacité à gérer les conflits professionnels. Un positionnement professionnel n'est pas acquis. Il faut l'apprendre, se former. La question des relations avec les parents est également essentielle. La motivation des professionnels ne suffit pas !

La convention type, présentée par la CNAF et rendue facultative par la proposition de loi, définit un projet d'établissement, qui permet de garantir des critères de qualité pour la mise en place d'un mode d'accueil collectif et de développer la cohésion des membres en les associant dans la poursuite d'objectifs communs. Ce projet est indispensable à nos yeux pour mettre en place les maisons d'assistants maternels. La proposition de loi telle qu'elle nous est présentée ne permet donc pas de satisfaire aux exigences minimales d'un dispositif correspondant, dans les faits, à une structure d'accueil collective de seize jeunes enfants.

J'estime que l'encadrement et la formation des professionnels sont indispensables. De ce fait, l'élaboration d'un projet d'établissement est un préalable à tout projet de maisons d'assistants maternels. Lors des auditions menées par M. le rapporteur, j'ai été sensible à la proposition émise par le président de la CNAF, M. Deroussen, suggérant de travailler à une version simplifiée de la convention type. Rappelons que nous sommes partis d'un document dense et complexe de plus de douze pages pour arriver, le 15 novembre dernier, à une version allégée, d'un peu plus de six pages.

Aussi, je m'interroge sur les raisons de la précipitation de mes collègues à légiférer sans prendre en compte cette proposition qui nous a été faite d'étudier une nouvelle convention type simplifiée et plus facile à mettre en œuvre. Y aura-t-il une navette parlementaire ? C'est là une question que nous sommes en droit de nous poser. J'ai cru comprendre que, pour cette proposition de loi, comme

pour tous les textes que nous examinons dans cet hémicycle, il s'agissait d'aller vite ! La navette, si elle a lieu, permettra à la CNAF d'avancer en ce sens avec notre participation, et, pendant ce temps, la commission pourra organiser d'autres rencontres de regroupements d'assistants maternels existants afin d'enrichir son analyse.

Les amendements que nous défendrons cet après-midi vont donc dans le sens de la réintroduction d'éléments de réglementation et de garanties qui nous paraissent indispensables. Nous souhaitons que le nombre d'assistants maternels pouvant se regrouper se limite à trois et que l'un d'entre eux fasse obligatoirement état d'une ancienneté de cinq ans au minimum. Nous ne pouvons en effet imaginer le regroupement d'assistants maternels sans expérience.

Un amendement vise également à modifier le délai de réponse des services de protection maternelle et infantile pour une demande de modification d'agrément. Compte tenu des nouvelles compétences que ces services vont se voir attribuer avec le transfert de la responsabilité du contrôle d'hygiène assuré aujourd'hui par les services vétérinaires de l'État, il me semble nécessaire d'en revenir à un délai tenable.

En conclusion, nous regrettons que l'esprit d'ouverture affiché tout au long du travail en commission se soit soldé par une fin de non-recevoir opposée à la presque totalité de nos amendements ! Nous espérons que la richesse du débat infléchira la majorité, afin que de véritables garanties de qualité et de sécurité soient introduites dans cette proposition de loi, ce qui nous permettrait de voter tout à l'heure ce texte dans l'allégresse, comme vous nous y avez invités, monsieur Arthuis. C'est là mon souhait le plus sincère, mais permettez-moi, malheureusement, de douter qu'il se réalise !



# Intervention...

## Proposition de loi relative aux délais de paiement des fournisseurs dans le secteur du livre - DG

par Serge LAGAUCHE, sénateur du Val-de-Marne

(semaine de contrôle de l'action du Gouvernement - séance du jeudi 14 janvier 2010)

**M**onsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, la loi du 10 août 1981 relative au prix du livre, dite « loi Lang », a instauré en France le principe d'un prix unique de vente du livre, fixé par l'éditeur ou l'importateur. Votée à l'unanimité par le Parlement, cette loi a été renforcée en 2003 lors de la transposition en droit français de la directive européenne sur le droit de prêt, les rabais consentis aux collectivités ayant notamment été plafonnés. Or, si la loi sur le prix unique du livre a été consolidée, elle a également fait l'objet d'attaques frontales lors de l'examen de la loi de modernisation de l'économie. Certaines de ces attaques, motivées par les évolutions juridiques, technologiques et concurrentielles récentes, se sont finalement révélées salvatrices. Elles ont été salvatrices, tout d'abord, car les interrogations suscitées par le dépôt, puis le retrait, par deux de nos collègues députés, de deux amendements tendant à réduire le délai pendant lequel les libraires ne peuvent procéder à des rabais importants sur le prix du livre furent à l'origine de la création, au sein du Conseil du livre, du groupe de travail piloté par notre collègue Hervé Gaymard, et spécifiquement dédié à l'évaluation de la loi sur le prix unique du livre.

Les conclusions de ce groupe de travail, au sein duquel j'ai eu l'honneur, avec notre collègue rapporteur Colette Mélot, de représenter notre assemblée, sont sans appel : la loi du 10 août 1981 instaurant le prix unique du livre reste pertinente, y compris à l'ère de l'Internet. L'objectif principal de la loi, qui était de permettre l'égalité d'accès des citoyens au livre, a été satisfait, tout en permettant le maintien et le développement d'un réseau de diffusion et de distribution des livres



diversifié sur l'ensemble du territoire, avec plus de 3 500 librairies indépendantes. Parallèlement, le marché du livre a connu un dynamisme ininterrompu puisqu'il a progressé de 3 % en moyenne par an, le nombre d'exemplaires vendus ayant progressé de 50 % entre 1986 et 2007.

Enfin, la loi relative au prix unique du livre a clairement soutenu la vitalité et la diversité de l'édition, avec la création de nouvelles entreprises innovantes et réactives, indispensables au paysage éditorial français, tout en permettant une offre de livres large et diversifiée. En instaurant un marché du livre régulé par la qualité et la compétence des libraires, et non par les prix, la loi sur le prix unique du livre fait aujourd'hui l'objet d'une quasi-unanimité de la part des professionnels du livre, comme nous en avons eu confirmation, au sein de ce groupe de travail. En évitant d'avoir à se battre sur les prix, les librairies, tous réseaux confondus, ont pu maintenir les ventes d'ouvrages de grande diffusion, les best-sellers, tout en préservant dans leurs stocks la présence d'ouvrages plus difficiles. Dans ces conditions, le vote par la majorité de la loi de modernisation de l'économie fut ressenti par les professionnels du livre comme un véritable coup de semonce.

L'article 21 de la loi LME plafonne en effet, tous secteurs confondus, à 45 jours fin de mois ou 60 jours calendaires le délai maximal de paiement entre les fournisseurs, d'un côté, et les distributeurs, de l'autre. Pour comprendre l'émoi suscité - certes, à rebours - parmi les professionnels du livre par un tel raccourcissement uniforme et unilatéral des délais de paiement entre entreprises, il faut avoir à l'esprit deux caractéristiques essentielles du marché du livre. Tout d'abord, l'un des objectifs de la loi de modernisation de l'économie, dont le Sénat débattait voilà quarante-huit heures du bilan d'application, était de favoriser le développement des petites et moyennes entreprises.

Or si, dans le secteur de la distribution alimentaire, les PME sont essentiellement du côté des fournisseurs, il en est tout autrement dans le secteur du livre où, à l'inverse, elles se situent principalement du côté des détaillants.

Le premier circuit de diffusion du livre, la librairie, est en effet essentiellement composé de petites entreprises, alors que leurs principaux fournisseurs, les groupes d'édition ou leurs filiales, ont une taille nettement plus importante. Les deux premiers groupes d'édition, Hachette Livre et Éditis, représentent à eux seuls 35 % des ventes de livres. En élargissant le spectre, on se rend compte que les douze premiers groupes de l'édition française réalisent près de 80 % du chiffre d'affaires de l'édition.

La loi de modernisation de l'économie n'était donc pas du tout adaptée au secteur du livre. Une autre caractéristique essentielle de l'économie du livre, totalement ignorée par l'article 21 de la LME, réside dans la longueur des délais de paiement pratiqués entre les éditeurs et les libraires. Le commerce de librairie se caractérise en effet par des délais de paiement longs, qui permettent aux libraires de présenter au public l'ensemble de la production éditoriale.

Les livres publiés depuis plus d'un an représentent 83 % des titres vendus en librairie et plus de la moitié du chiffre d'affaires des libraires. De même, 40 % des titres vendus sont publiés depuis plus de cinq ans. Une étude réalisée par le Syndicat national de l'édition auprès des principaux distributeurs démontre in fine que le délai de paiement moyen dans le secteur du livre se situe à 94 jours. C'est cette lenteur, propre au livre, de son écriture à sa diffusion, qui lui permet, avec l'aide du libraire et de ses conseils avisés, de trouver son lectorat. Comme je l'indiquais déjà dans le cadre de mon dernier rapport budgétaire sur la création et le cinéma, la réduction des délais de paiement appliquée au secteur du livre aurait pour conséquence d'amplifier les difficultés de trésorerie que rencontrent de nombreuses librairies, de réduire leurs achats de nouveautés, ainsi que la durée d'exposition des titres, favorisant à terme une « best-sellerisation » du marché du livre.

En soumettant la filière du livre au raccourcissement des délais de paiement, on prend le risque de fragiliser le secteur de la distribution de livres,

d'affaiblir celui de l'édition et donc d'entraîner un appauvrissement de l'offre éditoriale adressée aux lecteurs.

C'est toute la chaîne du livre, y compris les imprimeurs, qui serait donc menacée si aucun dispositif correcteur n'était appliqué.

Conformément à la disposition de la loi de modernisation de l'économie selon laquelle un secteur d'activité peut échelonner la réduction des délais de paiement jusqu'au 1er janvier 2012, trois accords interprofessionnels ont été signés par les différentes parties prenantes à la fin de l'année 2008 et au début de l'année 2009. Comme nous l'a rappelé notre collègue rapporteur, Mme Collette Mélot, un décret, paru le 26 mai 2009, a validé ces accords et étendu cette mesure dérogatoire à tous les acteurs du secteur du livre, depuis l'édition et l'imprimerie jusqu'à l'ensemble des réseaux de distribution.

Toutefois, ces accords permettent seulement une application progressive de la réduction des délais de paiement, cette dernière devant être ramenée à 45 jours fin de mois ou 60 jours calendaires au plus tard le 1er janvier 2012.

Cependant, outre le fait que cette règle demeure structurellement en contradiction avec l'économie du livre en général et de la librairie en particulier, sa mise en œuvre, même progressive, aurait rapidement créé des difficultés.

C'est la raison pour laquelle le groupe socialiste du Sénat soutient et votera sans hésitation la présente proposition de loi, déposée par M. Gaymard et cosignée par plusieurs de nos collègues du groupe socialiste de l'Assemblée nationale, qui, je le rappelle, avaient déposé un texte analogue.

Mes chers collègues, en exemptant définitivement la filière du livre du plafonnement des délais de paiement, nous nous inscrivons dans la continuité de la loi relative au prix unique du livre et nous confortons l'économie, fragile, du livre physique.

Pour l'avenir, il nous faudra rapidement traiter la question de la numérisation du livre. Elle recouvre deux problématiques, certes distinctes, mais cependant liées : la numérisation du patrimoine, dont nous avons débattu dans cette enceinte, et la commercialisation du livre numérique sous droits.

Dans les deux cas se pose le délicat problème des relations avec les opérateurs privés, notamment avec Google, d'autant plus que, sur les 10 millions de livres numérisés par ce dernier, 8 millions sont sous droits. L'intervention publique se pose néanmoins dans des termes différents : elle s'impose dans le premier cas, et le groupe socialiste du Sénat sera particulièrement attentif aux suites qui seront réservées aux conclusions du rapport que vient de remettre M. Tessier sur la numérisation du patrimoine écrit, alors qu'elle ne peut qu'accompagner l'action conduite par les éditeurs dans le second cas. Cet accompagnement, dont est chargé le Centre national du livre, reste cependant essentiel.

Pour l'instant, le marché du livre numérique, en France comme à l'étranger, est très restreint. Aux États-Unis, les ventes ne représentent que 3 % de l'édition américaine, pour un chiffre d'affaires d'environ 120 millions d'euros par an. Cette proportion atteint à peine 1 % en France. Le secteur du livre numérique souffre donc peu du piratage. Il est aujourd'hui davantage préoccupé par la constitution et par le développement de l'offre légale, qui se trouve freinée par la question de l'interopérabilité des matériels et des ouvrages. Il est toutefois urgent que les acteurs anticipent les évolutions à venir, l'expérience du secteur musical, qui a tardé à s'adapter aux nouveaux modes de consommation rendus possibles par l'explosion des nouvelles technologies, devant servir de leçon.

Nous prenons acte à ce sujet de l'intérêt manifesté par M. Sarkozy pour le rapport de la mission « Création et Internet », dont les propositions viennent d'être publiées. M. Président de la République souhaite étendre aux livres numériques la règle du prix unique. Le récent avis de l'Autorité de la concurrence refusant de donner son aval à la transposition immédiate du prix unique au livre numérique devra être pris en compte.

Le Président de la République a également préconisé, lors de la présentation de ses vœux au monde de la culture, la création d'une plateforme commune à tous les éditeurs et le passage à un taux de TVA à 5,5 %. Nous espérons que cela se traduira rapidement par des décisions concrètes. En 2008, M. Bruno Patino, dans son rapport sur le livre numérique, préconisait déjà le maintien de la maîtrise de la valorisation du droit d'auteur par les

éditeurs, qui sont les titulaires de droits. Cette question est essentielle si l'on veut éviter que le marché ne soit capté par les acteurs multinationaux du secteur.

Il est évident qu'en cas de dumping sur les prix, toute la chaîne française du livre se trouverait fragilisée, des éditeurs jusqu'aux libraires.

C'est pourquoi il est urgent d'agir auprès de la Commission européenne, pour éviter d'opposer les consommateurs et les acteurs des filières économiques.

En des temps bien différents, Montesquieu considérait que « les livres anciens sont pour les auteurs ; les nouveaux, pour les lecteurs ». Il est aujourd'hui indispensable de concilier les intérêts des auteurs et des lecteurs, quels que soient l'œuvre, son ancienneté et son support.



# Intervention...

Proposition de loi relative aux délais de paiement des fournisseurs dans le secteur du livre - DG

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

(semaine de contrôle de l'action du Gouvernement - séance du jeudi 14 janvier 2010)

**M**onsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, Maryvonne Blondin souhaitait intervenir dans ce débat. Elle est empêchée, je reprends donc le flambeau, mais j'ai bien conscience qu'il me sera difficile de tenir des propos originaux. Le texte que nous examinons aujourd'hui, similaire, je le rappelle, à la proposition de loi n°1422 déposée par nos collègues députés du groupe SRC, a pour but d'exempter l'ensemble de la filière du livre de la mesure de plafonnement des délais de paiement entre entreprises instaurée par la loi du 4 août 2008 de modernisation de l'économie, et de revenir au système conventionnel qui était antérieurement en vigueur.



En effet, l'article 21 de la loi de modernisation de l'économie, qui modifie l'article L. 441-6 du code de commerce, plafonne à 45 jours fin de mois ou 60 jours calendaires le délai maximal de paiement entre les entreprises, et ceux qui y contreviennent s'exposent à des sanctions. Or tout le monde s'accorde à dire, et nous l'avons entendu maintes fois ce soir, que cette disposition est particulièrement inadaptée au secteur du livre, et qu'il est nécessaire d'aller plus loin que les accords dérogatoires à la loi de modernisation de l'économie, qui n'étaient pas satisfaisants. La diffusion du livre s'appuie sur des cycles d'exploitation lents, un ouvrage ayant besoin de trouver son public. Les livres parus depuis plus d'un an représentent ainsi 83 % des titres vendus en librairie et plus de la moitié du chiffre d'affaires de ces commerces. Pour maintenir cette création puis cette diffusion éditoriales, les délais de paiement sont actuellement d'une centaine de jours. Et l'ensemble des acteurs de la filière reconnaissent la nécessité d'un tel délai pour la pérennité de leur activité !

L'application de l'article 21 de la loi de modernisation de l'économie aurait donc des conséquences catastrophiques pour le secteur du livre. Compte tenu de l'extrême faiblesse des marges et des rémunérations des librairies, on estime que la survie d'au moins d'un tiers d'entre elles serait ainsi menacée.

Cette application provoquerait également un appauvrissement certain de la qualité de l'offre éditoriale, les libraires se trouvant dans l'obligation de favoriser les livres de grande diffusion et autres best-sellers au détriment des petites publications pour pouvoir régler leurs factures à temps. Cela contreviendrait donc aux objectifs de la loi du 10 août 1981 relative au prix du livre, qui a permis de maintenir un réseau de librairies dense et diversifié.

Notre pays peut ainsi se féliciter de compter davantage de points de vente de livres que sur l'ensemble du territoire des États-Unis. Si nous voulons que ce constat perdure, nous devons continuer à nous orienter vers la promotion de la diversité des publications, et ne pas céder au règne de la rentabilité et du « tout-libéral » !

Le prix unique du livre a prouvé son utilité et son efficacité pour la structuration et le développement de la filière, tant et si bien que de nombreux pays ont aujourd'hui mis en place un tel système. Il est en effet primordial de préserver le livre du diktat économique et de la concurrence à tous crins, car le livre n'est tout simplement pas un produit de consommation comme un autre ! Il nous faut absolument défendre à la fois les petites librairies et les petites maisons d'édition face à la grande distribution culturelle et aux géants de l'édition, qui exercent bien souvent une concurrence impitoyable. Il y va de la survie de la filière et donc de l'intérêt général ! En effet, nous nous devons ici de rappeler toute l'importance du livre en tant que vecteur fondamental d'accès à la culture.

Il est du devoir des politiques publiques de favoriser l'accès du plus grand nombre à cet outil indispensable tant à la compréhension du monde qu'à l'évasion.

La démocratisation de la culture et l'accès des plus défavorisés au livre : tels sont, mes chers collègues, les vrais enjeux de notre discussion et de la nouvelle disposition que nous examinons aujourd'hui !

À l'heure des débats autour de la numérisation du livre et du devenir de ce support face aux nouvelles technologies, il s'agit de s'interroger sur les opportunités de diffusion du livre au plus grand nombre. Tout comme la création, par exemple, des collections de poche, qui, par leur coût moins élevé, permettent à un nombre croissant de personnes - en particulier des jeunes - d'accéder à la lecture, Internet a sans conteste un grand rôle à jouer dans la réalisation de cet objectif.

Monsieur le ministre, permettez-moi de rappeler également l'importance du rôle joué par les collectivités territoriales dans la démocratisation de la culture et l'accès du plus grand nombre au livre.

Notre collègue Maryvonne Blondin, élue du Finistère, signale ainsi l'exemple du conseil général du Finistère qui, ayant pour mission d'assurer l'égalité territoriale dans l'accès à la lecture, à l'information et à la documentation, a voté en janvier 2004 un plan de développement de la lecture publique prenant en compte les évolutions des technologies de l'information et de la communication et le développement des intercommunalités. Il préconise une action forte en direction des publics, spécifiquement auprès des jeunes et des personnes défavorisées, et renforce les services et l'offre de proximité de la Bibliothèque du Finistère. Ce plan a eu un réel impact sur l'ensemble des 220 bibliothèques du réseau représentant 283 communes et 880 000 habitants.

Précisons enfin que le ministère de la culture a choisi pour 2010 la Bibliothèque du Finistère comme l'un des cinq sites pilotes pour la mise en place d'un observatoire de la lecture publique. Un réel maillage territorial est ainsi essentiel pour favoriser l'accès à la lecture pour tous les publics et transmettre le goût de la lecture aux jeunes générations.

Cette proposition de loi permettra donc non seulement de maintenir un réseau de librairies indépendantes dense et décentralisé, mais aussi de soutenir la richesse et la diversité culturelles qui font notre fierté ; c'est là toute son utilité.

Nous pourrions ainsi favoriser la liberté d'expression et de création, tandis que se forgeront des générations de lecteurs éclairés au gré des livres « dévorés ». En effet, la lecture est une expérience culturelle unique et rien ne saurait la remplacer.

Pour conclure, je citerai les mots de l'écrivain québécois Michel Bouthot : « Un livre, c'est un navire dont il faut libérer les amarres. Un livre, c'est un trésor qu'il faut extirper d'un coffre verrouillé. Un livre, c'est une baguette magique dont tu es le maître si tu en saisis les mots. »



## Question orale avec débat...

Application de la loi n° 2009-971 du 3 août 2009 relative à la gendarmerie nationale

par Virginie KLES, sénatrice d'Ille-et-Vilaine, en remplacement de Jean-Louis CARRERE

(semaine de contrôle de l'action du Gouvernement - séance du jeudi 14 janvier 2010)

*M. Jean-Louis Carrère attire l'attention de M. le ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales sur l'application de la loi n° 2009-971 du 3 août 2009 relative à la gendarmerie nationale.*

*Les craintes alors exprimées concernant les conséquences du « rattachement » de la gendarmerie au ministère de l'intérieur sont hélas en voie de confirmation. La mutualisation des moyens entre la police et la gendarmerie, les synergies induites par le « rattachement » en matière de matériels et de formation mènent de manière rampante vers une fusion des forces, vers la force unique hors statut militaire.*

*La gendarmerie perdra 1 300 emplois en 2010 par l'application brutale de la révision générale des politiques publiques. Cette évolution, faite de réductions d'effectifs et de menaces de fermeture de brigades, est dangereuse pour le maillage du territoire et néfaste pour la présence de la gendarmerie auprès des populations rurales. Il apparaît que ce processus de « rattachement » et ses déclinaisons budgétaires conduisent progressivement au démantèlement du service public de la sécurité.*

*Il s'interroge sur la volonté du Gouvernement de maintenir et consolider le statut militaire de la gendarmerie. Il s'interroge sur la détermination du Gouvernement d'avoir une force de sécurité à statut militaire et une force de sécurité à statut civil et de laisser à l'autorité judiciaire le libre choix entre les deux services. Il est nécessaire de faire un bilan d'étape et une première évaluation des conséquences du rattachement de la gendarmerie au ministère de l'intérieur.*

*Il souhaite que la présente question orale avec débat permette de débattre des méthodes et des objectifs de la politique du Gouvernement à l'égard de la gendarmerie.*

Question orale avec débat n° 0053A de M. Jean-Louis Carrère - publiée dans le JO Sénat du 24/12/2009

Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, il était initialement prévu que la question qui nous occupe ce matin soit mise à l'ordre du jour et débattue en février prochain. C'est la raison pour laquelle j'ai l'honneur et le plaisir de poser en lieu et place de notre éminent collègue Jean-Louis Carrère, retenu en province, ce dont il vous prie de bien vouloir l'excuser, cette question sur la sécurité et la gendarmerie nationale, qui traite de sujets qui m'intéressent tout particulièrement.



À l'heure actuelle, la sécurité est de tous les débats, on en entend parler tous les jours, et sans doute la proximité de prochaines échéances électorales n'y est-elle pas étrangère. En tout cas, quelques mois après le rattachement effectif de la gendarmerie nationale au ministère de l'intérieur, imposé par le Président de la République malgré de nombreux avis contraires, exprimés au sein même de la majorité, je m'interroge, et d'autres avec moi, sur l'opportunité d'une telle décision.

Malgré sa volonté, affichée de manière ostensible, de conserver à la gendarmerie nationale son identité, non pas « nationale », mais militaire, quelles sont les intentions réelles du Gouvernement en la matière ?

Quelle est la véritable plus-value de ce rattachement en termes d'organisation, d'efficacité et d'équité territoriale du service public de la sécurité ? Comment apaiser les tensions ou les inquiétudes qu'a provoquées, tout à fait inutilement à mon sens, ce rapprochement mal préparé et mal compris au sein de nos deux forces de sécurité ?

En tant que femme, je n'ai pas, contrairement aux hommes de ma génération, effectué mon service militaire. Aujourd'hui, tout le monde en est dispensé, et c'est sans doute regrettable. Je me suis donc interrogée sur la signification du terme « militaire » : renvoie-t-il à un statut ou à un état ? En effet, si l'on n'est pas au fait de ce qu'il recouvre précisément, comment apprécier l'importance du maintien de ce que les gendarmes appellent parfois leur « militarité » ?

J'ai alors cherché à comprendre pourquoi et comment cet état militaire était, d'une part, parfaitement indissociable de l'organisation territoriale de la sécurité dans notre pays, et, d'autre part, complémentaire de l'organisation civile des zones dites « de police nationale ».

N'ayant pas la science infuse, je suis allée à la rencontre des militaires. J'ai écouté ce qu'ils avaient à dire, mais aussi lu un certain nombre de témoignages, pour connaître le fond de leur pensée sur leur « état » militaire, car c'est à cela qu'ils font référence et non à leur « statut ».

J'ai d'abord appris, chose non négligeable, à m'y retrouver un tant soit peu dans les différents galons, avant de comprendre, chose essentielle, que le port de l'uniforme ne suffit pas à transformer un civil en militaire. L'uniforme - que ne dit-on pas de son prétendu « prestige » ! - a certes un rôle indéniable dans la symbolique du rapport du citoyen à la loi et à son représentant, lequel est ainsi conforté dans son autorité, la légitimité et l'exemplarité de son action. Mais il existe bien des uniformes, dans bien des professions, à l'image de la robe dans le monde judiciaire, qui, sans aucune confusion possible, ne « créent » pas cet état propre aux militaires.

J'ai approfondi mes recherches pour bien comprendre ce qui distinguait le militaire du civil. J'en suis sortie confortée dans ma conviction de l'absolue nécessité - je pèse mes mots - de conserver, dans notre démocratie, deux forces de sécurité sur le territoire, sauf à bouleverser complètement l'organisation de la sécurité et à oublier les caractéristiques géographiques, sociales et démographiques de la France, ses contrastes entre zones urbaines, zones rurales et, aujourd'hui, zones rurbaines.

Monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, je voudrais m'inscrire en faux contre cette idée du

gendarme qui ne serait militaire que lorsqu'il participe à des OPEX, qui ne serait officier de police judiciaire que lorsqu'il est saisi d'une enquête par l'autorité judiciaire, et qui pourrait donc s'apparenter à un policier civil lorsqu'il accomplit des missions de sécurité sous l'autorité du préfet.

Un gendarme est un militaire du matin au soir, vingt-quatre heures sur vingt-quatre et sept jours sur sept, sa famille est une famille de militaire, sa vie est celle d'un militaire. Son état ne peut se définir uniquement par les missions qui lui sont confiées, ni par le simple port de l'uniforme ou le respect de certaines valeurs.

Un soldat de l'armée de terre qui effectue des patrouilles à la gare Montparnasse - j'en croise souvent - devient-il civil par la seule nature de cette mission ponctuelle ? Un policier municipal devient-il militaire par le seul port de l'uniforme ? Un policier national ne respecte-t-il pas les mêmes valeurs et le même engagement au service des autres sans être pour autant un militaire ? Le gendarme qui « gèle » le théâtre d'une infraction et y relève les premières observations n'est-il pas déjà officier de police judiciaire ?

Les gendarmes sont des militaires. Ils ont évidemment de nombreux points communs avec celles et ceux qui, sans être entrés dans le monde militaire, sont aussi au service de la sécurité des Français ; je pense aux professions ou aux volontaires des secours d'urgence, de la sécurité, de la gestion de crise ou de la protection de nos concitoyens.

Les gendarmes ont choisi et accepté les contraintes et les compensations spécifiques de leur état militaire : la disponibilité, la vie en caserne dans un logement concédé pour nécessité absolue de service pour eux et leur famille, l'organisation du commandement, la rigidité de la gestion de leur temps de repos, la mobilité. Ce sont ces spécificités qui ont prévalu à l'organisation territoriale actuelle de la sécurité, caractérisée par une grande complémentarité entre la police nationale et la gendarmerie nationale.

Les modes d'action de la police nationale, le règlement d'emploi de ses services sont adaptés à la concentration urbaine. La police nationale est composée de femmes et d'hommes dont l'action est sous-tendue par les mêmes valeurs, le même souci de la sécurité publique, mais qui ont fait le

choix, eux, de rester civils, avec les contraintes et les compensations de ce statut de fonctionnaire et une organisation spécifique. Ses moyens sont concentrés dans des circonscriptions de sécurité publique, à effectif souvent minimal de 55 agents environ. Leurs interventions ne sont pas affectées par la distance ou les délais.

À chaque type de territoire - et Dieu sait si la France en est riche ! - correspond une organisation optimale. Ainsi, monsieur le secrétaire d'État, de nombreux articles de presse développent aujourd'hui la décision du ministre de l'intérieur de mettre en place des polices d'agglomération avec des objectifs cohérents au vu de la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure, la LOPSI, et selon un concept de territoire similaire à celui qui est développé par la gendarmerie nationale. Y aura-t-il des actions similaires en zone de gendarmerie par le transfert de responsabilités de circonscriptions de sécurité publique isolées, confrontées à des difficultés de fonctionnement, dans la logique affichée d'équilibre entre nos deux forces, logique réaffirmée dans le discours de l'Arche ?

Dans ces zones gendarmerie, zones rurales donc ou rurbaines, comment organiser la sécurité selon le modèle de la police nationale, alors que la continuité de l'engagement de la gendarmerie nationale est marquée par la dispersion dans le temps et dans l'espace ?

On compte aujourd'hui 3 500 brigades territoriales, dont l'effectif moyen est de 10 militaires par brigade. Et 95 % du territoire, pour environ 50 % de la population, ont accès à un véritable service de la sécurité publique de qualité, parfaitement comparable à celui des zones urbaines couvertes par la police nationale. Ce dispositif n'est possible que grâce à la dualité des statuts militaires et civils des hommes et des femmes responsables de notre sécurité. Or le démantèlement de cette organisation, le démantèlement de la gendarmerie nationale, est bel et bien programmé : indépendamment même de cet état militaire, vous tenez à mettre en œuvre la révision générale des politiques publiques, la RGPP, dont je continue à contester la logique, exclusivement basée sur des chiffres, sur la comptabilité, sur une logique financière à court terme. La RGPP oublie de prendre d'abord en compte la nécessité et la qualité du service à rendre, qui oublie de se projeter dans le moyen et le long terme !

La mise en œuvre de la RGPP est pourtant un fait qui conduit à la diminution drastique des effectifs, tant pour la police nationale que pour la gendarmerie nationale. Et cependant, le Gouvernement, paradoxalement, se gargarise de chiffres en amélioration - je n'irai pas jusqu'à dire notable - quant aux débordements des nuits de réveillon récentes. Certains de ces chiffres ont été contestés. Je n'entrerai pas dans cette polémique, me contentant de citer ceux du ministère de l'intérieur, monsieur le secrétaire d'État : 1 137 voitures brûlées contre 1 147 l'an dernier. Mais vous oubliez de mentionner les augmentations, elles, plus que significatives du nombre d'hommes et de femmes déployés ! On a gagné un tout petit peu d'efficacité en déployant des milliers d'hommes et de femmes supplémentaires, et pourtant, au nom de la logique de RGPP, on est en train de diminuer les effectifs partout, dans la police nationale, comme dans la gendarmerie nationale !

Par ailleurs, les chiffres de progression de la délinquance sont annoncés en « diminution de la vitesse de la hausse » ou « ralentissement de l'intensité de la dégradation ». Comprenne qui pourra ! En tout cas, pour moi, la formule est trop obscure pour ne pas masquer une certaine gêne sur le sujet.

Revenons à la RGPP et à la diminution des effectifs. Je le rappelle, 1 300 emplois auront disparu en 2010 pour la gendarmerie nationale, 7 400 disparaîtront sur la période 2011-2013, sans compter de nouvelles suppressions confirmées d'escadrons de gendarmerie mobile ! À ces faits, que vous ne pouvez nier, car ils sont malheureusement certains, se rajoute le risque énorme, à probabilité tendant tangentiellement vers un, de la disparition du statut militaire des gendarmes.

Dois-je vous énumérer les conséquences de cette politique ? Les fermetures de brigades sont inévitables, de même que la reconcentration des forces de sécurité dans les centres urbains et l'abandon des zones rurales et rurbaines. Cette conclusion, je la tire logiquement. Comment assurera-t-on la sécurité ? Dans le prolongement de votre logique, les communes rurales et rurbaines assumeront, au terme d'un nouveau transfert, la responsabilité de la sécurité.

Aléas de l'histoire : il fut un temps où l'État imposait à la maréchaussée de se déplacer dans la campagne et de ne pas rester dans les cités.

Il fut un temps où les polices municipales ont été créées pour sécuriser les villes. Il fut un temps où elles ont même été étatisées, dans la logique de compétence régaliennne et de contrôle par l'État de la sécurité.

Et puis, tout à coup, la décentralisation, si souvent décriée, retrouve à nouveau grâce aux yeux de votre gouvernement ! C'est qu'il s'agit d'assumer de nouveau des dépenses ! L'État, qui économise, a, malgré tout, des dépenses à faire. Demandons donc aux collectivités locales de les prendre en charge ! Demandons aux maires de développer les polices municipales, de recruter et de former des policiers municipaux au statut desquels vous pensez déjà, discrètement, bien sûr : extension de leurs compétences plus ou moins à l'ordre du jour, possibilité de devenir officier de police judiciaire, port d'armes, harmonisation des tenues et des uniformes.

Vous oubliez juste un petit détail : peu de communes ont les ressources financières nécessaires et suffisantes pour créer ou entretenir des polices municipales, quelles que soient les compétences ou missions que l'on pourra demain leur confier.

Le maillage territorial de la sécurité, jusqu'à présent préservé par la gendarmerie nationale, permettait de compenser les différences de richesses des territoires. C'était un gage d'équité quant au droit à la sécurité pour tous. Cette équité va rapidement voler en éclats.

Je sais que vous allez encore protester de votre volonté de maintenir le statut militaire de la gendarmerie nationale, même si vous ne pouvez nier les suppressions d'emplois dont je viens de parler. Mais alors, qu'avez-vous fait, qu'allez-vous faire pour préserver et consolider ce statut, tout en continuant de préconiser le rapprochement entre nos deux forces de sécurité, que nous connaissons et estimons également ?

Ce sont les chefs militaires et la formation militaire dispensée qui sont les piliers du maintien du statut militaire.

Si telle était vraiment votre volonté, pourquoi ne pas avoir, en amont du rattachement au ministère de l'intérieur, travaillé avec les généraux de région de gendarmerie sur les liens à entretenir avec les préfets, sur les missions et les responsabilités respectives des uns et des autres ?

Comment imaginer, par exemple, que les commandants de région conserveront leur motivation, qu'on ne gaspillera pas leurs compétences et qu'ils développeront toujours la même efficacité s'ils sont réduits à des tâches administratives sans plus exercer les responsabilités pour lesquelles ils ont été formés, s'ils ne conservent pas la plénitude du commandement combinant l'action opérationnelle, l'organisation et la gestion des ressources humaines et la logistique, sur un territoire pouvant dépasser les limites d'un département, voire, entrer dans le domaine du judiciaire ? Quid de la souplesse nécessaire pour parfois assurer la sécurité par une manœuvre régionale ou zonale ?

On ne naît pas militaire, on le devient ! Quelle formation initiale et continue pensez-vous offrir aux gendarmes des unités territoriales, alors que vous fermez des écoles de police - Saint-Malo, venons-nous d'apprendre, alors que cette ville voit aussi la suppression de son escadron de gendarmes mobiles - comme des écoles de gendarmerie - Montargis, Libourne, Châtellerauld, Le Mans - selon, toujours, une logique d'économie financière et immobilière à court terme et de mutualisation, sans réflexion préalable sur les spécificités de chaque formation, sur le contenu, la cohérence et la continuité de l'offre de formation ?

Oui, bien sûr, des économies et un réajustement de l'outil de formation sont souhaitables. Peut-être mon raisonnement est-il trop logique pour le Gouvernement. Mais il me semble que l'outil restant devra être adapté au service à rendre. Commençons donc par le définir.

Quel est-il ? Comment, où, selon quelle logique, avec quelles obligations de formation pensez-vous que sera maintenue, préservée, protégée, la culture militaire des gendarmes ? Il est vrai que 84 % des gendarmes spécialisés bénéficient aujourd'hui d'une formation continue, mais ce chiffre tombe à 34 % pour les militaires des unités départementales. Fallait-il fermer des écoles avant d'avoir réfléchi à ce problème, ou bien la volonté plus ou moins cachée de fermer demain des brigades sous-tend-elle ces fermetures et les mutualisations annoncées ? Et je vous épargne la comparaison entre le nombre de jours de formation demandés par un aux gendarmes et aux policiers municipaux.

On n'embrasse pas une carrière qui ne présente que des contraintes. Des compensations doivent exister pour continuer d'attirer les jeunes vers le

monde militaire : que faites-vous en matière d'immobilier, d'entretien et de rénovation des casernes et des logements ? À nouveau, force m'est de constater le transfert aux communes et aux collectivités locales, avec, qui, plus est, une nouvelle difficulté hypocritement passée sous silence.

En effet, les ajustements du maillage territorial ont conduit à la création des communautés de brigades. Je mentionne, au titre des avantages, une organisation plus efficiente pour la gendarmerie et des économies d'échelle tant en fonctionnement qu'en investissement immobilier pour l'État. Je signale, comme inconvénient, un attachement moins fort de la commune d'accueil pour une gendarmerie qui se trouve « partagée ». De plus, le territoire de compétence de la communauté de brigade n'est pas forcément cohérent avec l'organisation des collectivités locales, notamment en matière d'intercommunalité et de coopération intercommunale.

Tout cela rend difficile, voire aléatoire, l'identification d'un maître d'ouvrage public en matière d'investissement immobilier dans les logements et les locaux de service occupés par la majorité des petites brigades pour lesquelles l'État préfère déléguer plutôt que d'intervenir directement. Quelle politique d'incitation des collectivités locales envisagez-vous afin de leur permettre de continuer à assumer cette charge immobilière qui devrait revenir à l'État, qu'il ne compense jamais totalement, alors même qu'il a bénéficié d'économies grâce à cette organisation en communautés de brigades, même sur les unités spécialisées ?

Le rattachement de la gendarmerie nationale au ministère de l'intérieur ne présage pas d'une fusion des deux forces de police vers une seule force, à statut civil, nous affirmez-vous. Il nous est vraiment difficile de croire des engagements et des convictions à géométrie aussi variable ! Le 3 décembre 2008, alors aux commandes, Mme Alliot-Marie, sans doute aussi sincère qu'elle l'était quand, au ministère de la défense, elle défendait le maintien de la gendarmerie nationale au sein de ce ministère - affirmait : « Il n'est pas question de fusionner les unités d'élite car j'ai besoin des savoir-faire des uns et des autres. Le GIGN et le RAID existeront comme tels. »

Aujourd'hui, 14 janvier 2010, je vous pose la question : jusqu'où ira le rapprochement aujourd'hui affirmé desdits GIGN et RAID ? Absorption et digestion de qui par qui ?

Jusqu'où iront les autres rapprochements sans doute médités encore, en silence et en parfaite opacité, par le Gouvernement ?

La sécurité ne peut se résumer à la gestion de crise, et le renseignement y participe plus que peu. Le maillage territorial, l'implantation locale de la gendarmerie nationale, l'ancrage rural et urbain des gendarmes, sont des atouts considérables en matière de collecte d'information et de renseignement, pour « surveiller le prix du chou », comme disent parfois les gendarmes de façon imagée, illustrant l'importance du recueil de détails qui peuvent sembler anodins à qui ne sait les interpréter.

Or le maillage territorial sera, une fois de plus, très prochainement mis à mal ! Et, comme si cela ne suffisait pas, votre gouvernement vient introduire un flou - artisanal, dirai-je, à défaut de pouvoir le qualifier d'artistique - dont tout le monde se serait pourtant bien passé en la matière : quelle organisation du renseignement est aujourd'hui envisagée entre les deux forces de sécurité ? Comment sera défini et encadré le travail confié à la gendarmerie ? En décembre dernier, M. le ministre nous a dit qu'un audit était en cours concernant les services départementaux de l'information générale : qu'en est-il aujourd'hui ?

Faut-il ici demander quelle place auront les gendarmes dans le « Grand Paris de la Sécurité » ? Faut-il reparler aussi de ces gendarmes que le Livre blanc de la défense envoie dans les départements d'outre-mer ou en OPEX en Afghanistan, pour y remplacer ou y aider des militaires des autres armes ? Sur quels effectifs, dans quelles brigades territoriales seront-ils « prélevés » ? De quels matériels disposeront-ils sur place ?

Faut-il reparler du budget, encore une fois en trompe-l'œil, des moyens insuffisants alloués, tant en investissement qu'en fonctionnement, à la gendarmerie nationale ? Quid du renouvellement des hélicoptères Écureuil, des véhicules blindés de la gendarmerie ? Comment agir en toute sécurité quand on en est réduit à prélever des pièces détachées sur les engins hors d'usage pour maintenir en condition, tant bien que mal, des engins et matériels déjà vétustes ? Le Gouvernement auquel vous appartenez est responsable aujourd'hui d'un malaise profond, d'inquiétudes, de mal-être - je vais jusqu'à utiliser ce terme - tant chez les gendarmes que chez les policiers.

Vous pratiquez la politique du chiffre, la réduction drastique des effectifs et la culture d'un résultat dont la définition et les contours ne sont ni clairement définis, ni consensuels, avec des moyens non adaptés et sans arrêt remis en cause.

Les conséquences de cette politique, ce sont la dégradation de l'efficacité de leur action, de leur sécurité même - aussi paradoxal que cela puisse sembler ! - la négation de leur rôle social et l'aggravation du fossé qui se creuse entre la population et des policiers ou gendarmes « à bout de souffle ».

Comment avoir encore confiance dans vos objectifs, dans vos affirmations, dans vos promesses ?

La maîtrise des dépenses publiques est indispensable. Des mesures doivent être prises en ce sens.

S'agissant de sécurité, si les mesures que vous comptez mettre en œuvre sont légitimes, qu'elles sont de nature à assurer un service public de qualité, pourquoi ne venez-vous pas à la tribune nous en convaincre et nous annoncer la mise en place d'un calendrier clair en toute transparence ?

Quand on parle de sécurité, il ne suffit pas de demander s'il est acceptable qu'un fait délictueux puisse être commis pour justifier d'une production accélérée de textes remettant en cause brutalement des équilibres, une organisation entre des forces de sécurité différentes et complémentaires. Il ne suffit pas qu'un homme dise « je veux » pour qu'il ait raison. Il ne suffit pas de parler de Kärcher, de racaille, de « droits-de-l'homme » pour être légitime. Quand on parle de sécurité, on doit le faire de façon responsable et pondérée, sereine et honnête.

Quand on parle de sécurité, on ne peut le faire sans respecter, écouter et entendre les femmes et les hommes à qui l'on a confié cette responsabilité, ce devoir, qui peut, il importe de le rappeler ici, aller jusqu'au sacrifice de leur vie.

L'ensemble de ces conditions seront-elles réunies un jour ? Allons-nous avoir le droit de parler vraiment de sécurité avec le ministre de l'intérieur ?



## Question orale avec débat...

Application de la loi n° 2009-971 du 3 août 2009 relative à la gendarmerie nationale

par Jean-Jacques MIRASSOU, sénateur de la Haute-Garonne

(semaine de contrôle de l'action du Gouvernement - séance du jeudi 14 janvier 2010)

Monsieur le ministre, votre prédécesseur, Mme Alliot-Marie, a été, malgré elle, la cheville ouvrière de cette loi. Vous en avez hérité et je ne suis pas sûr que vous ayez fait une très bonne affaire. Cette loi devait rapprocher la gendarmerie de la police nationale, sous couvert de rationalisation, d'efficacité et de complémentarité, tout ceci dans le cadre de la fameuse RGPP. Il y a six mois, nous avons voté contre le projet de loi et il est temps d'en tirer un premier bilan. Certains orateurs ont estimé qu'il était un peu tôt pour le faire mais cette loi avait été mise en oeuvre dès le 1er janvier 2009...



Cette réforme, comme tant d'autres, fragilise le service public, notamment dans le milieu rural. Nous avons assisté à la suppression de tribunaux, de bureaux de poste et bientôt ce sera le tour des gendarmeries, tout ceci au nom de la rigueur budgétaire dont on est en droit de se demander si elle peut s'accommoder du principe de sécurité. Cette réforme met en danger l'équilibre de nos deux forces de sécurité : la gendarmerie s'en trouve fragilisée.

Comme l'a fort bien expliqué Virginie Klès, le parti-pris idéologique qui a guidé la RGPP fragilise une institution séculaire qui est appréciée par l'ensemble de nos concitoyens car elle remplit des fonctions qui inspirent le respect et la confiance. Lors de la discussion du projet de loi, nous avons émis de sérieux doutes quant aux véritables motivations du Gouvernement. En juillet, nous dénonçons l'absence d'une analyse sérieuse des spécificités et des complémentarités de nos forces de sécurité et de consultations des élus locaux qui sont les premiers intéressés.

Le Gouvernement souhaitait constituer au plus vite une force unique de sécurité placée, à terme, sous l'autorité civile de l'exécutif.

A l'époque, nous nous interrogeons : pourquoi cette réforme alors que personne ne se plaignait de la gendarmerie ? Pourquoi cette évolution dangereuse qui tend à faire sauter la protection que représentaient, notamment, pour les institutions de la République et pour les Français, la chaîne de commandement, la hiérarchie militaire et le système des réquisitions ? Six mois plus tard, nos craintes sont avérées. La mutualisation des forces de sécurité aboutit à un rapprochement fusionnel avec la police, ce qui conduira quasi mécaniquement à la disparition progressive du statut militaire d'une gendarmerie déjà affaiblie par la stagnation voire par la diminution de ses effectifs et, cela, alors même qu'augmente la population et que les actes de délinquance se sont accrus dans les zones rurales.

En même temps qu'on refuse à la gendarmerie les moyens matériels suffisants, on s'attaque à son identité et à son rôle spécifique au service de la République et on prend le risque de priver celle-ci d'une institution qui, dans des conditions particulières, lui ferait cruellement défaut. En période de crise grave, la gendarmerie, du fait de son statut militaire, est seule susceptible de préserver l'autorité du Gouvernement et de défendre les institutions. A cet égard, la suppression de la procédure de réquisition est contraire aux principes républicains relatifs à l'emploi - dans des conditions précises - de la force publique.

Ces bouleversements institutionnels s'accompagnent d'une mise à disposition de moyens matériels et humains insuffisants. Vous allez sans doute me répondre, monsieur le ministre, que les dotations de la gendarmerie ont augmenté entre 2009 et 2010. Peut-on considérer 0,6 % comme une véritable hausse, à plus forte raison quand on connaît l'état des moyens hélicoptères, du parc automobile, de certaines casernes ?

Les chiffres publiés au mois de novembre 2009 font état d'une perte de 1 354 emplois équivalents temps plein travaillé, qui s'ajoute à la suppression de 1 625 emplois en 2010. Au total, la gendarmerie aura perdu 2 979 équivalents temps plein travaillé, alors que les statistiques de la délinquance mettent en évidence - je l'ai déjà souligné - le besoin d'une force de sécurité de proximité, notamment en milieu rural. Dans le même temps, l'évolution des statistiques de la délinquance mettent en évidence le besoin d'une force de sécurité de proximité, notamment en milieu rural. Cette évolution préoccupe les élus locaux que nous sommes et j'imagine, monsieur le ministre, que vous partagez cette préoccupation. La crise sociale et économique n'épargne pas les territoires ruraux et au lieu de diluer la gendarmerie, il aurait été au contraire indispensable de renforcer son maillage territorial en assurant une présence la plus nombreuse possible des brigades territoriales de proximité. La présence de la gendarmerie dépasse largement l'enjeu sécuritaire, parce que sa spécificité et son intégration au sein de la population lui donne également une dimension sociale. Et, malheureusement, la loi votée en juillet néglige cet aspect de la question.

On me permettra, pour terminer, d'apporter à cette discussion un éclairage du département que je représente, la Haute-Garonne. La gendarmerie y a été réorganisée dans le cadre de la mutualisation décidée en 2002 et qui a notamment abouti à la création des communautés de brigades. Les effectifs sont passés de 1 119 en 2003 à 1 121 en 2009 ! Mais, dans le même temps, la démographie de ce département a explosé puisque chaque année il accueille près de 20 000 nouveaux habitants. Ce ratio permet de relativiser « l'augmentation » de l'effectif, d'autant plus que les faits de délinquance ont progressé.

La création des communautés de brigades, à moyens humains constants, n'a que maladroitement camouflé l'insuffisance des effectifs sur le terrain au plus près des citoyens, et la faiblesse des moyens alloués au corps de la gendarmerie, en pénalisant les brigades territoriales de proximité. Dans le canton de Montastruc-La-Conseillère la brigade territoriale est en charge de plus de 30 000 personnes réparties sur douze communes, avec un effectif de neuf gendarmes -et même huit car l'un d'entre eux est généralement affecté à des missions à l'extérieur du canton.

L'augmentation de la délinquance y est la même que la moyenne nationale. C'est pourquoi, en 2008, le conseil général de la Haute-Garonne a transmis à M. le préfet une proposition de résolution votée à l'unanimité, tendant à la « suppression des communautés de brigades de gendarmerie, au rétablissement d'une brigade cantonale « autonome », et au renforcement du nombre de personnels ». J'ajoute, pour l'anecdote, que naguère le peloton de gendarmerie de haute montagne comptabilisait le chien d'avalanche dans ses effectifs : ça s'est amélioré depuis...

Les relations avec les élus et la population deviennent de plus en plus épisodiques compte tenu des charges de travail et de la mobilité importante des forces de gendarmerie. Aujourd'hui, leur terrain d'opération est tellement vaste qu'il compromet leur action et, ce, malgré le dévouement sans faille des gendarmes.

Pour toutes ces raisons, et parce que la pratique montre le caractère néfaste de cette réforme, la question que je vous pose en guise de conclusion, monsieur le ministre, est simple : pouvez-vous nous apporter des éléments susceptibles de nous faire croire à un avenir pérenne de la gendarmerie nationale ?



# Question d'actualité...

## Soldats français tués en Afghanistan

par Didier BOULAUD, sénateur de la Nièvre

(séance du jeudi 14 janvier 2010)

**M**onsieur le président, étant le premier orateur du groupe socialiste, je me permettrai d'abord de dire que celui-ci partage pleinement l'émotion légitime suscitée par le drame haïtien et s'associe bien évidemment aux propos qui ont été tenus à l'instant. Monsieur le ministre des affaires étrangères, trois soldats français viennent de perdre la vie ces derniers jours au cours de violents combats en Afghanistan. Je tiens à adresser nos condoléances attristées à leurs familles et à leurs proches, et aussi à rendre hommage aux soldats français engagés en Afghanistan, qui sont désormais plus de 4 000, pour leur courage, leur dévouement et leur abnégation.



En 2008, nos concitoyens ont compris, après le drame de la Kapisa, qui a fait dix morts dans les rangs de l'armée française, que notre pays était vraiment engagé dans une guerre. À ce jour, trente-neuf soldats français ont trouvé la mort depuis le début de notre engagement, en 2001.

L'année 2009 a été la plus meurtrière pour les forces de la coalition, et il y a fort à craindre que 2010 ne soit pire encore compte tenu de la montée en puissance de l'insurrection talibane.

Ma question comporte plusieurs volets, monsieur le ministre.

Premièrement, pouvez-vous éclairer la représentation nationale sur l'opération qui était menée lorsque les soldats français ont été tués ? Ce ne sont pas en effet les quelques entrefilets parus dans la presse qui peuvent fournir un quelconque éclairage sur ce qui s'est réellement passé.

Deuxièmement, face à l'aggravation de la situation et à l'augmentation du nombre de tués, certains pays de la coalition envisagent le retrait de leurs troupes. Le Canada l'a décidé pour 2011 et d'autres États, comme les Pays-Bas, s'interrogent au moment où les Américains ont décidé d'envoyer 30 000 hommes en renfort et demandent à leurs alliés ou à l'OTAN d'accroître leurs effectifs. En 2007, alors qu'il n'était encore que candidat à l'élection présidentielle, M. Sarkozy déclarait, péremptoire : « La présence à long terme des troupes françaises à cet endroit du monde ne me semble pas décisive. » Il s'engageait, dans la foulée, à poursuivre la politique de rapatriement de nos forces armées entamée par Jacques Chirac. Or, depuis qu'il a été élu, nos effectifs n'ont cessé d'augmenter...

Monsieur le ministre, les informations qui filtrent désormais nous conduisent à penser que nous avons perdu notre réelle liberté d'appréciation de la situation et que nous nous trouvons en position supplétive des Américains dans la décision, notamment depuis le très hasardeux retour de la France dans le commandement de l'OTAN.

Qu'en est-il vraiment ? Pouvez-vous nous donner de réelles assurances quant à l'autonomie d'action et de décision de nos états-majors ? Qui décide vraiment de l'engagement de nos militaires ? Enfin, quelle décision prendra réellement la France, lors de la conférence de Londres fin janvier, quant à la demande pressante d'envoi de renforts formulée par les États-Unis ? Cette décision apparaît chaque jour un peu plus floue ; on entend même parler d'une contribution française de 1 500 militaires supplémentaires.

Le Gouvernement français, qui s'est tant vanté lors de sa présidence de l'Union européenne de son action en matière de défense européenne, a-t-il entrepris des démarches auprès de nos partenaires pour apporter une réponse commune de l'Union à la demande américaine ?

Surtout, le Parlement français aura-t-il enfin son mot à dire, comme c'est le cas dans tous les pays démocratiques de la coalition, si une augmentation de nos effectifs en Afghanistan était acceptée par le Président de la République ?

**Réponse de M. Bernard Kouchner, ministre des affaires étrangères et européennes.**

Monsieur Boulaud, je vous répondrai à partir des informations communiquées par mon collègue Hervé Morin, ministre de la défense, qui n'a pas pu être aujourd'hui présent dans cet hémicycle.

Au cours de la semaine écoulée, les forces armées françaises ont été endeuillées par la perte de trois militaires, un officier et deux sous-officiers, ce qui porte à trente-neuf, ainsi que vous l'avez indiqué, le nombre de soldats tués depuis le début de notre engagement, en 2001.

Entre le 11 et le 13 janvier, trois militaires français, du 42<sup>e</sup> régiment d'artillerie de la première brigade motorisée et du 507<sup>e</sup> régiment du train, ont perdu la vie en Afghanistan.

Les forces armées françaises n'avaient pas perdu d'hommes depuis octobre 2009. Le lourd tribut payé ces derniers mois est principalement imputable à des engins explosifs improvisés, posés le long de la route.

Ces militaires sont décédés alors qu'ils accomplissaient leur mission aux côtés de nos partenaires afghans pour les aider à mettre en place une armée efficace, capable de restaurer la sécurité et la stabilité de leur pays.

Je vous rappelle que cette action de formation comporte deux volets : l'opération EPIDOTE, c'est-à-dire la formation initiale, et les OMLT, ou Operational Mentoring and Liaison Team, c'est-à-dire les unités opérationnelles.

L'effort de la France, qui s'inscrit dans la stratégie développée par la force internationale d'assistance et de sécurité, la FIAS, est concentré en Kapisa et en Surobi, où sont déployées nos unités opérationnelles de formation auprès de la troisième brigade du 201<sup>e</sup> corps de l'armée nationale afghane.

Pour répondre à l'évolution des menaces, les armées françaises adaptent en permanence la protection des forces déployées sur les théâtres d'opération. Pour faire face aux attaques menées au moyen d'engins explosifs improvisés, des systèmes de détection et de neutralisation ont été mis en place. Il faut en inventer de nouveaux en permanence.

La protection individuelle a, de ce point de vue, été renforcée. Un effort important a été fait, pour un montant d'environ 200 millions d'euros sur cette période.

Ces pertes viennent nous rappeler que notre mission en Afghanistan reste difficile et qu'il est fondamental de continuer à former l'armée afghane afin de lui permettre d'assurer la sécurité du pays : c'est là une condition essentielle.

La nouvelle stratégie concertée de la communauté internationale, monsieur Boulaud, sera exposée à Londres, le 28 janvier. Nous pourrions alors examiner les possibilités qui s'offrent à nous.



# Question d'actualité...

## Fiscalité environnementale

par Nicole BRICQ, sénatrice de la Seine-Saint-Denis

(séance du jeudi 14 janvier 2010)

**L**e Conseil constitutionnel a censuré la loi de finances pour 2010. À l'annonce de cette décision, le Gouvernement a, dans un premier temps, été saisi d'une grande fébrilité. Les ministres se sont précipités pour expliquer à l'opinion qu'il s'agissait d'une erreur technique qui serait réparée dès le 20 janvier. Dans un deuxième temps, il n'était plus question que la nouvelle mouture de la taxe soit opérationnelle en juillet.



Dans un troisième temps, un ministre de la République accuse ni plus ni moins le Conseil constitutionnel de partialité politique... Le Premier ministre lui-même se déclare « surpris ».

Cette décision du Conseil constitutionnel souligne une méthode de Gouvernement que l'on peut caractériser par trois mots : improvisation, précipitation, confusion.

En l'occurrence, il fallait que le Président de la République arrivât au sommet de Copenhague en unique champion de la cause écologique. Nous avons vu le résultat ! Mais il y a plus grave. En multipliant les exonérations pour les entreprises, pourtant déjà fort bien servies par la suppression de la taxe professionnelle, en instaurant une taxe supplémentaire sur les ménages sans prendre en compte leur niveau de revenu - alors que, selon un rapport qui a été remis au Gouvernement, la précarisation énergétique touche près de trois millions et demi de foyers - et en s'accrochant à l'injustice fiscale symbolisée par le bouclier fiscal, le Gouvernement a rendu un très mauvais service à la cause écologique, assimilée par nos concitoyens à un privilège pour une élite, dans un système fiscal déjà fort bienveillant pour les riches.

Ma question est simple et elle s'adresse au Premier ministre, puisqu'il est le chef du Gouvernement : comment envisagez-vous de réparer ce qu'il faut bien considérer comme un gâchis ?

**Réponse de M. François Fillon, Premier ministre.**

Madame Bricq, je suis ravi de pouvoir répondre à votre interpellation, faite au nom du groupe socialiste. Le Conseil constitutionnel a annulé les dispositions du projet de loi de finances concernant la taxe carbone.

Il a considéré qu'il y avait inégalité devant l'impôt du fait que les grandes entreprises qui sont très émettrices de CO2 n'étaient pas assujetties à cette taxe. Il se trouve que ces grandes entreprises sont concernées par un dispositif européen de quotas.

Ce système de quotas, gratuit jusqu'en 2013, a été mis en place par l'Union européenne pour inciter ces entreprises à investir et à changer leurs comportements, tout comme la taxe carbone, qui sera intégralement remboursée aux ménages, est destinée à encourager des changements de comportement.

Le Gouvernement a pris acte de la décision du Conseil constitutionnel. Le ministre d'État en charge de l'écologie présentera au conseil des ministres du 20 janvier un dispositif qui prendra en compte les critiques du Conseil constitutionnel en étendant la taxation aux entreprises très émettrices de CO2. Cette extension sera cependant assortie d'un mécanisme de compensation, qui reste à définir, afin d'éviter que ces entreprises ne soient brutalement exposées à une perte de compétitivité qui risquerait d'entraîner leur disparition ; je pense notamment aux entreprises sidérurgiques ou aux cimenteries.

Nous en discuterons avec les partenaires sociaux et les représentants des entreprises avant de saisir le Parlement. En tout état de cause, le Gouvernement souhaite que la taxe carbone puisse s'appliquer à partir du 1er juillet prochain.

On ne peut pas accuser le Gouvernement de précipitation. La création d'une taxe carbone était un engagement du Président de la République.

Elle a fait l'objet d'une mission conduite par Michel Rocard, dont nous avons repris la quasi-totalité des propositions. Enfin, elle a reçu la bénédiction du Conseil d'État.

« Improvisation », disiez-vous, pour qualifier la méthode du Gouvernement. Si vous voulez parler d'improvisation, je vous invite à balayer devant votre porte !

Le parti socialiste n'a-t-il pas signé la charte de Nicolas Hulot, qui prévoyait la création d'une taxe carbone ? N'a-t-il pas voté la loi sur le Grenelle de l'environnement, dont un article prévoit la mise en œuvre d'une taxe carbone ?

Enfin, mesdames, messieurs les sénateurs, je vous demande d'être attentifs à un point. Le recours du parti socialiste contre la loi de finances ne faisait à aucun moment mention de l'inconstitutionnalité de la taxe carbone !



# Question d'actualité...

## Jeunesse et prévention

par Raymonde LE TEXIER, sénatrice du Val d'Oise

(séance du jeudi 14 janvier 2010)

**M**a question s'adresse à M. le Premier ministre. Ces derniers jours, au Kremlin-Bicêtre, dans un lycée, un jeune est mort poignardé ; il avait juste dix-huit ans et son agresseur n'était pas plus âgé. À Cergy, quelques jours auparavant, dans un centre commercial, un jeune est mort, poignardé ; il avait seize ans et son agresseur n'était pas plus âgé. La mort de ces deux jeunes nous a tous bouleversés et nos pensées vont d'abord vers leurs familles.



L'émotion légitime, qui naît de ces histoires tragiques, conduit chaque fois à s'interroger sur les moyens à mettre en œuvre pour se protéger d'une telle violence. Et le peu que l'on sait de l'agresseur du Kremlin-Bicêtre semble en faire un cas d'école. Il s'agit, chaque fois, d'histoires personnelles faites de ruptures, d'échecs et de rejets : autant de détresses dont on peut se demander si elles ont été entendues à un moment ou à un autre.

Deux jeunes gens sont morts, deux autres sont devenus des meurtriers : quatre vies brisées ! Notre société s'est-elle donné les moyens de prévenir ces drames ?

Nous sommes tous d'accord pour chercher encore les moyens qui préserveraient l'école de toute violence, et le lycée en question n'était, semble-t-il, pas le plus mal loti en personnel et en vidéosurveillance.

La question qui se pose ici est celle de la prévention. Prévenir, ce n'est pas refuser de sanctionner, ce n'est pas chercher des excuses à l'agresseur et, en aucun cas, l'exonérer de son crime.

C'est vouloir agir en amont pour éviter le passage à l'acte, car c'est en amont que réside notre meilleur espoir de succès, mais aussi notre part de responsabilité collective.

Or, aujourd'hui, les acteurs de la prévention font cruellement défaut. Les services d'action éducative sont humainement « à découvert », les juges des enfants, surchargés, les structures d'aide à la parentalité, débordées. Dans les établissements scolaires, le nombre d'adultes ne cesse de baisser, les permanences de psychologues sont rares, comme le sont les assistantes sociales, les infirmières, les médecins scolaires. Autant de postes, dont la création urgente et en nombre ne dépend que de ceux qui veulent « sanctuariser l'école »... Faute de moyens, l'enfance en danger n'est pas toujours repérée et, quand elle l'est, les réponses sont trop lentes à se mettre en place : un an et demi d'attente, par exemple, pour un premier rendez-vous dans un centre médico-psycho-pédagogique. Dans ces conditions, il est impossible de faire le travail d'accompagnement nécessaire, impossible de changer la donne, et il est difficile même d'insuffler l'espoir.

Monsieur le Premier ministre, en tant que chef du Gouvernement, êtes-vous prêt à prendre en compte ces paramètres et à prendre l'engagement d'investir massivement dans l'accompagnement social des jeunes en rupture pour éviter que la violence ne devienne leur façon d'être au monde ?

**Réponse de M. Martin Hirsch, haut-commissaire aux solidarités actives contre la pauvreté, haut-commissaire à la jeunesse.**

Madame Le Texier, je voudrais saluer la gravité et la dignité de votre question et la manière dont vous avez souhaité replacer ces faits divers tragiques, que nous déplorons tous, dans un contexte un peu plus large en posant des questions sur la manière de pouvoir y répondre.

Vous avez raison : si nous devons sanctionner les actes criminels, et personne ne le conteste, nous devons aussi nous interroger sur leur prévention.

Je n'oublie évidemment pas, et les termes mêmes de votre question le montrent bien, que vous avez présidé la mission commune d'information sur la politique en faveur des jeunes. Nous avons essayé ensemble d'élaborer des pistes, pas simplement pour le plaisir d'en discuter entre nous, mais pour les soumettre à l'épreuve de la réalité, pour les mettre en œuvre. Plusieurs d'entre elles commencent à porter leurs fruits et nous donnent les moyens de relancer une politique de prévention. Je citerai trois exemples.

Cette semaine même, nous avons rendu publics les résultats d'une expérimentation tout à fait intéressante. Elle montre que, dans les collèges les plus difficiles, quand on est prêt à investir un peu d'argent et quand la communauté éducative se donne la peine d'associer les parents aux projets éducatifs de la classe, au bout d'un an, on constate une augmentation de l'assiduité, une diminution des sanctions à l'égard des élèves, une augmentation du nombre de félicitations à la fin de la sixième et une amélioration des résultats en français.

La dépense ne représente que 1 500 euros par collège. Je suis prêt, avec les crédits destinés aux expérimentations et avec mon collègue Luc Chatel, à élargir ces programmes à l'ensemble des collèges et à faire rentrer les parents dans l'école.

Deuxième exemple. Comme vous le savez, un certain nombre de jeunes entrent dans l'adolescence par la porte de l'échec. Nous avons donc proposé la mise en place d'un livret de compétences. Cela oblige à rechercher les domaines dans lesquels un jeune est compétent. Nous lançons cette semaine l'appel à projets pour que le plus grand nombre possible d'établissements scolaires soient candidats à la mise en œuvre de ce dispositif, qui pourrait ainsi être généralisé en un ou deux ans.

Troisième exemple. Nous avons les uns et les autres soutenu les écoles de la deuxième chance qui, depuis quinze ans, sont expérimentales et n'avaient, jusque récemment, reçu aucun financement de l'État. Elles en ont maintenant un, qui permet de faire passer le nombre de places qu'elles offrent de 4 000 à 10 000.

J'ajouterai, pour conclure, que les problèmes de violence, de non-respect des uns et des autres nous rappellent que le civisme est quelque chose de fondamental. J'espère donc que le service civique, né ici même il y a quelques semaines - notamment grâce au président Yvon Collin, que je salue -, sera voté prochainement par l'Assemblée nationale et reviendra rapidement au Sénat pour son adoption définitive, afin que l'on puisse inciter les jeunes à s'engager dans des actions positives.



# Conférence de presse...

## Le combat des socialistes contre la réforme territoriale

Conférence de presse organisée par le Groupe socialiste du Sénat le mardi 19 janvier 2010

Quel est le contexte de la réforme territoriale ?

- Une réforme territoriale est nécessaire.

Mais la méthode suivie par le gouvernement représente un véritable **gâchis**. Par la **défi**ance envers les élus locaux, et même leurs représentants que sont les sénateurs, le gouvernement veut leur imposer une réforme recentralisatrice, archaïque et électoraliste

Oui, il faut « prendre les Français à témoin sur cette réforme de la décentralisation » comme l'a déclaré le Premier ministre lors de ses vœux à la presse. C'est la raison pour laquelle nous proposons de les **consulter par référendum**. Nous avons déposé une motion référendaire en ce sens. Le sujet est complexe mais il faut que cette consultation aille à l'essentiel et s'articule autour de quatre grands choix :

- voulez-vous la poursuite de la décentralisation, son approfondissement démocratique, ou la recentralisation ?
- voulez-vous étendre le cumul des mandats en le rendant obligatoire pour les départements et régions ?
- acceptez-vous le recul de la parité au niveau local ?
- voulez-vous la suppression du département ?

La réforme territoriale présentée au Sénat n'est pas la bonne. **Les sénateurs socialistes défendront la décentralisation**. Le Sénat ne doit pas être la **chambre funéraire** des libertés locales comme il l'a été pour l'autonomie fiscale.

- Il y a aujourd'hui une **crise de confiance** entre les élus locaux et ce gouvernement.

Cette crise entre le gouvernement et les élus locaux n'est pas nouvelle. Elle est latente depuis les transferts de compétence non compensés de la réforme Raffarin de 2004, mais cette crise de confiance est croissante.

Les élus locaux n'ont pas confiance dans la réforme de la taxe professionnelle. Le gouvernement sait très bien que son système est fragile et que les conséquences de la réforme sur les ressources des collectivités territoriales sont néfastes. Cette réforme a été improvisée. Des clauses de rendez-vous ont été fixées pour ajuster le dispositif. Rien n'est stable. Les élus locaux n'ont plus de visibilité pour leurs recettes, ce qui freine et pénalise leurs investissements. Or, c'est l'investissement local qui est prépondérant dans l'investissement public et les collectivités locales jouent un rôle de premier plan dans la relance.

**Les élus n'ont pas été entendus dans la préparation de la réforme.** Les associations d'élus locaux ont été écartées du comité Balladur. Elles n'ont pas été associées à la conception de la réforme territoriale.

**Le Sénat a-t-il été lui-même entendu ? On peut en douter.** Il a constitué une mission d'information pluraliste qui a rendu un rapport le 17 juin 2009. Que disait ce rapport qui a réuni une large majorité, co-signé par M. Krattinger (socialiste), Mme Gourault (centriste) et M. Belot (UMP) ? :

Non au conseiller territorial mais pour renforcer la coordination des exécutifs locaux au niveau régional et départemental ;

Non à la remise en cause de la clause générale de compétence mais pour renforcer le « chef de filat » ;

Oui au renforcement de l'autonomie fiscale et à l'amélioration de la péréquation.

Pourtant, dès le débat du 30 juin 2009 au Sénat, M. Hortefeux annonce la création du conseiller territorial, la remise en cause de la clause générale de compétence... Quant à la réforme de la TP, elle est loin d'avoir satisfait aux « exigences » du Sénat et même de celles des « sénateurs dissidents » de la majorité qui sont rapidement rentrés dans le rang.

Bref, aucune prise en compte des propositions sénatoriales... Pas étonnant donc qu'élus locaux et de nombreux sénateurs se méfient et se défient de cette réforme.

- Cette réforme s'attaque aux contre-pouvoirs locaux et à la décentralisation.

Elle s'inscrit dans le droit fil des attaques précédentes contre les contre-pouvoirs : audiovisuel, justice, ...

M. Sarkozy semble vouloir recentraliser la République autour du **vieux modèle napoléonien de « Paris et de la province »**. Le projet de loi redonne à l'Etat et aux préfets un rôle qu'ils n'avaient pas connu depuis 1981 ! Il s'agit d'un texte revanchard. F. Mitterrand avait donné plus de pouvoir aux collectivités territoriales et renforcer la démocratie locale. M. Sarkozy veut les reprendre.

Le « modèle » qu'il s'apprête à imposer à notre pays, c'est une concentration des pouvoirs en faveur de la capitale, où le Chef de l'Etat détient tous les pouvoirs, notamment pour réduire les dépenses des collectivités locales et empêcher ainsi les investissements nécessaires à l'avenir de la France, de ses territoires et à l'activité de ses entreprises. Cette tentation récurrente de la droite jacobine est dénoncée par la droite girondine, par exemple dans le bilan de la décentralisation établi par le Sénat en juin 2000, rapport signé Michel Mercier qui écrivait : « forcé de s'adapter aux réalités de la mondialisation dans un cadre européen plus contraignant, l'Etat est tenté de faire des collectivités locales les instruments de ses politiques. Il cède trop souvent à la tentation récurrente de la recentralisation ».

- La campagne des régionales va imprimer le rythme de discussion de cette réforme.

Le Sénat va procéder à une première lecture avant les régionales, l'Assemblée nationale après les régionales. **Une deuxième lecture aura lieu, à une date indéterminée en raison de l'encombrement croissant du calendrier parlementaire.**

Cette deuxième lecture sera encore plus importante que la première et des éléments substantiels vont « bouger » en fonction du résultat des régionales avec notamment le mode de scrutin du conseiller territorial, qui n'a pas de majorité au sein de la majorité et pas seulement au Sénat puisque M. Copé est contre le scrutin à un tour.

**Quelles sont les raisons de notre opposition à cette réforme ?**

- D'abord, son **calendrier** : avoir réformé les finances locales avant la remise en ordre.
- Ensuite, sa **logique** : le rapprochement entre régions et départements est une erreur au regard de la logique territoriale et de notre histoire.
- Enfin, sa **réalité** : la remise en ordre des compétences est renvoyée à des jours meilleurs !

- Sur le calendrier, il n'est pas logique d'avoir procédé à une réforme des finances locales avoir d'avoir clarifié les compétences.

La clause de rendez-vous de la réforme de la taxe professionnelle est théoriquement un ajustement. Mais si la clarification des compétences aboutit à des transferts de compétence, il faudra reprendre à zéro la réforme des finances locales.

Même bizarrerie de discuter d'abord de « la concomitance des renouvellements des conseils généraux et des conseils régionaux » avant de débattre de l'opportunité de créer des conseillers territoriaux, de leur répartition par département, des modalités de leur élection.

- Sur la logique, la grande erreur est de rapprocher régions et départements.

Dans notre organisation territoriale, il y a fondamentalement deux niveaux.

Le premier est celui de la **stratégie**. Il va de l'Europe à la région en passant par l'Etat. La région est ainsi l'échelon de mise en œuvre des politiques stratégiques, économiques et grands équipements, initiées et financées par l'Etat et l'Union.

Le second niveau est celui de la **proximité**. Il va du département à la commune, en passant par les intercommunalités. Le département est ainsi l'échelon de solidarité, sociale et territoriale, des politiques de proximité.

**Ce rapprochement est bien le préalable à la fusion : ce sera l'étape suivante. Inévitablement.**

- Sur la réalité de la « réforme territoriale », il faut nuancer car la remise en ordre des compétences est renvoyée à plus tard.

Alors que le rapport Balladur titrait « il est temps de décider », l'article 35 capitule devant la clarification des compétences. Celle-ci est renvoyée « 12 mois après la promulgation de la loi », c'est-

à-dire pas avant **mi - 2011** : or, on sera alors trop près de la présidentielle pour y procéder. La clarification sera donc opérée -si elle a lieu un jour !- **sous le prochain quinquennat !**

En plus, comme le reconnaît la commission des lois (Rapport, page 166), l'article est « imprécis et dépourvu de portée normative » et les principes qu'il fixe ne lieront pas le législateur.

Ainsi, quand la commission des lois propose d'écrire que « le rôle du département dans le soutien aux communes rurales sera confirmé », c'est seulement une déclaration d'intention.

Autrement dit, faire croire que ce texte procède à la clarification des compétences, **c'est de l'enfumage !**

### **Quels sont les principaux amendements déposés par le groupe socialiste ?**

Notre groupe a choisi de déposer **plus de 120 amendements**<sup>1</sup> pour apporter sa vision alternative et pour affirmer certains principes.

#### **Une réforme territoriale alternative**

Le plus important (346) est un **amendement de principe, sur une réforme territoriale alternative**, qui :

- précise les rôles essentiels respectifs du département et de la région,
- met en place les structures permettant la coordination des politiques des acteurs du développement sur un vaste territoire.
- crée les structures de coordination de ces politiques au niveau régional (Conseil régional des exécutifs) et départemental (Conférence départementale des exécutifs), précise leur rôle et définit les modalités de leur fonctionnement.
- prévoit des « Pôles métropolitains », éventuellement discontinu ou touchant plusieurs régions. Il s'agit de permettre la création du réseau des acteurs (départements, régions, métropoles) en charge de compétences stratégiques et d'organiser sa gouvernance.

**L'autre amendement de principe est celui qui maintient la clause générale de compétence (452).**

Les élus locaux sont favorables à la clarification des compétences. Pour autant, une très grande majorité d'entre eux considèrent que les collectivités territoriales doivent continuer de disposer de

la clause de compétence générale. Celle-ci leur permet, en effet, d'adapter les politiques locales à la spécificité des territoires et de prendre en charge des problématiques émergentes afin de mieux répondre aux besoins des citoyens.

Cette clause de compétence générale est protégée au niveau constitutionnel par plusieurs dispositions. Elle est tout d'abord consubstantielle à la notion de collectivité territoriale. Elle est ensuite l'une des composantes de la libre administration des collectivités locales garantie par les articles 34 et 72 de la Constitution. Enfin, l'inscription récente, au deuxième alinéa de l'article 72 de la Constitution, du principe, parfois qualifié de subsidiarité, selon lequel « les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon » tend à conforter la compétence générale.

C'est pourquoi, les élus locaux souhaitent le maintien de cette clause de compétence générale. Son retrait contribuerait à un recul de la Décentralisation

#### **Pour la parité et le scrutin à deux tours**

**Nous voulons défendre la parité dans les conseils régionaux** avec l'amendement 353 et renforcer les sanctions applicables aux partis qui ne respectent pas la parité dans les candidatures aux élections départementales et régionales (348), l'étendre au sein des organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale (446) et **maintenir un mode de scrutin à deux tours** avec l'amendement 352 (« Pour toute élection locale ou nationale au suffrage universel direct, majoritaire ou proportionnel, un scrutin majoritaire ou un scrutin de liste à deux tours est organisé »).

Si le conseiller territorial était créé, ce à quoi nous nous opposons, les assemblées départementales devraient **pour nous compter au moins 20 membres** (355) et devaient être rebaptisées conseil départemental (351). **Les écarts** entre les futurs cantons devraient être inférieurs à 30% (356), **respecter le périmètre** des communautés urbaines, d'agglomération et d'une ou plusieurs de communes (357).

## **Intercommunalité : défendre la liberté communale de toute tentative de recentralisation**

S'agissant **des conseils communautaires**, pour défendre la liberté des communes, plusieurs amendements (359 et suivants) les laissent libres d'apprécier et d'établir comme elles l'entendent les modalités de leur représentation au sein des instances de ces établissements. La seule limite acceptable à ce droit de libre administration est l'impossibilité faite à une commune de détenir à elle seule plus de la moitié des sièges de l'organe délibérant de l'EPCI.

Un amendement (67) revoit **la composition des conseils communautaires**, en tenant compte des remarques émises par les associations d'élus, avec lesquelles nous avons étroitement travaillé.

Concernant **l'achèvement de l'intercommunalité**, nous estimons que communes et EPCI devraient pouvoir se prononcer avant l'élaboration du schéma sur leur souhait de regroupement et de transformation (410) et nous souhaitons que cet achèvement demeure de la compétence de la commission départementale de coopération intercommunale et non du préfet (401). Ce schéma doit faire l'objet d'un débat public (415). En tout état de cause, nous souhaitons limiter les prérogatives du préfet à l'égard des établissements publics de coopération intercommunale existants (429 à 432). Nous estimons que le transfert des pouvoirs de **police spéciale** des maires aux présidents des EPCI auxquels la compétence a été transférée, ne saurait être de droit mais doit procéder d'une démarche volontaire des intéressés (438).

Par ailleurs, plusieurs amendements prennent en considération la spécificité **des communes de montagne**.

## **Pour des communautés urbaines dès 300 000 habitants, des métropoles, et des pôles métropolitains sur plusieurs régions**

Nous sommes favorables à la constitution **de métropoles et de communautés urbaines dès 300 000 habitants** (369) ainsi qu'à **l'élection** des membres des conseils des métropoles au suffrage universel direct (370). La métropole aurait une **compétence générale** (372) ; cependant le transfert de tout ou partie de la compétence de développement économique de la Région aux métropoles doit s'exercer uniquement sur un mode volontaire (595).

La création des métropoles rend nécessaire d'adapter la composition du comité des finances locales (388).

Nous proposons également de créer **des pôles métropolitains** (389 à 391) pouvant s'étendre sur plusieurs régions et créés à l'initiative des EPCI (382).

## **Respecter le principe de libre administration**

Pour la création **des communes nouvelles**, nous proposons de garantir le principe **d'unanimité** des communes (393 à 396) et **de consentement** des habitants (397).

Nous **ne sommes pas favorables** en revanche au maintien **de communes déléguées** (399) ou à **la suppression des pays**, qui ont fait preuve de leur utilité en milieu rural (422).

L'expérience **des communes associées** de la loi Marcellin de 1971 n'ayant pas été concluante, nous proposons aux communes qui le souhaitent de sortir de ce dispositif (400).

**Toutes les associations** représentatives de maires devraient être sollicitées pour avis, comme par exemple l'association des maires ruraux de France, ou le cas échéant, l'association des élus de la montagne (427).

Toujours pour respecter le principe de libre administration, nous demandons que **la fusion des départements ou des régions** résulte **d'un libre choix de chaque conseil général ou conseil régional** (401, 403)

## **Clarifier sans supprimer la clause générale de compétence**

Lorsqu'il sera procédé à **la clarification des compétences**, un amendement (100) plaide pour que certaines compétences soient assurées **de manière concurrente** par les EPCI et leurs membres dans un nombre limité de domaines comme la politique de la ville, du logement, de la lutte contre les pollutions ou encore du tourisme. Comme l'amendement 452 l'a proclamé, avec le maintien de la clause générale de compétence, les sénateurs socialistes sont hostiles (440) à la suppression de la possibilité pour le département et la région d'intervenir dans tous domaines d'intérêt départemental ou régional.

Le bénéfice financier à en attendre est dérisoire et en cas d'absence de volonté ou de moyen d'intervenir d'une collectivité, les effets de l'exclusivité de compétence risquent d'être très pénali-

sants pour les territoires. Parler « d'encadrer » les financements croisés, ne signifie pas grand-chose. De même, la désignation de « chefs de file » ne peut résulter que d'accords locaux. Si la loi désigne des « chefs de file » a priori, autant dire qu'il s'agit de compétences partagées pour le financement et exclusives pour l'exécution, ce qui n'a guère de sens.

### **Nos propositions en 10 points**

- **plus de démocratie :**
  - le suffrage universel direct pour les métropoles
  - les conseillers départementaux élus en respectant le périmètre et la population des intercommunalités
  - la proportionnelle pour toutes les communes au nom de la parité
  - le scrutin à 2 tours
- **plus de décentralisation :**
  - le développement des métropoles
  - la communauté urbaine à 300 000 habitants
  - des pôles métropolitains
  - l'achèvement de la carte de l'intercommunalité par les élus, et non par le préfet
  - le maintien de la compétence générale pour les départements et les régions
  - les conseils régionaux des exécutifs



# Communiqué de presse...

## Pour un sursaut du Sénat sur les collectivités territoriales !

**A**u moment où le gouvernement persiste dans son projet d'attaque frontale des collectivités territoriales et de retour en arrière sur la décentralisation, Jean-Pierre Bel appelle le Sénat à retrouver son rôle de défenseur des territoires.

Les sénateurs socialistes vont se battre pied à pied sur chaque article et sur chaque amendement pour faire reculer le gouvernement sur les aspects les plus dangereux du texte comme le conseiller territorial ou la suppression de la clause de compétence générale pour les départements et les régions. Ils mettront à jour la véritable volonté du gouvernement en démystifiant chacune des arrière-pensées politiques tout en proposant également un projet alternatif à la volonté de recentralisation.

Ce projet repose sur la confiance aux territoires, des compétences clarifiées pour les divers niveaux de collectivités et une meilleure coordination de leurs actions.

L'argumentaire démagogique de la droite qui consiste à dire : « trop d'élus, trop chers » ne tiendra pas l'épreuve du Sénat. Jean-Pierre Bel appelle tous les parlementaires de toutes les sensibilités à rejoindre celles et ceux qui défendent les territoires! Le débat démontrera où est l'archaïsme et où sont les défenseurs de la démocratie locale et du développement territorial.

Diffusé le 15 janvier 2010



## Communiqué de presse...

### Jean-Pierre BEL demande au Président du Sénat de saisir le Conseil d'Etat sur le statut pénal du Chef de l'Etat

**A** l'occasion de l'examen de la proposition de loi organique déposée par François Patriat et Robert Badinter, au nom du groupe socialiste, Jean-Pierre Bel a demandé au Président du Sénat de saisir le Conseil d'Etat, en application de l'article 39 de la Constitution, afin qu'il donne un avis le statut pénal du chef de l'Etat.

Devant le refus de la majorité sénatoriale d'examiner le contenu de leur proposition, au moment où chacun s'accorde à relever une carence gouvernementale dans l'application de la réforme constitutionnelle du 19 février 2007, le Président du Sénat a ainsi la possibilité de faire jouer à la Haute Assemblée un rôle essentiel et par là-même, de faire avancer la réflexion sur un sujet majeur pour ceux qui sont attachés à l'équité entre citoyens et à la démocratie dans la République.

Diffusé le 14 janvier 2010



# Communiqué de presse...

## Solidarité pour Haïti

**M**onsieur Bernard PIRAS, Sénateur de la Drôme et Maire de Bourg-lès-Valence, tient à faire part de sa vive émotion suite à la tragédie renouvelée qui vient de frapper Haïti.

Président du Groupe d'Amitié au Sénat France-Caraïbes, il est intervenu à ce titre auprès de la Présidence du Sénat afin que la Haute Assemblée manifeste sa solidarité morale et financière à l'égard du peuple haïtien.

Par ailleurs, Bernard PIRAS a adressé des messages de soutien au peuple haïtiens à travers le groupe parlementaire d'amitié haïtien avec lequel il est lié.

Le groupe d'amitié du Sénat suivra avec beaucoup d'attention l'utilisation de l'aide qui sera envoyée et se rendra en Haïti, à cette fin, dès qu'il le pourra.

Diffusé le 14 janvier 2010



# Communiqué de presse...

## La taxe exceptionnelle sur les bonus rate son objectif !

**P**our Madame Nicole Bricq, sénatrice de Seine-et-Marne, Vice-présidente de la Commission des Finances, la taxe exceptionnelle sur les bonus des traders et opérateurs de marchés annoncée par Madame Christine Lagarde, inscrite dans le Projet de Loi de Finances rectificative pour 2010, **passé à côté de l'objectif de demander des contreparties au système financier qui a reçu l'aide de l'Etat.**

En effet, cette taxe est un aveu. L'arrêté du 3 novembre du Ministère de l'Economie concernant les rémunérations des opérateurs de marchés n'a pas empêché que le versement des bonus pour 2009 provienne en partie du soutien financier apporté par l'Etat au système bancaire.

De plus sur les 360 millions d'Euros qu'elle devrait rapporter, 270 millions d'Euros alimenteront le fonds de garantie des dépôts. Restent seulement 90 millions pour les finances publiques, bien loin d'une réelle contrepartie à l'aide financière qui leur a été accordée.

Au nom du groupe socialiste, Nicole Bricq, déplore le refus opposé par le Gouvernement d'une surtaxe de 10% sur les bénéfices des banques, ou d'une taxe assurantielle systémique permanente sur le profit des banques alimentant un fond de garantie pour éviter que le contribuable soit l'assureur du système financier en dernier recours.

Diffusé le 13 janvier 2010



## Communiqué de presse...

### L'abandon du programme de l'A 400 M menacerait la stratégie industrielle et de défense à l'échelon européen

**N**icolas SARKOZY ne cessant de mettre en exergue les relations privilégiées qu'il entretient avec Angela MERKEL, le Groupe socialiste lui demande d'user de son influence pour assurer la pérennité du programme de l'A400M.

Demain, les Ministres européens de la défense doivent se réunir à Londres pour faire le point sur ce sujet et Jean-Jacques MIRASSOU, Sénateur de la Haute-Garonne, rappelle qu'il a saisi par courrier, le 6 janvier 2010, Hervé MORIN sur l'avenir de ce programme.

Il y déplore le manque d'information, notamment à l'égard des Parlementaires, et les déclarations «surprenantes » du Président d'Airbus qui justifient à son sens une clarification de la part du ministère de la Défense.

Ce programme a surmonté des difficultés techniques très importantes, auxquelles il était confronté, directement liées à l'avance technologique revendiquée par un avion qui maintenant vole et dont l'espérance de vie court sur plusieurs décennies.

Jean-Jacques MIRASSOU, considère que si l'on peut comprendre le souci d'Airbus de ne pas supporter seul le surcoût du programme évalué à 5 milliards d'Euros, il est impératif de le mettre en regard d'un projet engageant l'intérêt de toute la Société Airbus et de ses sous-traitants. C'est toute la stratégie industrielle et de défense européenne qui serait menacée.

L'abandon du programme de l'avion entraînerait des pertes d'emplois massives. Rappelons qu'actuellement plus de 10 000 personnes sont impliquées dans le développement et la construction de cet avion militaire. Ce chiffre passerait à 40 000 personnes à terme.

Diffusé le 13 janvier 2010



**Le Bulletin du Groupe socialiste du Sénat  
avec la participation des collaborateurs du groupe**

**Coordination : Nicolas BOUILLANT**

**Publication - réalisation - conception : Aïcha KRAÏ**

**Contact : 01 42 34 38 51 Fax : 01 42 34 24 26**

**a.krai@senat.fr**

**Reprographie : Sénat**