

The background of the page is a semi-transparent, reddish-orange image of the interior of the French Senate chamber. It shows a large, ornate hall with a central dome, a semi-circular seating area, and a raised platform at the front with several statues.

Bulletin du Groupe Socialiste Sénat

n° 135 - Mardi 26 janvier 2010



S O M M A I R E

⇒ Edito du Président	p. 3
⇒ Point sur...	p. 5
- Quel accord après Copenhague ? Les perspectives de négociations en 2010	
- Garde à vue : état du droit et actualité	
⇒ Note de travail ...	p. 15
- Projet de loi relatif à l'ouverture à la concurrence et à la régulation et à la régulation du secteur des jeux d'argent et d'hasard en ligne	
- Eclairage européen sur le projet de loi relatif aux jeux d'argent et d'hasard en ligne	
- Proposition de loi de Roland Courteau et plusieurs de ses collègues relative aux violences au sein des couples et aux incidences de ces dernières sur les enfants	
⇒ Interventions	p. 30
- Projet de loi de réforme des collectivités territoriales - DG	
⇒ Interventions de MM. Jean-Pierre SUEUR, Pierre MAUROY, Pierre-Yves COLLOMBAT, Yves KRATTINGER, Mme Dominique VOYNET, MM. Gérard COLLOMB, Jean-Jacques LOZACH, Claude BERIT-DEBAT, et Alain ANZIANI	
- Motion référendaire déposée par Jean-Pierre BEL, Nicole BORVO COHEN-SEAT et plusieurs sénateurs de leurs groupes sur le projet de loi portant sur la réforme des collectivités territoriales	
⇒ Interventions de M. Jean-Pierre BEL, Edmond HERVE, Jean-Pierre SUEUR et Claude JEANNEROT	
⇒ Explication de vote sur cette motion par François PATRIAT	
- Suite du projet de loi de réforme des collectivités territoriales - DG	
⇒ Interventions de M. Gérard MIQUEL et Mme Michèle ANDRE	
- Motions de procédure sur le projet de loi de réforme des collectivités territoriales	
⇒ Exception d'irrecevabilité défendue par Jean-Claude PEYRONNET	
- Projet de loi portant répartition des sièges et délimitation des circonscriptions pour l'élection des députés - DG, 2e lecture	
⇒ Interventions de MM. Bernard FRIMAT, Richard YUNG et David ASSOULINE	
- Motions de procédure sur le projet de loi portant répartition des sièges et délimitation des circonscriptions l'élection des députés	
⇒ Exception d'irrecevabilité défendue par Jean-Pierre SUEUR	
⇒ Questions cibles sur «Le plan de relance et l'emploi»	p. 86
⇒ Interventions de MM. Martial BOURQUIN et Claude JEANNEROT	
⇒ Communiqués de presse	p. 90
- Thierry REPENTIN soutient l'action tenace, courageuse et exemplaire de Jeudi Noir !	
- La féminisation des conseils d'administration ne pourra être effective sans la limitation impérative du cumul des mandats	



Edito du Président

Cynisme et aveuglement !

L'affaire « Proglia » soulève beaucoup de questions. Ce patron d'une grande entreprise privée a été nommé à l'automne dernier à la tête d'EDF, entreprise publique. Le groupe socialiste du Sénat avait réagi dès l'annonce de cette nomination car M. Proglia conservait son poste de président non exécutif du Conseil d'administration de Veolia.



Le cumul de fonction entre le public et le privé entraîne un mélange des genres bien étrange et très dangereux. Au nom de quels objectifs M. Proglia prendra-t-il ses décisions ? Les besoins de l'entreprise publique ? L'avenir de la France ? Les intérêts de Veolia ? La gêne était palpable, y compris dans la majorité, mais le Président de la République n'en a eu cure ! Seul bémol accordé : la ministre de l'économie avait annoncé qu'il ne serait plus rémunéré par Veolia.

Patatras : voilà que les Français apprennent que ce patron sera payé 2 millions d'euros, dont une forte partie provenant de l'entreprise privée. Première remarque : la rémunération est totalement excessive. Elle le serait déjà dans le privé. Mais dans le public, c'est tout à fait inapproprié. Seconde remarque : le mélange des genres est total. Troisième remarque : le gouvernement a menti. Devant le tollé, M. Sarkozy obtient de son ami M. Proglia qu'il renonce à son salaire chez Veolia. Mme Lagarde nous assure : « il a entendu la polémique et il a pris la bonne décision ».

Certes, mais le mélange des genres demeure, comme l'excessive rémunération. D'ailleurs, rien ne nous dit que celle-ci ne sera pas en échange de son renoncement réévalué.

Et on parle de « retraites chapeau » très conséquentes chez Veolia... Au-delà du cynisme de l'exécutif que cette affaire met en lumière une fois de plus, elle illustre plus largement les dérives d'un système où les intérêts de la France apparaissent inféodés à quelques intérêts privés.

Loin de ces obscurs « coups de pouce entre amis », le Sénat a commencé l'examen du projet de réforme des collectivités territoriales, principal projet de loi de l'opération de recentralisation et de manipulation électorale lancée par le Président de la République. Les arguments pour justifier cette réforme sont depuis le début « poussifs ».

On a parlé d'une nécessité de simplification alors que le « millefeuille » va être remplacé par un pudding où tout se mêlera. On a parlé aussi de la nécessité de réduire le nombre des élus locaux alors que « l'économie » sera de l'ordre de 0,01% des dépenses locales. On a parlé de la nécessité de réduire la gabegie des collectivités locales alors qu'elles représentent moins de 10 % de la dette publique et leurs finances sont équilibrées. Les raisons de cette réforme sont malheureusement toutes autres.

Il s'agit d'abord de revenir sur le choix historique de François Mitterrand en 1981 basé sur la responsabilité locale, l'innovation des territoires, la démocratie de proximité, choix confirmé depuis par plusieurs lois de renforcement de la décentralisation. Il s'agit ensuite de réduire un contre-pouvoir qui irrite. Mais les conséquences de cette régression proposée, imposée, seront fortes.

C'est pourquoi en défendant une motion référendaire au Sénat en introduction au débat, j'ai souhaité, le groupe socialiste a souhaité, pouvoir impliquer encore plus les Français dans un choix très important pour leur avenir. D'abord car ces projets modifient notre organisation administrative et politique.

Mais aussi car ils auront de fortes incidences sur leur quotidien en remettant en cause les services publics et l'action publique au niveau décentralisé, les libertés locales, la démocratie de proximité.

Enfin, ils auront des répercussions sur le développement économique, social, environnemental, du pays. Avec la décentralisation, les collectivités locales jouent aujourd'hui un très grand rôle dans ce développement. Un seul exemple : les pôles de compétitivité sont aujourd'hui au cœur des projets de recherche et de développement industriel qui préparent l'avenir. Sans l'implication des collectivités, ils n'existeraient pas. Tout cela pourrait s'arrêter, avec la recentralisation opérée et l'étranglement financier en cours suite à la suppression de la taxe professionnelle.

Là encore, cette pseudo-réforme montre le cynisme et l'inaptitude à comprendre le futur.

Jean-Pierre BEL



Point sur...

Quel accord après Copenhague ? Les perspectives de négociations en 2010

[Séance des questions cibles le mardi 26 janvier 2010]

« On peut conduire des chevaux à l'abreuvoir, mais on ne peut pas les obliger à boire »

Connie Hedegaard,
Présidente (démissionnaire) de la Conférence de Copenhague et future commissaire européenne chargée du climat

« Tout le succès d'une opération réside dans sa préparation »

Sun Tzu, L'art de la guerre

I. COPENHAGUE : TOUT, OU PRESQUE, RESTE A NEGOCIER

⇒ Un texte en 12 points¹ sans force juridique contraignante dont les Etats parties à la Conférence se sont contenté de « prendre note »².

⇒ Les 192 Etats participants à cette Convention-Cadre des Nations-Unies se sont quittés sans accord suffisant sur les moyens à mettre en œuvre pour faire coïncider le discours sur le changement climatique et les actions pour l'encadrer et le limiter.

⇒ Il n'y a pas eu d'accord explicite sur une réduction générale des émissions de gaz à effet de serre ;

⇒ Il n'y a pas eu non plus d'accord sur une stratégie globale d'aide aux pays en développement.

Le secrétaire exécutif de la Convention-Cadre, Yvo de Boer a clairement conclu : « nous devons être lucides. La réunion de Copenhague a certes accouché d'un accord, mais il est clair qu'il faudra élever nos ambitions en matière de réduction des émissions si nous voulons maintenir le réchauffement de la planète à 2 degrés ».

1 Des rapports de force qui ont neutralisé toute initiative et issue positives

• L'entrée dans la négociation des deux plus grands pays pollueurs, les Etats-Unis et la Chine,

de tous les pays émergents (groupe dit BASIC : Brésil, Afrique du Sud, Inde et bien sûr de la Chine) et des pays en développement, ce qui permet la relance d'un dialogue Nord/Sud.

Cette entrée signifie aussi la multiplication des intérêts en jeu et des intérêts qui sont loin d'être convergents : préservation de la croissance avant tout (Chine), préservation du développement (PED), obtenir un accord qui soit compatible avec les efforts nationaux (Etats-Unis), engagements ambitieux pour tous les pays développés (Union européenne).

Mais la Conférence de Copenhague a finalement été dominée par le jeu de la diplomatie traditionnelle dont les principes et les intérêts peuvent différer de l'objectif initial : obtenir un engagement commun contraignant et contrôlable afin de maintenir les émissions de gaz à effet de serre sous la barre d'une augmentation de 2°C.

• Une Amérique sur la réserve

Les Etats-Unis se sont finalement contentés de confirmer leur entrée dans les négociations climatiques internationales, sans initiative particulière, ni objectif plus ambitieux de réduction des émissions de gaz à effet de serre, se limitant, pour l'instant à une réduction de 4% des émissions d'ici 2020 par rapport à 2005.

Soulignons également que les quelques engagements pris par les Etats-Unis à Copenhague, sont conditionnés à la validation par le Congrès, ce qui n'est pas encore acquis.

• Une stratégie chinoise gagnante

La Chine a obtenu ce qu'elle était venue chercher : une caution internationale pour ses efforts mais sans contraintes :

- de simples engagements de principes
- l'acceptation du principe selon lequel la croissance ne peut être entravée par les efforts en matière de réduction des émissions de CO₂ ;

- L'absence de tout contrôle international sur les mesures qu'elle décidera de mettre en place.

• Une Union européenne à voix multiples

L'Union européenne, comme tout au long de ces derniers mois dans les négociations préalables, est apparue sur la défensive, mais a surtout affiché son manque de cohésion et un déficit certain de coordination des positions des Etats membres in situ qui ont surtout parlé en leur propre nom, comme la France, tout particulièrement, ou qui, comme le Danemark qui présidait la Conférence au nom de l'ONU, devait poursuivre une autre stratégie dans l'intérêt de l'ensemble des Etats parties.

Sa position s'est trouvée d'autant plus affaiblie que l'UE n'est pas parvenue à définir une véritable stratégie d'aide financière pour la lutte contre le changement climatique, avec des montants et des engagements précis et des modalités de mise en œuvre.

Résultat : elle s'est retrouvée écartée des négociations finales, qui se sont organisées autour des Etats-Unis et du groupe BASIC. Et l'annonce d'une prochaine organisation européenne pour l'environnement est presque passée inaperçue.

• La stratégie risquée des pays en développement

Les PED auront perdu au jeu des rapports de force : la reproduction du rapport de force onusien s'est conclue par une stratégie perdante pour les PED, le groupe G77 soutenant la Chine, en dépit d'intérêts totalement opposés.

Ils n'ont pu non plus, dans la dernière ligne droite, compter sur la force de persuasion de l'Union européenne pour arracher des engagements financiers plus précis, ni sur un accord France-Afrique qui n'a finalement pas fait le poids dans la négociation.

S'ils n'ont pu obtenir la prise en compte de l'ensemble de leurs préoccupations dans la déclaration finale, leurs inquiétudes mais aussi leur souhait d'entrée dans la communauté « climatique » ont été entendues et reconnues.

⇒ **Résultat :** une stratégie « gagnante » du tandem sino-américain, lui assurant la maîtrise des négociations.

Reste à savoir si ce dialogue de type G2, engagé en juillet dernier, sera pérenne ou s'il s'agissait d'une alliance de circonstance pour la défense

d'intérêts, certes différents, mais bien compris. Quoiqu'il en soit, il ne peut y avoir désormais d'accord sans les Etats-Unis, ni la Chine. Il reste à savoir si, pour un accord, il faut réduire, en conséquence le niveau d'ambition. L'Union européenne est tentée aujourd'hui de limiter ses efforts, mais la défense d'un accord différencié reste la solution à privilégier afin de préserver ce qui peut être ambitieux.

Les points positifs de la Conférence de Copenhague

- **l'intégration des deux principaux pays émetteurs d'émissions gaz à effet de serre** dans la lutte contre le changement climatique.

- **un élargissement des négociations** qui pourrait permettre d'encadrer 90% des émissions mondiales de gaz à effet de serre.

- **l'engagement des pays en développement à mettre en place des actions d'atténuation du changement climatique** et qui pourront être mesurées, répertoriées et vérifiées, selon le principe MRV³.

- **un engagement pour le financement à court terme des efforts des Pays en développement :** 30 milliards de dollars entre 2010 et 2012 pour le soutien des actions des PED, dont 10,6 milliards accordés par l'Union européenne, qui devient le premier contributeur pour le court terme⁴.

Par contre, il reste à définir les engagements financiers des autres pays développés.

- **la création d'un fonds vert** qui rassemblerait ces fonds, sur la base de la proposition mexicaine de juin 2009⁵, mais dont le fonctionnement reste à déterminer

- **des engagements pour la lutte contre la déforestation⁶ :** les pays développés devront mobiliser des fonds à cette fin, mais les modalités et les montants alloués n'ont pas été précisés. Seuls 6 pays (Etats-Unis, France, Royaume-Uni, Norvège, Japon et Australie) se sont engagés à allouer dans l'immédiat à cette lutte, la somme de 3,5 milliards de dollars d'ici 2012. Mais il est à noter que cette contribution est intégrée aux 30 milliards que les pays développés se sont engagés à donner à court terme (2010-2012).

- la perspective d'un réseau international d'experts et d'un mécanisme multilatéral destinés à renforcer et à contrôler le transfert des technologies.

⇒ Sous cet angle, on peut considérer que la Conférence de Copenhague constitue une première étape vers un traité global, mais reste en même temps un essai à transformer. Non seulement il reste à savoir comment et quand les quelques mesures annoncées seront mises en œuvre⁷. Le statut flou du texte qui a été publié, sans être formellement approuvé, ne facilitera pas la tâche.

Mais c'est surtout les limites et les non-réponses de cet accord qui devront mériter l'attention du combat politique en 2010.

Certes, il est encore possible de trouver des accords sur certains points, mais sur d'autres, les jeux pourraient déjà être faits. On voit mal aujourd'hui, comment il sera possible d'aller au-delà des engagements, ou plutôt du non-engagement des deux principaux pays pollueurs, la Chine et les Etats-Unis.

C'est donc sur la capacité des Etats, et en particulier de l'Union européenne, à inverser la tendance, à trouver des solutions adaptées et différenciées et à faire accepter des engagements sur la bonne trajectoire climatique que pourra être évalué l'importance de ce premier pas.

Un accord décevant à de nombreux titres

Il n'y pas eu, dans le texte final :

- d'objectifs chiffrés à l'échéance 2050, soit aucuns objectifs communs contraignants, et donc pas d'objectifs intermédiaires, ni de date pour un pic des émissions à l'échelle mondiale. La détermination d'un pic en 2015-2020 maximum des émissions auraient été nécessaire pour atteindre une réduction de moitié des émissions à l'horizon 2020.

Seule subsiste, la référence à la nécessité de rester au-dessous d'une augmentation de 2°C de la température de la planète.

Plus inquiétant, la négociation sur ce sujet semble close, puisque le texte de Copenhague prévoit une révision des objectifs en 2015, après le prochain rapport du GIEC prévu en 2014.

- d'engagements individuels contraignants. Chaque pays choisit ses propres engagements. Ceux qui ont été pris sont très disparates et largement insuffisants.

En totalisant les promesses de réduction des pays riches, non encore consignées par écrit, on arrive

péniblement à une réduction moyenne de 18% seulement des émissions par rapport à 1990.

Il n'y a donc toujours pas de référence à une date commune pour la mesure de la réduction effective des émissions.

On peut se demander si c'était là une véritable occasion manquée et que désormais il sera quasi impossible d'obtenir des engagements contraignants.

- de contrôle international des mesures d'atténuation qui devront être prises par les pays émergents et en développement. La Chine, de ce fait, a obtenu satisfaction.

- d'accord sur une véritable stratégie de financement destinée à aider les PED à mettre en œuvre des mesures d'adaptation et d'atténuation des conséquences du réchauffement climatique. Les pays développés se sont contentés d'indiquer qu'ils mobiliseraient 100 milliards de dollars d'ici 2020 pour les pays en développement⁸.

Ni :

- de référence à l'aviation ni au transport ;
- de référence à la question de la propriété intellectuelle dans le cadre du renforcement du transfert technologique ;
- de pistes de révision des mécanismes de développement propre ;
- de la prise en compte de la question de la biodiversité ;
- de référence à la question des réfugiés climatiques.

Tous ces éléments doivent être pourtant traités et rester au cœur des négociations climatiques après Copenhague.

II. - LES PERSPECTIVES DE NEGOCIATIONS EN 2010

Les rendez-vous de 2010

- 31 janvier 2010 : les pays de l'annexe 1 du Protocole de Kyoto transmettent leurs objectifs de réduction d'émissions à l'horizon 2020.
- Janvier 2010 : Sommet de l'Union africaine
- Février 2010 : réunion des Etats des 4 grands bassins forestiers à Paris
- 31 mai au 11 juin 2010 : réunion des organes subsidiaires de la Convention-Cadre des Nations-Unies sur le Climat à Bonn

- Novembre 2010 : G20 (Corée du Sud)⁹
- 29 novembre au 10 décembre 2010 : Conférence de Mexico

L'après Copenhague : plus de questions que de réponses...

Voici simplement deux exemples :

⇒ **Quel cadre pour le futur accord¹⁰?**

- **Le Protocole de Kyoto** restera-t-il le cadre de référence de cette négociation pour un système post-2012 ?

Ce cadre a pourtant été considéré comme obsolète par de nombreux pays (mais pas les PED) avec l'entrée dans la négociation climatique de pays non signataires du protocole et dont les engagements auront une portée cruciale pour infléchir la courbe des émissions. La tentative de faire adhérer la Chine à l'Annexe 1 du Protocole autour d'engagements contraignants a finalement échoué : ce n'est ainsi pas dans ce cadre

- **Le cadre des Nations-Unies** a pourtant lui aussi été **dénoncé**, en particulier les limites du principe de consensus sur lequel est fondé le système onusien.

Sur le mode d'adoption, rappelons contrairement aux accords conclus dans le cadre des Nations-Unies, le Protocole de Kyoto n'est entré en vigueur qu'après sa ratification par au moins 55 Etats parties qui représentent 55% des émissions de CO2 selon l'année de référence 1990.

- **Prochain G20 : les risques d'un accord imposé**

Dès la fin de la Conférence de Copenhague, le Président de la République française a défendu l'idée de continuer les négociations dans le cadre du G20 puis du G8. On voit bien pourquoi, puisque la France y est nommément représentée et que la mise en place de l'accord pourrait se poursuivre, après Mexico en 2010 alors que la France présidera le G20 et le G8.

Pourtant, il n'est pas souhaitable d'encourager des négociations dans ce cadre, car elles se poursuivraient alors en l'absence des pays en développement dont la participation, désormais acquise, est aujourd'hui politiquement essentielle.

D'autant que la déclaration élaborée à l'arrachée à Copenhague a été dénoncée par nombre de PED

qui se sont sentis exclus des conclusions de travaux qui ont duré en réalité 12 jours.

⇒ **Comment atteindre des objectifs suffisants en matière de réduction d'émissions de gaz à effet de serre sans mettre en cause la croissance et le développement ?**

- **La position de négociation de la Chine est révélatrice à ce titre** : oui à des efforts, mais qui n'entame pas la trajectoire de croissance. Par conséquent, la Chine a décidé de ne pas souscrire au final à des engagements contraignants¹¹.

Résultat, selon les calculs de Patrick Criqui¹² « une réduction de l'intensité en CO2 du PIB (tCO2 par unité de PIB) de 40 à 45 % en 2020 par rapport à 2005, pourrait conduire, sous l'hypothèse d'une croissance économique de 7% en moyenne, à une augmentation de 52% des émissions. Mais il ne faut pas s'y tromper car le freinage proposé est extrêmement brutal : de 2005 à 2008 les émissions de CO2 énergétique avaient, en seulement trois ans, déjà augmenté de 26% ; donc la Chine ne se donnerait pour les 10 prochaines années qu'une marge d'augmentation équivalente en volume à la croissance des trois dernières années ».

Cette exigence de la Chine pourrait, à l'avenir, être revendiquée par chacun, de manière à se prémunir contre tout engagement contraignant. L'Union européenne se trouverait alors bien isolées dans ses ambitions et on comprend mieux pourquoi la révision à la hausse de ses objectifs reste conditionnée aux efforts des autres pays développés.

- **Pour les pays en développement**, le dilemme se pose différemment, car leur souci actuel est de préserver l'aide financière qui leur est apportée par d'autres canaux au titre du développement, et que la nouvelle aide « climatique » promise ne s'y substitue pas. L'enjeu de la destination des fruits d'une éventuelle taxation des transactions financières internationales est également étroitement lié à cette préoccupation.

Autres inquiétudes de leur part : le maintien de la biodiversité, tout comme l'accès aux technologies et la propriété intellectuelle ont un coût, dont il n'a pas été question, alors que ces dimensions devront nécessairement être prises en compte dans les mesures d'atténuation et d'adaptation.

Une Union européenne qui ne doit pas s'endormir sur ses ambitions

⇒ Une conférence qui pose la question de la capacité de l'Union à convaincre et à influencer les négociations mondiales : comment faire en sorte que l'Union européenne retrouve un rôle pivot dans les négociations internationales ?

- Comment parler d'une seule voix sur la scène internationale ?

Avec le traité de Lisbonne, la multiplication des personnes « légitimes » à parler au nom de l'Union européenne (Président du Conseil européen, Haut représentant pour la PESC), la création d'un poste de Commissaire européen dédié au Climat, et la participation de certains Etats membres en tant que tels aux réunions type G20 et G8 ne va pas faciliter la tâche¹³.

- L'Union européenne, comme indiqué plus haut, devra nécessairement en 2010 trouver des réponses à ce qui a fait sa faiblesse lors des négociations climatiques de ces derniers mois : un accord définitif sur une stratégie de financement pour une aide aux PED, un engagement précis pour l'aide de court terme, et une position plus pro-active pour la définition des modalités à tous les niveaux (type d'accord, mise en œuvre, mécanisme d'attribution des aides prévues, mécanisme financier de lutte contre la déforestation, mécanisme de transfert technologique etc).

- Quel objectif de réduction d'émissions de gaz à effet de serre sera finalement transmis par l'Union européenne le 31 janvier prochain ?

Le niveau d'ambition de l'Union européenne pourrait être désormais mise en doute, alors que le Conseil Environnement actuellement réuni devrait continuer de conditionner le passage de l'objectif de 20% à 30% de réduction des émissions de gaz à effet de serre à l'échéance 2020, à des efforts comparables de la part des autres pays développés, engagements que les Etats membres ne sentent pas venir.

⇒ L'année 2010 sera cruciale pour traduire dans les faits les objectifs du Paquet Energie Climat, en particulier par l'élaboration et l'adoption des différents instruments prévus.

- Les marchés de quotas de CO2 : la nouvelle Commissaire chargée du Climat, Connie Hedegaard, a insisté, à l'occasion de son audition

devant le Parlement européen sur l'importance de la mise en œuvre du système d'échange de droits d'émissions de l'Union et sur sa compatibilité avec d'autres marchés carbone au niveau mondial.

Mais après avoir établi la liste des secteurs industriels susceptibles de courir des risques de délocalisation à l'automne dernier, l'Union européenne doit adopter sa législation sur les modalités de mise aux enchères des quotas de CO2 avant juin 2010.

La question de la régulation des marchés carbones européens doit être aujourd'hui un sujet de préoccupation, alors que l'Union européenne est en train de réviser son système de supervision financière, et que la future commissaire en charge de climat a indiqué, lors de son audition devant le Parlement européen, qu'elle était opposée à l'introduction d'un prix plancher puisque cela voudrait dire qu'il faudrait prévoir un prix plafond, alors que la position des socialistes est clair sur ce sujet : il faut un encadrement du prix de la tonne carbone pour éviter toute spéculation. On voit mal, en son absence, comme les marchés carbones européens pourraient être régulés et encadré.

En l'état des choses, comme le souligne Joseph Stiglitz¹⁴, les entreprises européennes ne se sont pas trompées sur les limites de cet accord : le cours de la tonne de carbone a chute, les entreprises étant désormais moins mobilisées pour réduire leurs émissions. Cela montre d'ailleurs que l'incitation par le seul marché ne suffit pas.

On peut dès lors se demander comment l'Union européenne va-t-elle s'y prendre pour inverser la tendance et inciter à une mobilisation réelle et responsable de tous les acteurs concernés.

- **Une taxe carbone au niveau européen** : ce sera un des dossiers que la nouvelle Commission européenne souhaite porter en 2010, après de nombreuses hésitations et retards ; une nouvelle mouture de la directive de 2003 sur la fiscalité énergétique et environnementale devrait être prochainement publiée et concernera notamment la mise en place d'une taxe carbone au niveau européen bien que cette question, sur la table pourtant depuis le début des années 90, ait été sans cesse reportée.

- **L'idée d'une taxe d'ajustement aux frontières est toujours contestée**, à la fois par la nouvelle Commissaire en charge du climat et par la majorité des Etats membres.

En fait, la seule chose qui pourrait émerger c'est plus une inclusion...qu'une véritable taxe sur les matières et produits importés.

- **Connie Hedegaard, a également défendu**, lors de son audition devant le Parlement européen mi-janvier 2010 :

- l'idée d'un test climat systématique pour tous les projets d'infrastructures financés par l'Union européenne ;

- une réforme de l'agriculture qui intègre la problématique climatique ;

- l'idée d'un Paquet Transport/Climat, en particulier pour le transport des poids lourds et souhaiterait une régulation internationale pour le transport maritime, sans apporter plus de précision.

L'ensemble des propositions « climatiques » sera précisé lorsque le programme de la nouvelle Commission européenne sera enfin connu en février.

⇒ **En tout état de cause, il n'est plus suffisant, pour l'Union européenne, de se contenter de se féliciter des objectifs arrêtés ou d'être à l'avant-garde de la lutte contre le changement climatique ; il est temps de les traduire dans les faits et d'adopter, en 2010, les modalités d'exercice et les outils.**

¹⁰ Voir également les interrogations présentées dans la note de décembre 2009 sur la Conférence de Copenhague.

¹¹ Certains analystes ont indiqué que cet engagement était pourtant possible à obtenir mais que les Etats-Unis n'avaient pas voulu entrer dans le jeu chinois et lui apporter l'aide financière exigée en retour.

¹² Economiste, a participé à l'élaboration du Protocole et aux derniers rapports remis au gouvernement sur les questions climatiques.

¹³ Surtout lorsque la France présidera ces deux cénacles en 2011, à l'ordre du jour desquels elle a d'ores et déjà inscrit la thématique de la lutte contre le changement climatique.

¹⁴ Les Echos, 18 janvier 2010.

¹ Le texte est à votre disposition en anglais.

² 5 pays d'Amérique Latine (Cuba, Equateur, Nicaragua, Bolivie, Venezuela) se sont d'ores et déjà désolidarisés de cet accord.

³ Actions d'adaptation et d'atténuation « mesurables, rapportables et vérifiables ».

⁴ 11 milliards du Japon et 3,6 milliards des Etats-Unis.

⁵ Voir note de septembre 2009 sur les négociations climatiques.

⁶ La déforestation représente 20% des émissions de gaz à effet de serre au niveau mondial.

⁷ Lors des Questions-cribles du 26 janvier, la droite devrait s'attacher à poser une question très générale sur la manière dont l'accord de Copenhague sera décliné, afin de laisser toute latitude au gouvernement dans sa réponse.

⁸ Ce qui ne représente en réalité « que » 69 milliards d'euros (à comparer à l'aide européenne totale apportée aux banques, plus de 200 milliards d'euros ?).

⁹ Réunion des ministres des finances du G20 les 27 et 28 février 2010.



Point sur...

Garde à vue : état du droit et actualité

[Séance des questions orales avec débat du mardi 9 février 2010]

Calendrier :

Une question orale avec débat de Jacques Mézard (RDSE) sera posée au Garde des Sceaux le 9 février 2010 sur le renforcement des droits des personnes placées en garde à vue

Temps de parole pour le Groupe Socialiste :
26 minutes

La garde à vue est la période de quelques heures ou de quelques jours pendant laquelle une personne soupçonnée d'avoir commis une infraction est retenue dans les locaux de la police après avoir été arrêtée sans mandat d'arrêt. Son nombre important - d'après le ministère de l'intérieur, il y a eu 577 816 en 2008, dont 100 593 de plus de 24 heures - alimente une controverse sur l'utilisation abusive de la mesure, qui se double d'un débat sur les conditions dans lesquelles la garde à vue a lieu. De trois arrêts récents rendus par la Cour européenne des droits de l'Homme qui fixent les exigences en la matière, il ressort que la garde à vue telle qu'elle est pratiquée en France n'est pas conforme aux exigences posées par la Convention européenne des droits de l'homme.

I - Garde à vue, état du droit

⇒ **Définition de la garde à vue** : détention sous contrainte d'une personne suspecte aux fins d'audition dans les locaux de la police judiciaire.

⇒ **Déroulement de la garde à vue** : le déroulement de la garde à vue est réglementé par la loi.

- **qui peut placer en garde à vue** : seuls les officiers de police judiciaires peuvent placer en garde à vue (sont exclus le procureur de la République et les agents de police judiciaire) ; il en informe le procureur de la République dès le début de la garde à vue ;

- **qui peut être placé en garde à vue** : la personne « à l'encontre de laquelle il existe une ou plusieurs raisons de soupçonner qu'elle a commis ou tenté de commettre une infraction » indépendamment de la gravité de l'infraction (art 63 CPP). La personne placée en garde à vue est immédiatement informée par l'opj « de la nature de l'infraction sur laquelle porte l'enquête » et informé de ses droits mentionnés aux articles 63-2, 63-3, 63-4, et de la durée de la garde à vue (art 63-1 CPP).

- durée de la garde à vue :

⇒ **cas des majeurs** :

• **en droit commun** : l'opj ne peut retenir la personne que pendant 24 heures. Une prolongation de 24 heures est possible sur autorisation du procureur de la République, la personne devant lui être présentée ;

• **régime d'exception** : en matière de criminalité organisée au sens de l'art 706-73 du CPP, à l'issue de la 48ème heure, le juge des libertés et de la détention peut, à la requête du parquet, soit par le juge d'instruction autoriser deux prolongations de 24 h ou une prolongation de 48 heures soit en tout 96 heures. La loi du 23 janvier 2006 porte à 6 jours, soit 144 heures, en matière de terrorisme.

⇒ **cas des mineurs** :

• **mineurs de plus de 10 ans et de moins de 13 ans** : ils sont en principe insusceptibles d'être placés en garde à vue. Toutefois, cette mesure peut être appliquée « à titre exceptionnel » à un tel mineur lorsqu'il existe des « indices graves et concordants laissant présumer qu'il a commis ou tenté de commettre un crime ou un délit puni d'au moins cinq ans d'emprisonnement » et lorsque « les nécessités de l'enquête » l'imposent. Un magistrat (procureur de la République, juge d'instruction spécialisé dans la protection de l'enfance ou juge des enfants) doit donner son accord préa-

lable à la mesure et la contrôler. La mesure ne saurait dépasser 12 heures, sauf possibilité d'une prolongation d'une égale durée, sur décision motivée (art 4-1 ord de 1945).

- **mineurs de 13 à 16 ans** : le mineur de 13 à 16 ans ne peut être gardé à vue que pendant 24 heures dès lors que la peine encourue est inférieure à 5 ans (art 4 V de l'ord de 1945) ; une prolongation de 24 n'est possible que pour les crimes ou les délits punis de plus de cinq ans d'emprisonnement.

- **mineurs de plus de 16 ans** : les mineurs de plus de 16 ans peuvent être gardés à vue 24 heures lorsqu'il existe une ou plusieurs raisons plausibles faisant présumer qu'il a commis ou tenté de commettre une infraction ; avec l'accord et sous le contrôle d'un magistrat du parquet la garde à vue peut être prolongée de 24 heures. En cas de criminalité aggravée, le mineur peut être placé en garde à vue jusqu'à 4 jours, et même 6 jours en matière de terrorisme, en application de l'art 706-88 du CPP à condition qu'il « existe une ou plusieurs raisons possibles de soupçonner qu'une ou plusieurs personnes majeures ont participé comme auteurs ou comme complices à la commission de l'infraction » (art 4 V in fine ord de 1945). Toute prolongation de garde à vue, lorsqu'elle est possible doit être précédée d'une présentation préalable du mineur au procureur de la République.

⇒ **droits de la personne gardée à vue :**

- **faire prévenir une personne** avec laquelle elle vit habituellement ou l'un de ses parents, l'un de ses frères et sœurs ou son employeur (art 63-2 1er alinéa). Toutefois, le second alinéa de cet art prévoit que si, pour les nécessités de l'enquête, l'opj ne souhaite pas faire droit à cette demande, il en informe le procureur de la République (art 63-2 alinéa 2). **S'agissant des mineurs**, l'opj est tenu d'informer les parents, le tuteur, la personne ou le service auquel est confié le mineur. Toutefois, il peut être dérogé à cette obligation sur décision du procureur de la République ou du juge chargé de l'information et pour la durée que le magistrat détermine et qui ne peut excéder 24 heures ou, lorsque la garde à vue ne peut faire l'objet d'une prolongation, 12 heures (art 4 II ord 1945).

- **se faire examiner par un médecin** : la personne gardée à vue peut se faire examiner par un médecin. Elle peut le demander au cours de la phase initiale de garde à vue, puis lors de la prolongation. Le procureur de la République et l'opj dispo-

sent du même droit. En l'absence de demande de la personne gardée à vue, du procureur de la République ou de l'opj, un membre de la famille peut exiger un examen. Le médecin est toujours désigné par le procureur de la République ou l'opj (art 63-3). Des règles particulières sont fixées dans trois cas : d'abord à l'égard du mineur de 16 ans, le procureur de la République est tenu de désigner un médecin qui examine le mineur (art 4 III ord 1945) ; dans le cadre de l'art 706-88 relatif à la garde à vue pour la criminalité organisée, la personne gardée à vue est obligatoirement examinée par un médecin, désigné par le procureur de la République, le juge d'instruction ou l'opj, au début de chacune des deux prolongations. Le médecin devra se prononcer sur la compatibilité de la prolongation avec l'état de santé de la personne ; enfin, l'art 63-5 prévoit que lorsqu'il est nécessaire de procéder à des investigations corporelles sur une personne gardée à vue, ces dernières doivent obligatoirement être réalisées par un médecin.

Ces deux diligences, en application de l'art 63-1 dernier alinéa doivent intervenir dans les trois heures à compter du moment où la personne est placée en garde à vue.

- **droit de s'entretenir avec un avocat :**

- **le régime de droit commun (mineurs et majeurs)** : l'avocat peut s'entretenir avec la personne gardée à vue dès le début de la garde à vue dans des conditions qui garantissent la confidentialité de l'entretien.

- **le régime dérogatoire applicable en matière de criminalité organisée** : dans le cadre de la procédure applicable à la criminalité et à la délinquance organisée, est instauré un régime de garde à vue d'exception. Dans ce cas, l'avocat n'intervient qu'à l'issue de la 48ème heure, puis à l'issue de la 72ème heure (art 706-88 6ème alinéa). En matière de terrorisme (706-73 11°) et de trafic de stupéfiants (706-73 3°) (art 706-88 du CPP) l'avocat n'intervient qu'à l'issue de la 72ème heure. En matière de terrorisme, la loi du 23 janvier 2006 a porté à 6 jours la durée de la garde à vue, la personne gardée à vue pourra demander à s'entretenir avec un avocat ensuite à la 96ème et à la 120ème heure.

L'avocat est choisi par la personne gardée à vue, toutefois, si elle n'est pas en mesure d'en désigner un ou si l'avocat choisi ne peut être contacté, elle peut demander qu'il lui en soit commis un d'office.

Matériellement, le rôle de l'avocat, informé par l'opj de la nature et de la date présumée de l'infraction sur laquelle porte l'enquête, consiste dans un entretien de 30 minutes au maximum avec l'intéressé, dans des conditions qui garantissent la confidentialité. L'avocat ne peut ni consulter le dossier, ni assister aux interrogatoires. A l'issue de l'entretien, l'avocat peut, le cas échéant, présenter des « observations écrites qui sont jointes à la procédure ». Mais il ne peut faire état de cet entretien auprès de quiconque pendant la durée de la garde à vue (art 63-4 du CPP).

- **enregistrement audiovisuel obligatoire des interrogatoires des mineurs placés en garde à vue** (art 4 VI ord de 1945)

II - Actualité

⇒ **les chiffres de la garde à vue : une inflation inquiétante**

En 2001 on a enregistré 336 718 gardes à vue
En 2008 on a enregistré 557 816 gardes à vue dont 100 593 de plus de 24 heures (chiffres du Ministère de l'Intérieur).

Cette inflation du nombre des gardes à vue trouve, en partie, sa source dans le fait que ces dernières sont devenues des critères d'évaluation de l'efficacité des services de police et de gendarmerie. Il faut également rappeler les conditions physiques et matérielles dans lesquelles la garde à vue est souvent vécue : vexations qui ne se justifient pas toujours par un souci de sécurité, locaux vétustes et sales.

⇒ **Le rapport « Léger »**

Le comité de réflexion sur la justice pénale créé à la demande du Président de la République en octobre 2008 présidé par Philippe Léger, préconise dans sa proposition n° 5 relative au renforcement du respect des droits et libertés individuelles dans la phase préparatoire au procès pénal de réformer la garde à vue suivant trois lignes directrices : augmentation des droits des gardés à vue, restriction des cas de placement et création d'une mesure coercitive d'une durée plus limitée que la garde à vue.

- **Accroissement des droits du gardé à vue pour les gardes à vue de droit commun** : maintien de l'intervention de l'avocat dès le début de la mesure pour un entretien d'une demi-heure, possibilité

d'un nouvel entretien à la 12ème heure avec accès au dossier des auditions de son client, présence possible de l'avocat aux auditions si la mesure de garde à vue est prolongée soit à l'issue de la 24ème heure. Les régimes existants pour criminalité organisée, trafic de stupéfiants et terrorisme sont maintenus. Toutefois le comité préconise l'arrivée de l'avocat à la 48ème heure au lieu de la 72ème heure en matière de trafic de stupéfiants. Enregistrement obligatoire des gardes à vue en matière criminelle.

- **Restriction des cas de placement en garde à vue** : le comité considère qu'il doit être expressément rappelé que la garde à vue est une mesure coercitive et qu'une personne ne doit être placée en garde à vue que si la contrainte est absolument nécessaire. Pour le comité il serait opportun de préciser que cette mesure est possible uniquement pour les infractions pour lesquelles une peine de prison est encourue.

- **Création d'une retenue judiciaire** : le comité propose qu'une personne soupçonnée d'une infraction pour laquelle la peine d'emprisonnement est inférieure à 5 ans puisse être placée en « retenue judiciaire ». Cette mesure est d'une durée maximale de 6 heures, l'avocat a le droit de s'entretenir avec un avocat dès la 1ère heure. Cette mesure pourra être transformée en garde à vue.

⇒ **La jurisprudence européenne et les réactions qu'elle a suscitées**

Par trois arrêts récents, l'arrêt Salduz du 27 novembre 2008, l'arrêt Dayanan du 13 octobre 2009 et l'arrêt Kolesnig du 19 novembre 2009, la Cour européenne des droits de l'Homme a rappelé ses exigences. Aucun de ces arrêts n'a été rendu contre la France, mais la doctrine qu'ils expriment possède une valeur générale et donc concerne directement notre pays. Pour l'essentiel, cette doctrine s'énonce de la manière suivante : non seulement le suspect gardé à vue a le droit d'être assisté d'un avocat dès les premiers stades des interrogatoires de police, mais encore, ce droit doit lui être reconnu dès qu'il est privé de liberté, « c'est-à-dire dès le début de sa garde à vue afin d'obtenir toute la vaste gamme d'interventions qui sont propres au conseil ». A cet égard, la discussion de l'affaire, l'organisation de la défense, la recherche des preuves favorables à l'accusé en détresse et le contrôle des conditions de détention

sont des éléments fondamentaux de la défense que l'avocat doit librement exercer ».

Ces arrêts ont suscité de vives réactions au sein du **barreau** qui a stigmatisé le caractère illégal des gardes à vue telles qu'elles sont pratiquées en France. Le Bâtonnier de l'Ordre des avocats de Paris, Maître Charrière-Bournazel, a d'ailleurs appelé ses confrères à exercer des recours pour faire annuler les procédures parce qu'elles sont illégales au regard de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme.

Depuis quelques semaines, en Seine-Saint-Denis, **plusieurs juges d'instruction**, demandent aux services de police que soit notifié aux personnes interpellées leur droit de bénéficier d'un entretien avec un avocat dès le début de la garde à vue. Selon le Syndicat de la Magistrature, « Ces magistrats se conforment strictement aux exigences de la Cour européenne des droits de l'Homme dans des arrêts récents quant à la présence de l'avocat dès le début de la garde à vue. Feignant d'ignorer que les magistrats français sont tenus d'appliquer la Convention européenne des droits de l'homme, dont la valeur est supérieure à celle de la loi nationale, le Syndicat des Commissaires de police Nationale et Alliance police Nationale, ont cru dénoncer des ordres illégaux ». Ce refus a été validé par le ministère de l'Intérieur. « Pourtant, il faut rappeler, aux termes de l'art R. 2 du CPP, les officiers de police judiciaire, à l'occasion d'une enquête ou de l'exécution d'une commission rogatoire, ne peuvent solliciter ou recevoir des ordres et instructions que de l'autorité judiciaire dont ils dépendent ». Une partie de bras de fer est ouverte !

⇒ **Les annonces du Premier ministre et du Garde des Sceaux**

Le Premier ministre François Fillon a jugé évidente la nécessité de « repenser » les conditions de la garde à vue, un « acte grave » qui ne doit pas être envisagé comme « un élément de routine » par les enquêteurs, alors que se multiplient les critiques contre cette procédure. « Parce qu'il ne faut pas confondre l'usage de la garde à vue encadrée et justifiée avec les abus qui peuvent l'entourer, il est apparu nécessaire, évident, de repenser ses conditions d'utilisation et son utilité, a affirmé le Premier ministre, dans un discours devant les personnels pénitentiaires lors de l'inauguration d'une maison d'arrêt dans la Sarthe le samedi 21 novembre 2009.

Quant au Garde des Sceaux, Michèle Alliot-Marie, a déclaré le 4 janvier dernier que « la garde à vue est un instrument d'enquête ni plus ni moins » et « qu'elle souhaite en limiter l'usage aux réelles nécessités de l'enquête », tandis que « pendant la garde à vue, l'efficacité de l'avocat doit être renforcée », son intervention dès la première heure de garde à vue devant être « pérennisée », et, « en cas de prolongation de garde à vue, l'avocat aura connaissance et accès aux procès verbaux d'interrogatoires dressés en première partie ».

⇒ **Etude publiée par le service des études juridique du Sénat**

Le service des études juridiques du Sénat a publié en décembre dernier une étude de législation comparée sur la garde à vue, portant sur six pays européens : l'Allemagne, l'Angleterre et le pays de Galles, la Belgique, le Danemark, l'Espagne et l'Italie.

L'examen des dispositions étrangères montre en particulier que :

- la plupart des textes étrangers subordonnent le placement en garde à vue à l'existence d'une infraction d'une certaine gravité ;
- dans tous les pays sauf en Belgique, les personnes placées en garde à vue peuvent bénéficier de l'assistance effective d'un avocat dès qu'elles sont privées de liberté ;
- la durée de la garde à vue est strictement limitée par la constitution en Allemagne, en Belgique, en Espagne et en Italie, tandis qu'elle est fixée par une loi autorisant des prolongations en Angleterre et au pays de Galles ainsi qu'au Danemark ;
- dans plusieurs pays, l'allégation de terrorisme justifie la mise en œuvre de dispositions particulières, en particulier pour la durée de la garde à vue.

Cette analyse comparative des dispositions étrangères, met en évidence trois particularités de la législation française : la possibilité de placer une personne en garde à vue pour une infraction mineure, l'absence de dispositions constitutionnelles sur la garde à vue et le caractère limité de l'intervention de l'avocat pendant la garde à vue (entretien confidentiel limité à 30 mn, présence de l'avocat aux interrogatoires non prévue, ces derniers pouvant même commencer avant que l'intéressé ait rencontré l'avocat, lequel n'a pas accès au dossier de son client).



Note de travail...

Projet de loi relatif à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et d'hasard en ligne

Calendrier :

CM : 25.03.2009

AN n° 1549

Rapport et texte adopté par la commission des finances n° 1860

Rapport pour avis de la Commission des affaires économiques n° 1837

Rapport pour avis de la Commission des lois n° 1838

Séances publiques : 7, 8, 9 et 13 octobre 2009 -
Vote du groupe socialiste : CONTRE - dépôt d'environ 130 amendements

Sénat n° 29

Rapporteur de la commission des finances : François Trucy

Rapporteur pour avis de la Commission Culture, Education, communication : Ambroise Dupont

Rapporteur de la Commission des affaires sociales : Nicolas About

Séance publique : 23 et 24 février 2010 - temps imparti au groupe socialiste dans la DG : 31 minutes

Le projet de loi vise à réguler le marché des jeux et paris sportifs en ligne (illégal mais en forte expansion), cassant ainsi le monopole actuellement détenu par la Française des Jeux et le PMU sur les jeux en dur. Il est proposé de soumettre l'ensemble des jeux en ligne (hors poker) qui seront agréés par la future autorité indépendante, à une fiscalité uniformisée.

Sous prétexte de répondre à des obligations européennes inexistantes et à une nécessité de régulation, le texte opère une libéralisation du secteur des jeux d'argent qui permettra de livrer à quelques intérêts privés, proches du pouvoir, le marché des jeux en ligne au lieu de s'appuyer sur les deux monopoles existant pour les jeux « en dur ».

Le gouvernement souhaite voir le texte adopté au plus vite, l'enjeu étant de l'appliquer pour la Coupe du monde de foot qui débutera en juin 2010 et pourra donner lieu à des paris en ligne, sources d'une manne considérable.

Situation actuelle des jeux et paris en France

- A l'heure actuelle, la France n'autorise pas les jeux et paris sportifs en ligne.
- Un double système monopolistique autorise les jeux et paris « en dur » :

- Les loteries et les paris sportifs assimilés à celles-ci relèvent d'un monopole d'Etat, confié à la Française des jeux (loi du 31 mai 1933 portant dérogation à la loi du 21 mai 1836 qui interdisait les loteries de toutes espèces).

- Les prises de paris sur les courses de chevaux (étendues aux courses de lévriers) sont réservées au PMU. Créé en 1951, organisme collecteur d'une cinquantaine de sociétés de courses, de France Galop et du Cheval français, placé sous la double tutelle des ministères de l'agriculture et des finances, le PMU a désormais la forme d'un GIP.

• Les casinos sont régis par la loi du 15 juin 1907 dont le dispositif a été précisé par plusieurs lois de finances et par l'arrêté du 14 mai 2007. Les jeux autorisés dans les casinos sont définis par le décret du 22 décembre 1959. Quant aux jeux de hasard et machines à sous, interdits en France, conformément aux termes de la loi du 12 juillet 1983, ils n'ont été autorisés que par la loi du 5 mai 1987, uniquement dans les casinos.

Les chiffres des jeux d'argent en ligne

Selon une étude de mai 2009¹, les paris en ligne généreraient aujourd'hui en France des mises de l'ordre de 40 milliards € annuels. Près de 5 000 sites en ligne sont accessibles aux joueurs français échappant pour l'heure à toute fiscalité et à tout contrôle.

Le chiffre d'affaires des jeux en ligne en France, en 2010, serait estimé à 2 milliards € (pondéré compte tenu de l'interdiction des jeux de casino en ligne, sinon : 2,7 milliards) ; la hausse de ce CA, pour 2011, est estimée à +20% à +25%. 80% de ce marché sera vraisemblablement partagé par une dizaine d'opérateurs.

Le nombre de joueurs en jeux d'argent, en France, est estimé à 31 millions €.

La répartition des parts de marché devrait être la suivante :

- Jeux de casino : 32%
- Poker : 30%
- Paris sportifs : 28%
- Paris hippiques : 10%

La fiscalité des jeux en ligne

Le projet de loi prévoit une taxation sur les mises des joueurs et non sur le produit des jeux (qui constitue l'assiette retenue actuellement).

Actuellement l'Etat effectue un prélèvement sur les jeux en dur :

- 14,3% prélèvement sur le PMU
- 11,3% prélèvement sur la Française des jeux.

Le projet de loi prévoit une taxation générale des jeux en dur et en ligne et (presque) uniformisée mais très inférieure à celle ayant jusqu'alors cours pour le dur : 7,5% pour l'Etat sur les sommes engagées par les joueurs (5,7% au titre des prélèvements fiscaux et 1,8% au titre des prélèvements sociaux) abaissée, par dérogation, à 2% pour les mises sur le poker (1,8% au titre des prélèvements fiscaux et 0,2% au titre des prélèvements sociaux).

Quid de la redistribution solidaire au mouvement sportif par le biais du CNDS ?

Le CNDS serait doté -de façon prévisionnelle pour 2010- de 227 millions € (224 millions € en 2009) ; cet établissement public dont les fonds sont destinés² au sport amateur est abondé par un prélèvement de 1,8% (plafonné) sur les mises de La Française des jeux désormais hors paris sportifs, soit 154,3 millions € estimés pour 2010 ; de 5,5% sur la taxe dite Buffet (droits de diffusion par les chaînes de télévision des événements sportifs), soit 43,3 millions € qui seront complétés, à partir de 2010, par un prélèvement de 1,3% (non plafonné et 1,8% en 2012) sur les mises des paris sportifs en dur et en ligne, soit environ 25 millions € (en année pleine, donc - au maximum - moitié

moins car le projet de loi ne sera pas adopté définitivement avant mi 2010).

Le mouvement sportif estime qu'avec l'évolution des pratiques de jeu, du physique vers Internet, le niveau d'abondement du prélèvement de la Française des jeux - principal pourvoyeur de fonds du CNDS- pourrait être diminué de moitié. Il faut donc espérer que le nouveau prélèvement de 1,3% sur les mises en ligne permettra de compenser le manque à gagner....

De l'opportunité de légiférer ?

Il n'existe pas d'obligation européenne formelle de légiférer pour ouvrir à la concurrence le secteur des jeux³.

On peut, en revanche, estimer que, compte tenu du nombre de sites illégaux existant (environ 5 000) qui échappent à toute fiscalité et à toute régulation sur lesquels jouent régulièrement nombre de citoyens français, il est souhaitable d'encadrer l'activité d'organisateur de jeux et de paris en ligne. De nombreux contentieux ont vu le jour, depuis quelques années, sur des saisines de fédérations sportives ou des sociétés La Française des jeux ou le PMU, faisant grief à des personnes exploitant des sites en ligne d'organiser des paris ou de fournir des informations sur des événements sportifs ; les tribunaux ont, à plusieurs reprises, ordonné la fermeture des sites illicites.

On peut s'étonner que le gouvernement ait choisi la voie de l'ouverture et de la libéralisation du secteur, cassant les deux monopoles détenus, pour les jeux d'argent en dur, par la Française des Jeux et le PMU alors qu'il aurait pu d'abord s'appuyer sur ces deux structures. Il faut dire que de nombreux acteurs, souvent proches du pouvoir, se sont déjà lancés dans la course -illicite pour l'heure- aux jeux en ligne....

Quant à la nécessité de réguler, il semble que l'obligation d'agrément et de contrôle par l'ARJEL pourra être aisément contournée par des sites de jeux établis hors de l'UE ou de l'EEE.

Cependant, de l'aveu même du gouvernement, la régulation des jeux en ligne va créer davantage de charges que de dépenses : **l'ARJEL qui emploiera 60 personnes aurait un coût annuel prévisionnel de 10 milliards €**. Compte tenu de ce coût important et des baisses de prélèvements opérées sur la Française des Jeux et le PMU, **il va falloir trouver**

5 milliards € pour financer l'autorité de régulation, ce qui signifie que soit le contribuable sera taxé, soit une campagne sera réalisée pour inciter les gens à jouer et à miser davantage afin de financer le manque à gagner, un comble pour qui prétend lutter contre l'addiction au jeu.... ! Le dispositif propose ainsi un système coûteux pour le contribuable, inefficace et incitant aux pratiques addictives.

Sur le dispositif à proprement parler :

On peut déplorer l'insuffisance de la régulation proposée : interdictions plus formelles nécessaires, notamment pour les types de paris autorisés (paris à cote, les phases de jeux....) ou pour les personnes autorisées à parier en ligne. Il est cependant à craindre que si trop d'interdictions sont prévues par la législation française, les jeux ainsi interdits soient néanmoins organisés par des opérateurs illégaux (ne bénéficiant pas de l'agrément de l'autorité indépendante, l'ARJEL).

Le dispositif pêche, par ailleurs, par l'insuffisance de dispositions prises pour prévenir et contrer efficacement l'addiction, notamment chez les mineurs, même si le débat à l'Assemblée nationale a permis d'étoffer un peu le texte sur ce point. Des réserves peuvent être formulées quant aux modalités de cession des droits par les clubs aux opérateurs de jeux et paris en ligne et sur la création d'un nouveau droit aux paris, entamant encore les droits des organisateurs de manifestations et compétitions sportives.

Le dispositif ne garantit aucunement une mutualisation des sommes reçues au titre de la cession de l'évènement quand les seuls gros bénéficiaires des jeux en ligne seront le foot et le tennis.

Enfin les modifications fiscales induites risquent de faire perdre des moyens à certaines filières : « Sport pour tous » via une baisse du CNDS, filière hippique....

¹ Etude du cabinet Francis Merlin

² Le CNDS octroie des crédits dans trois domaines principaux :
• le développement du sport pour tous sur le plan territorial ;
• le soutien financier à la construction et à la rénovation des équipements sportifs ;
• le financement des actions du CNOSF et du Comité Paralympique français.

³ Se reporter à la note de Charline Nicolas : « Eclairage européen » - 7 janvier 2010



Note de travail...

Projet de loi relatif à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et d'hasard en ligne - Eclairage européen

« La passion de gagner, de vaincre, de me vaincre moi-même devenait peu à peu une sorte de fureur : je tremblais d'impatience, car l'un des deux adversaires que j'abritais était toujours trop lent au gré de l'autre. Ils se harcelaient, et si ridicule que cela puisse vous paraître peut-être, je me houspillais moi-même - « plus vite, plus vite, allons, allons ! » - quand la riposte n'était pas assez prompte. Je sais aujourd'hui, bien entendu, que cet état d'esprit était déjà tout à fait pathologique. Je ne lui trouve pas d'autre nom que celui d'« intoxication par le jeu d'échecs », qui n'est pas encore dans le vocabulaire médical. Cette monomanie a finit par m'empoisonner le corps autant que l'esprit », Stefan Zweig, Le joueur d'échecs (1943).

Quelques données européennes :

- Revenus générés par l'activité des jeux dans l'UE : 51 milliards d'euros (2003)¹
- Un marché encore dominé par les jeux dits « durs » ou « physiques » : ces derniers représentent 95% du marché total des jeux d'argent dans l'UE, contre 5% pour les jeux en ligne.
- Un marché en forte croissance, notamment des jeux en ligne avec un rythme de croissance annuel prévu allant de 8.4% (Autriche et Hongrie) au minimum, à 17.6% maximum (Italie) sur la période 2008-2012².
- Un marché européen très hétérogène : 20 Etats membres autorisent les jeux en ligne, contre 7 qui les interdisent; 13 Etats ont un marché des jeux en lignes libéralisé, 6 ont un monopole public, et un a agréé un monopole privé³.

Des procédures devant la Cour européenne à défaut de droit positif : l'insistance et l'aveuglement de la Commission européenne

Des propositions législatives européennes... jamais adoptées

Sous couvert de la réalisation du marché intérieur, la Commission européenne a tenté à maintes reprises de libéraliser le secteur des jeux d'argent et de hasard, considérant ces activités comme des

services à part entière⁴. Les législations nationales sont marquées par une toute autre lecture de cette activité, considérée comme spécifique et nécessitant un encadrement strict pour des raisons d'ordre public.

En France, la réglementation des jeux d'argent est ainsi fondée sur un principe général de prohibition qui remonte au XIXème siècle (loi du 21 mai 1836 notamment, interdisant les loteries de toute espèce). Ce principe est partagé par nombre de pays européens (Allemagne, Autriche, Belgique, Chypre, Danemark, Finlande, Grèce, Irlande, Luxembourg, Pays-Bas et Slovaquie). Cette politique restrictive a pour objectif officiel de protéger les consommateurs et de prévenir la fraude, les comportements de dépendance liés au jeu ou encore les jeux illégaux. Dans certains pays, dont la France (mais aussi la Belgique, le Danemark ou encore l'Allemagne), les bénéfices des jeux légalement autorisés servent à financer des opérations d'intérêt général.

Les Etats membres ont donc été très rétifs aux tentatives de la Commission européenne d'imposer une réglementation dite « plus souple » aux jeux d'argent et de hasard. Face à leur opposition mais également celle du Parlement européen, **les jeux d'argent ont été exclus de plusieurs directives tout au long de cette dernière décennie** : directive sur le commerce électronique (2000/31/CE), directive sur les services (2006/123/CE), et enfin directive sur les services de médias audiovisuels (2007/65/CE).

Mais le lobbying des professionnels, réunis en « association européenne des jeux et paris en ligne » (EGBA) reste très fortement présent à Bruxelles. Ainsi, le dernier rapport du Parlement européen sur la question⁵ contient une « opinion minoritaire » de certains députés européens dans laquelle ils dénoncent la position du Parlement européen en faveur d'une stricte réglementation

du marché des jeux d'argent en ligne et « les risques que font porter une telle position au marché intérieur » (!).

Le 4 décembre dernier, la présidence suédoise de l'UE a présenté un rapport d'étape relatif aux jeux d'argent, dans lequel elle reconnaît que les différentes traditions culturelles et historiques ne permettent pas à ce jour une harmonisation européenne. Néanmoins, **compte-tenu des enjeux communs posés par ce secteur en terme socio-économiques et de lutte contre la criminalité - qu'elle décrit en détail dans son rapport-, la Suède propose un « catalogue de mesures que les Etats membres peuvent incorporer ou pas dans leur législation nationale »** : l'enregistrement en ligne du joueur (dans le cas de jeux en ligne licite), l'interdiction de jouer et de parier sur crédit, la possibilité pour les joueurs de procéder à des « tests » de dépendance, l'adoption de lignes directrices favorisant une publicité et un marketing « socialement responsables ». Si ces propositions visent à favoriser l'émergence d'un socle commun de règles, il n'en demeure pas moins qu'elles restent très timides et non proportionnelle au constat dressé dans ce rapport. Notons que Malte et le Royaume-Uni se sont opposés à la poursuite des travaux sur ce thème, demandant à la Commission européenne d'accélérer les procédures d'infraction ouvertes...

La multiplication de procédures en infraction devant la Cour de Justice des Communautés européennes, arme de la Commission européenne

En l'absence de droit dérivé en la matière, la Commission européenne a utilisé directement les traités pour remettre en question les différentes législations nationales en vigueur. Arguant de l'article 49 (libre prestation de services) du Traité⁷, elle a multiplié les procédures en infraction du droit communautaire contre les Etats membres. A ce jour, treize Etats sont poursuivis par la Commission européenne. Ces procédures ont été éclairées (voire facilitées) par une étude préalablement commandée par la Commission européenne au très libéral « Institut suisse du droit » sur le régime juridique applicable aux jeux d'argent et de hasard dans les Etats membres, rendue publique en juin 2006⁸.

S'agissant de la France, la Commission européenne a ouvert une procédure générale en infraction du droit communautaire à son encontre le 12 octobre 2006. Dans sa lettre de mise en demeure (première étape de la procédure), la Commission demandait à la France de plus amples informations sur sa législation restreignant la fourniture de certains services de jeux d'argent (notamment de prestataires de paris sportifs à distance, établis dans d'autres Etats membres). La Commission souhaitait vérifier que la législation française n'était pas contraire à l'article 49 du traité qui garantit la libre circulation des services. Suite à la réponse de la France jugée insatisfaisante, la Commission a adressé le 27 juin 2007 un « avis motivé » (seconde étape de la procédure). **La prochaine étape serait donc une saisine de la Cour de Justice par la Commission européenne, saisine que le gouvernement espère éviter avec ce projet de loi. En tout état de cause, ce dernier arrive dans un contexte tendu avec la Commission européenne.**

Une défense possible et des marges de manœuvre réelles pour les Etats membres

Un motif légitime de restriction de l'offre : l'intérêt général

En dépit des procédures engagées par la Commission européenne et en l'absence de droit positif harmonisant la réglementation applicable aux jeux de hasard et d'argent, il appartient in fine à la Cour de Justice des Communautés européennes de trancher les différents juridiques dans ce domaine, sur la base du droit primaire des traités (sous la forme d'une question préjudicielle ou lors d'une procédure en infraction). La jurisprudence en la matière, bien que par définition produite au cas par cas, a permis de dégager certains grands principes. Ces derniers démontrent les possibilités réelles des Etats membres de réglementer de manière stricte ce secteur.

Tout d'abord, il convient de rappeler que l'article 46⁹ du traité CE prévoit que des dispositions spéciales dérogeant au principe de libre circulation des services peuvent être justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique, selon la conception qu'en a chaque Etat. Concernant les jeux d'argent et de hasard, la Cour accepte des motifs plus précis répondant à ces objectifs tels la pré-

vention de toute fraude ou activité criminelle, ou encore la protection du consommateur (prévention des dommages individuels ou sociaux posés par un excès de jeu). La Cour procède à un examen extrêmement minutieux des justifications invoquées dans de tels cas.

Si les Etats membres sont libres de fixer les objectifs de leur politique et de définir le niveau de protection recherché, **la Cour a précisé que ces restrictions doivent être « proportionnées »** (soit ne pas aller au-delà de ce qui est nécessaire pour réaliser les objectifs poursuivis) **et « non-discriminatoires »** en terme de nationalité des opérateurs de jeux¹⁰. Le dispositif juridique mis en place dans l'Etat membre doit également être **« cohérent et systématique »** tendant à une vraie restriction de l'offre de jeux au regard des objectifs d'ordre public ou de santé publique définis par l'Etat. La Cour rejette en effet qu'une telle restriction soit motivée par des raisons budgétaires. Par contre, le financement d'activités sociales ou caritatives permises par la réglementation des jeux est accepté, à condition qu'elle constitue une conséquence et non un motif principal de cette restriction.

Sur la base du rapport d'information de M.François Trucy relatif à l'évolution des jeux de hasard et d'argent¹¹, les différences de régimes juridiques dans ce domaine peuvent être résumées dans le tableau suivant :

Cette interprétation du droit a récemment été confortée par un nouvel arrêt de la Cour de Justice des Communautés Européennes, le 8 septembre 2009¹². Malgré les pressions des opérateurs de jeux, le Portugal réussit le tour de force de restreindre la libre circulation des services de jeux, en interdisant tout prestataire de service autre que la loterie nationale, y compris les prestataires établis dans d'autres Etats membres, de proposer par internet sur territoire portugais des jeux de hasard, aux fins de lutte contre la fraude et la criminalité.

Si cet arrêt est extrêmement positif, il faut toutefois noter **le cas exemplaire de la loterie nationale portugaise** : fondée en 1783, strictement encadrée, elle a été concédée à Santa Clara, organisme à but non lucratif, dépendant directement du gouvernement et proposant une offre limitée. La Cour a estimé en outre que ce statut légal et statutaire permettait à l'Etat d'exercer un pouvoir de tutelle effectif sur Santa Clara et de canaliser l'exploitation des jeux dans un circuit contrôlé et donc considéré comme apte à protéger les consommateurs.

	Interdiction de principe	Exceptions	Conditions
Droit français	Des jeux	Au profit des monopoles publics	Affectation des recettes des dépenses d'intérêt général
Droit communautaire	Des restrictions à la libre prestation de services (de l'offre)	Pour des raisons impérieuses d'intérêt général (ordre public, santé publique)	Non discrimination, équation aux objectifs, motifs invoqués, proportionnalité, reconnaissance mutuelle

A noter, la Cour reconnaît que le Portugal n'a pas les mêmes possibilités de contrôle des opérateurs de jeux ayant leur siège en dehors de son territoire national et se servant d'internet pour exercer leur activité. En l'absence d'une harmonisation communautaire, la Cour considère dans ce cas qu'« un Etat membre est en droit de considérer que le seul fait qu'un opérateur (...) propose légalement ses services relevant de ce secteur par l'internet dans un autre Etat membre, où il est établi et où il est en principe déjà soumis à des conditions légales et à des contrôles de la part des autorités compétentes de ce dernier Etat, ne saurait être considéré comme une garantie suffisante de protection des consommateurs nationaux contre les risques de fraude et de criminalité, eu égard aux difficultés susceptibles d'être rencontrées, dans un tel contexte, par les autorités de l'Etat membre d'établissement pour évaluer les qualités et la probité professionnelles des opérateurs ». **Ce faisant, la Cour met à mal le principe de reconnaissance mutuelle, un des outils juridiques fondamentaux (avec l'harmonisation) de la construction européenne**¹⁴.

En définitive, et comme le souligne le Parlement européen dans un rapport sur « l'intégrité des jeux d'argent en ligne » du 17 février 2009, les procédures ouvertes par la Commission européenne contre les Etats membres « ne remettent pas en cause l'existence de monopoles ou de loteries nationales à proprement parler et qu'elles n'ont aucune incidence sur la libéralisation des marchés de jeux d'argent en général ». Ainsi, on pourrait tout à fait imaginer que la France se conforme à la jurisprudence de la Cour, en réformant le monopole de la Française des Jeux et du PMU de manière plus cohérente (notamment en terme d'offres de jeu) pour lutter contre la fraude ou encore l'addiction. Mais tel n'a pas été le choix du gouvernement...

Des erreurs et en définitive un choix contestable de la part du gouvernement français

Autant incroyable que cela puisse paraître compte-tenu de l'orientation politique du texte dans la droite lignée politique de celle la Commission européenne, la compatibilité du projet de loi avec le droit européen a été mise en question par la Commission européenne et certains Etats membres lors de la procédure de notification¹⁵ : le 5 mars dernier, la Commission

européenne ainsi que Malte ont émis un « avis circonstancié », le Royaume-Uni se contentant de produire des « commentaires ».

Sur la forme, il convient tout d'abord de remarquer que **ces documents sont confidentiels** et qu'il appartient à l'Etat membre en question de décider de les diffuser aux parties intéressées. **Contacté, le cabinet du Ministre Eric Woerth n'a à ce jour pas fait suite à notre demande, alors même qu'il serait tout à fait légitime d'informer les parlementaires des griefs de la Commission européenne** en vue de la première lecture du projet de loi...

Sur le fond, les dispositions suivantes posent problème du point de vue de la Commission européenne :

1. **Procédure d'octroi d'agrément** (Article 16): en ne reconnaissant pas les obligations et contrôles auxquels sont sujets les opérateurs installés dans d'autres Etats membres, le projet de loi allait à l'encontre du principe de reconnaissance mutuelle et risquait de créer de fait une discrimination envers les opérateurs non nationaux, selon la Commission.

2. **Obligation pour les opérateurs étrangers de mettre en place un représentant fiscal** (Article 13 al. 4 et 5) : la Commission a jugé cette obligation disproportionnée

3. **Plafonnement du taux maximal de reversement des mises aux joueurs** : la Commission a jugé cette disposition disproportionnée au regard des objectifs de lutte contre la dépendance et de blanchiment.

4. **Redevances payées par les opérateurs pour l'utilisation commerciale d'événements sportifs (« droits au pari »)** (Article 52 du PJJ) : Là encore, la Commission européenne demande à la France de justifier le motif de cette disposition qui lui semble disproportionnée.

Suite aux avertissements de la Commission européenne, le gouvernement a révisé sa copie (sous la forme d'amendements de la majorité adoptés en commission des finances, lors de la première lecture à l'Assemblée nationale) concernant le premier point.

Pour le reste, la Commission européenne aurait accepté d'attendre le rapport d'évaluation de la loi (qui doit être élaboré deux ans après l'entrée en vigueur de celle-ci) pour juger des effets des autres dispositions posant problème. Le plafonnement des remises aux joueurs comme le respect du droit de propriété des fédérations sportives apparaissent toutefois essentielles à la lutte contre la dépendance et à la préservation de la loyauté des compétitions sportives (respectivement). L'interprétation de la Commission paraît donc sur ces points abusive et la position ferme du gouvernement dans ce domaine est donc relativement appréciable. Cela ne saurait toutefois l'exonérer de sa décision d'ouvrir le marché à la concurrence.

Enfin, alors que la jurisprudence de la Cour reconnaît la spécificité des jeux en ligne par rapport aux jeux dits « durs », et donc la possibilité d'une réglementation plus ferme à leur égard, il convient de s'interroger sur la logique du projet de loi gouvernemental qui vise l'ouverture des jeux en ligne, mais maintient le monopole de la Française des jeux et du PMU concernant les jeux « durs » ou « physiques ». Rappelons également que l'Organisation Mondiale de la Santé définit le jeu pathologique comme étant le jeu excessif entraînant des troubles d'ordre financier, social et/ou pathologique.

Elle admet communément que le risque d'addiction au jeu est aggravé par la permanence de l'offre de jeu, la fréquence des gains, la faculté de disposer d'un crédit pour jouer, l'implantation des jeux dans des endroits où les personnes peuvent répondre à une impulsion de jouer ou encore l'absence d'information sur les risques liés au jeu. Il est donc aisé d'imaginer les difficultés particulières que créerait la libéralisation des marchés de jeux en ligne¹⁶. Bien entendu, cette disposition du projet de loi français ne semble pas avoir gêné la Commission européenne (qui vérifie les seules restrictions à la libre prestation de services, non la liberté de services en tant que telle). Elle pourra être signalée durant le débat parlementaire comme preuve supplémentaire de l'incohérence de ce projet de loi.

Au lieu d'améliorer la loi existante en redéfinissant les motifs de restriction et les dispositions concernant l'offre en France, le gouvernement a choisi au contraire, de libéraliser ce secteur au

mépris des risques sanitaires qu'une telle libéralisation entraînerait pour les consommateurs. On estime en effet aujourd'hui à 300 000 le nombre de personnes dépendantes aux jeux de hasard. Quel serait le coût pour la société si ce chiffre, déjà élevé, venait à augmenter ?

Il convient donc s'interroger sur le concept d'« ouverture maîtrisée » tant vanté par le gouvernement pour justifier son projet. Le gouvernement aurait tort de s'enorgueillir, comme il le fait, du dernier arrêt de la CJCE pour revendiquer le droit à réglementer ce secteur, alors même que dans les faits, il en organise la libéralisation. Il serait d'ailleurs utile de rappeler dans le débat que la majorité n'a pas toujours été aussi encline à ouvrir à la concurrence ce secteur. Dans son rapport de novembre 2006, le sénateur UMP du Var François Trucy, s'étonnait ainsi du « zèle » de la Commission européenne à poursuivre les Etats membres dans ce domaine ! L'appât de la coupe du monde de 2010 aurait-il pesé ?...

En tout état de cause, la France avait le choix de s'opposer à une interprétation libérale du droit européen telle que veut l'imposer la Commission européenne, a fortiori lorsque le nouveau Commissaire au marché intérieur s'appelle Michel Barnier. Le gouvernement a fait un autre choix, celui du renoncement.

¹ Study on gambling services in the internal market of the European Union (« Etude sur les services de jeu dans le marché intérieur de l'Union européenne »), Institut suisse de droit comparé, pour la Commission européenne, 14 juin 2006.

² PricewaterhouseCoopers, Global Entertainment and Media Outlook : 2008-2012, cité dans rapport du Parlement européen du 17 février 2009 sur l'intégrité des jeux d'argent en ligne, (chiffres pour la France non disponibles gratuitement).

³ Rapport du Parlement européen, op. cit.

⁴ La Cour européenne de Justice définit également les jeux de hasard comme des « services » ou des « activités économiques ». Néanmoins, comme on le verra ci-dessous, elle en reconnaît également la spécificité.

⁵ Rapport du Parlement européen, op. cit.

⁶ Une « opinion minoritaire » au Parlement européen est l'équivalent d'une « contribution » au Parlement français.

⁷ « Dans le cadre des dispositions visées ci-après, les restrictions à la libre prestation des services à l'intérieur de la Communauté sont interdites à l'égard des ressortissants des Etats membres établis dans un pays de la Communauté autre que celui du destinataire de la prestation ».

⁸ Study on gambling services in the internal market of the European Union (« Etude sur les services de jeu dans le marché intérieur de l'Union européenne »), op. cit.

⁹ « Les prescriptions du présent chapitre [liberté d'établissement, services] et les mesures prises en vertu de celles-ci ne pré-

jugent pas l'applicabilité des dispositions législatives, réglementaires et administratives prévoyant un régime spécial pour les ressortissants étrangers, et justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique ».

¹⁰ Affaire C-243/01, « Procédure pénale contre Piergiorgio Gambelli e.a », 6 novembre 2003.

¹¹ « L'évolution des jeux de hasard et d'argent, le modèle français à l'épreuve », rapport d'information de M. François Trucy fait au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation sur, N°58 (2006-2007), 7 novembre 2006.

¹² C-452/07, « Liga Portuguesa de Futebol Profissional et Baw International contre Deartamento de Jogos de Santa Casa de Misericórdia de Lisboa ».

¹³ En l'occurrence l'opérateur basé à Gibraltar « Bwin », le même qui a déposé plainte auprès de la Commission européenne pour non respect du droit communautaire par la France.

¹⁴ C- 120-78, Arrêt « Cassis de Dijon », du 20 février 1979.

¹⁵ En vertu de la directive 98/34/EC, les Etats membres ont l'obligation de notifier à la Commission européenne et aux autres Etats membres les projets de loi concernant les produits et services dans le marché intérieur avant de les adopter. Cette procédure vise à empêcher les Etats membres de créer des entraves aux libertés du marché intérieur en donnant, pendant trois mois (période durant laquelle le projet de loi ne peut être adopté), la possibilité à la Commission ou aux autres Etats membres d'évaluer, et le cas échéant, de soumettre leurs « commentaires » (lorsqu'un projet de loi nécessite des clarifications) ou un avis circonstancié (lorsque le projet de loi est jugé contraire au droit du marché intérieur). Dans ce dernier cas, si l'Etat membre n'y répond pas de manière jugée satisfaisante, la Commission européenne peut ouvrir une procédure en infraction à l'encontre de ce dernier.

¹⁶ Le Parlement européen reconnaît également que le marché commun n'est pas le cadre pertinent de régulation de ce type d'activité, op. cit.



Note de travail...

Proposition de loi de Roland Courteau et plusieurs de ses collègues relative aux violences au sein des couples et aux incidences de ces dernières sur les enfants

Proposition de loi n° 118 (09/10)

Calendrier :

- examen en commission du rapport de François Pillet le 27/01/2010
- 1ère lecture Sénat : 10/02/2010

Responsable du texte à la commission des lois pour le Groupe Socialiste : Virginie Klès

O bjet : Constatant une augmentation des faits de violences volontaires sur les femmes majeures et souhaitant améliorer, davantage encore, le dispositif de lutte contre les violences au sein des couples, Roland Courteau a déposé une nouvelle proposition de loi le 25 novembre 2009.

Cette proposition de loi poursuit trois objectifs :

- au titre de la répression la proposition de loi prévoit de sanctionner les violences psychologiques ;
- au titre de la prévention, la proposition de loi prévoit l'extension des dispositions prévues à l'article 220-1 du code civil donnant la possibilité au juge aux affaires familiales d'organiser la résidence séparée des époux lorsque les violences de l'un d'eux mettent en danger son conjoint ou ses enfants, aux situations de concubinage et de pacte civil de solidarité. Elle prévoit également de dispenser dans les écoles, les collèges et les lycées une information sur le respect mutuel et l'égalité entre les sexes et d'instituer une journée d'information et de prévention sur les violences à l'égard des femmes en général et au sein des couples en particulier. Il est enfin proposé de sensibiliser dans les programmes de formation initiale ou continue des personnels au service de la médecine, de la police et de la gendarmerie, des travailleurs sociaux, des magistrats, des avocats ;
- au titre de l'aide aux victimes, la proposition de loi prévoit d'accorder aux victimes de violences conjugales l'aide juridictionnelle sans conditions de ressources.

I- Le contexte

Longtemps occultée mais d'une ampleur aujourd'hui bien établie, la violence au sein des couples fait l'objet d'une mobilisation à l'échelle internationale, européenne et nationale.

Cet état des lieux avait conduit Roland Courteau et les membres du Groupe Socialiste à déposer une proposition de loi-cadre, à l'image de la loi espagnole, qui permette de traiter tous les enjeux liés aux violences conjugales. Cette proposition de loi a abouti à la loi n° 2006-399 du 4 avril 2006 renforçant la prévention et la répression des violences au sein des couples ou commises contre les mineurs. Toutefois, le texte de loi retenu par le Parlement s'est limité principalement à renforcer la partie répressive, l'essentiel de la partie préventive ayant été occultée au nom de la séparation de la loi et du règlement. Par ailleurs, le texte contient des dispositions tendant à lutter contre les mariages forcés, les mutilations sexuelles, le tourisme sexuel et la pédopornographie.

Depuis l'adoption de cette loi, de nombreux rapports ont été publiés

- un rapport, en 2007 à l'Assemblée Nationale de Guy Geoffroy et Serge Blisko sur la mise en application de la loi du 4 avril 2006 ;
- toujours à l'Assemblée Nationale, un rapport en 2009 de Danielle Bousquet et Guy Geoffroy au nom de la mission d'évaluation de la politique de prévention et de lutte contre les violences faites aux femmes ;
- en application de l'article 13 de la loi du 4 avril 2006 un rapport du Gouvernement présenté par Valérie Létard le 20 mars 2009 ;
- à ces publications officielles il faut ajouter les publications de psychiatre ou de juristes comme Roland Coutanceau ou Yael Mellul respectivement sur la prise en charge et la prévention des auteurs de violences au sein du couple et sur la création

d'un délit spécifique de violences conjugales à caractère psychologique. Des associations pour le droit des femmes ont également publié des rapports et des propositions de loi-cadre.

Les annonces de François Fillon le 25 novembre 2009 Journée internationale contre les violences faites aux femmes

Dans un discours prononcé à Matignon le 25 novembre 2010, journée internationale contre les violences faites aux femmes, le Premier ministre a annoncé vouloir créer un délit de « violences psychologiques au sein des couples » et tester le bracelet électronique pour contrôler les conjoints violents, afin d'intensifier la lutte contre les violences conjugales. Il a également décidé de faire des violences conjugales une grande cause pour 2010.

La nouvelle proposition de loi de Roland Courteau

Constatant une augmentation des faits de violences volontaires sur les femmes majeures et souhaitant améliorer, davantage encore, le dispositif de lutte contre les violences au sein des couples, Roland Courteau a déposé une nouvelle proposition de loi le 25 novembre 2009.

Cette proposition de loi poursuit trois objectifs :

- **au titre de la répression** la proposition de loi prévoit de sanctionner les violences psychologiques ;
- **au titre de la prévention**, la proposition de loi prévoit l'extension des dispositions prévues à l'article 220-1 du code civil donnant la possibilité au juge aux affaires familiales d'organiser la résidence séparée des époux lorsque les violences de l'un d'eux mettent en danger son conjoint ou ses enfants, aux situations de concubinage et de pacte civil de solidarité. Elle prévoit également de dispenser dans les écoles, les collèges et les lycées une information sur le respect mutuel et l'égalité entre les sexes et d'instituer une journée d'information et de prévention sur les violences à l'égard des femmes en général et au sein des couples en particulier. Il est enfin proposé de sensibiliser dans les programmes de formation initiale ou continue des personnels au service de la médecine, de la police et de la gendarmerie, des travailleurs sociaux, des magistrats, des avocats ;
- **au titre de l'aide aux victimes**, la proposition de loi prévoit d'accorder aux victimes de violences

conjugales l'aide juridictionnelle sans conditions de ressources.

La proposition de loi de Danielle Bousquet plusieurs de ses collègues à l'Assemblée Nationale

Le 27 novembre 2009, Danielle Bousquet et plusieurs de ses collègues ont déposé une proposition de loi prévoyant notamment la création d'une « ordonnance de protection » pour protéger en urgence les personnes qui sont en situation de danger et qui interviendra en amont d'un dépôt de plainte, la création d'un délit de mariage forcé et l'introduction de la notion de violences psychologiques dans le couple. Cette proposition de loi a été renvoyée à une commission spéciale et devrait être examinée par l'Assemblée Nationale le 15 février prochain.

II - La loi n° 2006-399 du 4 avril 2006 renforçant la prévention et la répression des violences au sein des couples ou commises contre les mineurs

Principales dispositions du texte :

Lutte contre les mariages forcés

- **Evolution de l'âge du mariage des femmes** : la loi introduit un article qui modifie l'article 144 du code civil afin de fixer à 18 ans (au lieu de 15) révolus l'âge légal du mariage des femmes (comme c'est déjà le cas pour les hommes).
- **Audition des futurs époux par l'officier d'état civil en cas de doute sur la liberté du consentement** : le texte tend à préciser à l'article 63 du code civil que l'audition des futurs époux par l'officier d'état civil avant la publication des bans, ou en cas de dispense de publication, avant la célébration du mariage, est obligatoire non seulement quand il existe un doute sur l'existence du consentement au mariage (article 146 code civil) mais également en cas de doute sur la liberté du consentement selon l'article 180 du code civil.
- **Nullité du mariage pour vice du consentement** : l'article 180 du code civil prévoit que le mariage qui a été contracté sans le consentement libre des deux époux, ou de l'un d'eux, ne peut être attaqué que par les époux, ou par celui des deux dont le consentement n'a pas été libre. La loi permet à l'officier d'état civil de saisir le procureur de la République et de surseoir à la célébration du mariage lorsqu'il suspecte que le mariage encourt la nullité pour vice du consentement,

alors que ce n'est aujourd'hui possible que dans le cas où le mariage encourt la nullité pour absence de consentement. Le texte prévoit également que le mariage peut également être attaqué par le ministère public et précise que l'exercice d'une contrainte sur les époux ou l'un d'eux, y compris la crainte révérencielle envers un ascendant, constitue un cas de nullité. Enfin, le texte porte de six mois à 5 ans le délai de cohabitation continue au-delà duquel une demande en nullité du mariage pour vice du consentement n'est plus recevable et prolonge également de un à 5 ans le délai pendant lequel l'époux mineur au moment du mariage qui vient d'atteindre sa majorité peut demander la nullité du mariage (articles 181 et 183 du code civil).

Dispositions relatives aux violences au sein des couples

- **Circonstance aggravante liée à la commission des faits au sein des couples** : le texte introduit dans la partie générale du code pénal le principe de l'aggravation de la peine pour les faits commis au sein des couples, par le conjoint, le concubin ou le partenaire lié par un pacs. Il est également étendu aux ex-conjoints, ex-concubins ou ex-partenaire lié par un pacs. Toutefois, il est précisé que la circonstance aggravante pour l'ex-conjoint, concubin ou partenaire lié par un pacs n'est possible que si l'infraction a été commise « en raison des relations ayant existé entre l'auteur des faits et la victime. »

- **Extension de la circonstance aggravante de partenaire lié par un pacte civil de solidarité** : le texte prévoit que la qualité de partenaire lié par un pacte de solidarité sera mentionnée dans les cinq articles du code pénal visant des infractions (violences et actes de barbarie) pour lesquelles la qualité de conjoint ou de concubin est déjà retenue comme circonstance aggravante.

- **Vol d'objets ou de documents indispensables au conjoint** : le texte complète l'article 311-12 du code pénal qui crée une immunité en matière de vol au préjudice des ascendants ou descendants ainsi que pour les conjoints sauf lorsqu'ils sont séparés de corps ou autorisés à résider séparément, afin de créer une exception à cette immunité lorsque le vol porte sur des objets ou documents indispensables à la vie quotidienne de la victime, tels que les documents d'identité, relatifs aux titres de séjour ou de résidence d'un étranger ou des moyens de paiement.

- **Aggravation de la peine lorsque le meurtre, le viol, les agressions sexuelles sont commis par le conjoint ou le concubin** : la loi corrige l'anomalie juridique qui tient au fait que le droit pénal en vigueur ne prévoit pas de circonstance aggravante lorsque le meurtre, le viol ou les agressions sexuelles sont commis par le conjoint, le concubin ou le partenaire lié par un pacs.

- **Viol au sein du couple** : la loi complète l'article 222-22 du code pénal relatif aux atteintes sexuelles par un alinéa prévoyant que « le viol et les autres agressions sexuelles sont constitués lorsqu'ils ont été imposés à la victime dans les circonstances prévues par la présente section, quelle que soient la nature des relations existant entre l'agresseur et sa victime, y compris s'ils sont unis par les liens du mariage. Dans ce cas, la présomption de consentement des époux à l'acte sexuel ne vaut que jusqu'à preuve du contraire », consacrant ainsi la jurisprudence de la Cour de cassation. Par ailleurs, les articles 222-24 et 222-28 du même code, respectivement relatifs au viol et aux autres agressions sexuelles, ont été également complétés afin de faire de la qualité de conjoint, concubin ou partenaire lié par un pacs, une circonstance aggravantes de ces infractions, portant la peine de 15 à 20 ans pour le viol et de 5 à 7 ans pour les autres infractions sexuelles.

- **Eloignement du domicile du couple de l'auteur des violences dans le cadre des obligations du sursis avec mise à l'épreuve et du contrôle judiciaire** : le texte renforce les mesures d'éloignement et d'incarcération de l'auteur de violences.

En effet, la loi du 12 décembre 2005 relative au traitement de la récidive des infractions pénales a retenu, dans son article 35, un dispositif qui prévoit la possibilité pour le juge, dans le cadre des obligations du sursis avec mise à l'épreuve et du contrôle judiciaire, d'interdire à l'auteur de violences au sein des couples de résider au domicile commun ; il permet également au procureur de la République d'obliger l'auteur de violences à résider hors du domicile conjugal dans le cadre de la médiation pénale (article 41-1 du code de procédure pénale) et de la composition pénale (article 41-2 du code de procédure pénale). Par ailleurs il prévoit que l'auteur des violences peut faire l'objet d'une prise en charge sanitaire, sociale ou psychologique.

La présente loi a étendu l'application de ces mesures aux auteurs de violences à l'égard de leur

partenaire dans le cadre du pacs ou de leurs « ex », ce que la loi du 12 décembre 2005 n'avait pas prévu.

Le texte permet également au juge des libertés et de la détention, saisi par le procureur de la République, d'incarcérer l'intéressé en cas de non respect du contrôle judiciaire ordonné ou maintenu dans le cadre d'une comparution par procès verbal, d'une comparution immédiate ou d'une condamnation à un sursis avec mise à l'épreuve. En effet, les possibilités de révocation n'étaient pas expressément prévues et les conséquences d'un manquement aux obligations du contrôle judiciaire ne sont prises en compte que lors du jugement et souvent trop tardivement.

Enfin, la loi donne au juge de l'application des peines la possibilité de désigner, pour veiller au respect des obligations prévues dans le cadre du sursis avec mise à l'épreuve, le service déjà chargé d'assurer, le cas échéant, le suivi de la personne dans le cadre du contrôle judiciaire, ce qui permettrait d'assurer la continuité du suivi de l'intéressé.

- **Rapport du gouvernement sur la politique nationale de lutte contre les violences au sein des couples** : la loi prévoit que le gouvernement doit déposer sur le bureau des assemblées, tous les deux ans, un rapport sur la politique nationale de lutte contre les violences au sein des couples portant notamment sur les conditions d'accueil et d'hébergement des victimes, leur réinsertion sociale, sur les soins donnés aux victimes et de la prise en charge sanitaire, sociale et psychologique des auteurs des faits.

Violences commises contre les mineurs

- **Lutte contre l'excision et les autres mutilations sexuelles** : le texte prévoit de réprimer l'excision commise à l'étranger sur une victime mineure qui réside habituellement en France, permet la levée du secret professionnel qui est d'ores et déjà applicable en cas d'atteinte sexuelle et porte la prescription à 20 ans à compter de la majorité de la victime, comme c'est déjà le cas en matière d'inceste.

- **Lutte contre le tourisme sexuel** : cette loi permet de prononcer à l'égard de l'auteur de viol ou d'agression sexuelle sur mineur l'interdiction de quitter le territoire national pendant une durée

qui peut aller jusqu'à 5 ans (article 222-47). Elle permet au procureur de la République d'ordonner l'inscription des empreintes génétiques dans le fichier national d'une personne de nationalité française ou étrangère mais qui réside habituellement en France et qui aurait été condamnée en France ou par une juridiction étrangère pour des infractions de nature sexuelle.

- **Transposition de la décision-cadre du Conseil de l'Union européenne relative à la lutte contre l'exploitation sexuelle des enfants et la pédopornographie** : le texte a pour objet de transposer dans notre droit la décision-cadre du Conseil de l'Union européenne du 23 décembre 2003 relative à l'exploitation sexuelle des enfants et la pédopornographie qui doit être transposée avant janvier 2006.

III- la loi du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance

Cette loi a élargi le suivi socio-judiciaire des auteurs de violences conjugales. Ainsi, l'article 222-48-1 du code pénal a été complété de façon à permettre au juge d'obliger plusieurs catégories de coupables à s'y soumettre : non seulement le conjoint, le concubin ou le partenaire de PACS de la victime mais aussi les ex-conjoints, ex-concubins ou ex-partenaires, et également, lorsque l'agression concerne un mineur de quinze ans, l'ascendant légitime, naturel ou adoptif, ou toute autre personne ayant autorité sur la victime.

IV - Les chiffres

En 2008, 157 femmes sont mortes sous les coups de leur conjoint, soit 20% des meurtres commis dans l'Hexagone.

Evolution des faits constatés de violences volontaires sur les femmes majeures par leur conjoint :

- en 2004 : 36231 faits
- en 2005 : 36995 faits soit une augmentation de 2,1 %
- en 2006 : 41015 faits soit une augmentation de 10,9 %
- en 2007 : 47573 faits soit une augmentation de 16 %

V - Analyse de la nouvelle proposition de loi de Roland Courteau et des membres du Groupe Socialiste

Chapitre I : dispositions relatives aux victimes de violences au sein des couples

Article 1 : introduction dans le code pénal d'un délit de violences psychologiques

1° introduction dans le code pénal d'un délit de violences psychologiques

En l'état actuel de notre législation, on tient compte de l'agression, c'est-à-dire de l'évènement ponctuel, mais absolument pas de ce qui l'a provoqué, le noyau de violence, son ciment à savoir la violence psychologique. Les psychiatres sont unanimes, sans une préparation psychique destinée à la soumettre, aucune femme n'accepterait les abus psychologiques, et encore moins la violence physique. Il s'agit d'un processus d'emprise qui paralyse la femme et la conduit à tolérer l'intolérable, véritable processus de conditionnement.

Les violences psychologiques, outre le fait qu'elles constituent le ciment indispensable des violences physiques, sont aussi graves et destructrices pour la victime que les violences physiques.

Toutefois, le repérage des violences psychologiques est particulièrement difficile dans la mesure où elles se déroulent dans la sphère familiale et donc privée et où, contrairement aux violences physiques, elles ne laissent pas de traces aisément identifiables et médicalement objectivables.

Le rapport Bousquet/Geoffroy relatif à la lutte contre les violences faites aux femmes, à l'Assemblée Nationale du 7 juillet 2009, fait de l'introduction dans le code pénal d'un délit de violences psychologiques au sein du couple en se fondant sur la définition du harcèlement moral, une de ses 65 propositions.

Par ailleurs, dans un discours prononcé à Matignon le 25 novembre 2010, journée internationale contre les violences faites aux femmes, le Premier ministre François Fillon a annoncé vouloir créer un délit de « violences psychologiques au sein des couples ».

Certes, dans ces cas, l'élément matériel est tenu ; les policiers, les magistrats et les experts seront

donc dépendants de leurs convictions personnelles, ce qui ouvre la porte à l'arbitraire. Par ailleurs, on peut craindre certaines dérives de la part de conjoints malveillants. Toutefois, compte tenu de l'ampleur du phénomène il est souhaitable de faire reconnaître les violences conjugales à caractère psychologique comme le harcèlement moral a fini par être reconnu dans le monde du travail.

La proposition de loi introduit dans le code pénal un article 222-14-2, qui dispose que les violences habituelles, physiques ou psychologiques, commises par le conjoint ou le concubin de la victime ou par le partenaire lié à celle-ci par un pacte civil de solidarité sont punies conformément aux dispositions de l'art 222-14, soit 30 ans de réclusion criminelle lorsqu'elles ont entraîné la mort de la victime, 20 ans de réclusion criminelle lorsqu'elles ont entraîné une mutilation ou une infirmité permanente, 10 ans d'emprisonnement et 150 000€ d'amende lorsqu'elle ont entraîné une ITT de plus de 8 jours et 5 ans d'emprisonnement et 75 000€ d'amende lorsqu'elles ont entraîné une ITT inférieure à 8 jours.

Cet article se calque sur l'article 222-14 qui sanctionne les violences habituelles sur un mineur de 15 ans ou sur une personne dont la particulière vulnérabilité, due à son âge, à une maladie, à une infirmité, à une déficience physique ou psychique ou à un état de grossesse est apparente ou connue de son auteur.

2° ce paragraphe modifie l'article 222-48-1 du code pénal afin de prévoir que les auteurs de violences psychologiques prévues à l'article 222-14-2 du code pénal peuvent être condamnés à un suivi socio-judiciaire.

Article 2 : possibilité pour le juge aux affaires familiales de statuer sur la résidence des membres du couple

La proposition de loi propose de compléter l'article 373-2-6 du code civil afin de prévoir que « lorsque les violences exercées par l'un des parents mettent en danger son conjoint, son concubin, son partenaire lié par un pacte civil de solidarité, un ou plusieurs enfants, le juge peut statuer sur la résidence des membres du couple en précisant lequel des deux continuera à résider dans le domicile familial. Sauf circonstances particulières, la jouissance de ce logement est attribuée au conjoint qui n'est pas l'auteur des violences. »

Une disposition similaire figure, dans l'article 220-1 du chapitre VI relatif aux devoirs et droits respectifs des époux du Titre V du code civil relatif au mariage pour les conjoints. Il n'est donc pas utile de viser à l'article 373-2-6 les conjoints, il faudrait se limiter aux concubins et aux partenaires liés par un pacte civil de solidarité.

Chapitre II : prévention des violences au sein du couple et formation des personnels au contact des victimes

Article 3 : information dispensée dans les écoles, les collèges et les lycées sur le respect mutuel et l'égalité entre les sexes

Le paragraphe I de cet article prévoit d'introduire dans le code de l'éducation, un article L. 312 17-1 qui prévoit de dispenser une information sur le respect mutuel et l'égalité entre les sexes dans les écoles, les collèges et les lycées à raison d'au moins une séance mensuelle. Le texte précise que ces séances peuvent associer les personnels contribuant à la répression des violences conjugales et à l'aide aux victimes, ainsi que d'autres intervenants extérieurs.

L'école a effectivement un rôle primordial à jouer dans la prévention des violences entre les jeunes, dans la lutte contre les comportements sexistes et l'éducation au respect pour éviter que s'ancrent à l'âge adulte des comportements de domination qui sont générateurs de violences envers les femmes.

Par ailleurs, l'école occupe aussi une position privilégiée pour les enfants victimes de violences, victimes directes ou indirectes au travers des violences dont ils sont témoins.

Le paragraphe II de cet article prévoit d'instituer une journée nationale de sensibilisation aux violences au sein des couples. Cette journée est fixée au 25 novembre, en coordination avec la journée internationale pour l'élimination de la violence à l'égard des femmes.

Article 4 : sensibilisation dans les programmes de formation initiale ou continue des personnels au service de la médecine, de la police et de la gendarmerie, des travailleurs sociaux, des magistrats, des avocats

Les personnels des services de la médecine, de la police, de la gendarmerie, les travailleurs sociaux ainsi que les magistrats doivent recevoir une for-

mation initiale ou continue de sensibilisation aux violences conjugales afin de détecter et accompagner les personnes victimes de ces violences et accompagner l'évolution de l'homme qui a été violent.

Chapitre III : aide aux victimes

Article 5 : accès à l'aide juridictionnelle sans condition de ressources pour les personnes victimes de violences conjugales

L'article 9-2 de la loi du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridictionnelle dispose que les conditions de ressources ne sont pas exigées pour les victimes :

- d'atteintes volontaires à la vie (art 221-1 à 221-5) ;
- de tortures et d'actes barbares (art 222-1 à 222-6);
- de violences ayant entraîné la mort sans intention de la donner aggravées (art 222-8);
- de violences ayant entraîné une mutilation ou une infirmité permanente aggravées (art 222 10);
- de violences habituelles sur mineur de 15 ans (art 222-14 1° et 2°);
- de viol et de viol aggravé (art 222-23 à 222 26);
- de terrorisme (art 421-1 1° et 421-3 1° et 4°).

La proposition de loi propose d'étendre l'accès à l'aide juridictionnelle sans condition de ressources aux victimes de violences ayant entraîné une ITT de plus de 8 jours (art 222-12) et aux victimes de violences ayant entraîné une ITT de moins de 8 jours (art 222-13).

L'exposé des motifs de la proposition de loi précise que l'art 5 du texte a pour objet d'accorder l'aide juridictionnelle aux victimes de violences conjugales. Dans ce cas, il ne faudrait pas viser l'intégralité des articles 222-12 et 222-13 mais le 6° de chacun d'eux. En effet le paragraphe 6° de ces articles vise « le conjoint, le concubin ou le partenaire lié à la victime par un pacte civil de solidarité ». Ainsi seraient ciblées les seules victimes de violences conjugales.



Intervention...

Projet de loi de réforme des collectivités territoriales [DG]

par Jean-Pierre SUEUR, sénateur du Loiret
(séance du mardi 19 janvier 2010)

Madame la présidente, messieurs les ministres, mes chers collègues, nous sommes pour la réforme, et ce depuis longtemps, puisque, en 1982, nous avons voté tous les textes de décentralisation présentés par le gouvernement de Pierre Mauroy. D'ailleurs, certains élus de l'actuelle majorité se gardent bien de brandir les discours qu'ils ont tenus à l'époque ! Telle est la vérité ! Non seulement nous avons défendu la décentralisation à ses débuts. Mais nous l'avons également défendue lors de sa deuxième étape, avec les lois de 1992 et de 1999 sur l'intercommunalité. Désormais, nous estimons qu'il faut entamer la troisième étape, car elle est nécessaire.



Le texte qui nous est présenté constitue-t-il cette troisième étape ? À l'évidence, non ! En effet, la lecture des articles de ce projet de loi laisse apparaître que la décision revient au préfet pour le schéma départemental de coopération intercommunale, pour les métropoles, pour les intercommunalités, pour les communes nouvelles, pour les fusions de départements, pour les fusions de régions. Qui a l'initiative de ces évolutions ? Qui tranche ? Le préfet, toujours et encore lui !

François Mitterrand avait dit en 1981 : « Ils veulent garder le pouvoir ; nous, nous voulons le rendre ». Aujourd'hui, messieurs les ministres, vous voulez le reprendre ! C'est la vérité ! Parce qu'un certain nombre d'évolutions dans les collectivités locales, dans les régions, les départements et les agglomérations ne vous plaisent pas, vous voulez y porter un coup d'arrêt. C'est pourquoi vous nous proposez un texte confus, que vous avez beaucoup de mal à défendre.

Comme vous le savez, la confusion principale tient au conseiller territorial. Il n'y a pas une association d'élus qui ait demandé, une seule fois, la création d'un conseiller territorial ! Dans nos départements, nous n'avons entendu personne réclamer une telle évolution ! Nous ne savons pas si la tutelle s'exerce par le département sur la région ou par la région sur le département. En revanche, nous savons que cette réforme revient à institutionnaliser le cumul des mandats.

À l'occasion des cérémonies de vœux, chaque fois que nous entendons certains élus de droite défendre la réforme, nous assistons, au sujet du conseiller territorial - si toutefois celui-ci est évoqué -, à des chefs-d'œuvre d'euphémismes. Chers collègues de la majorité, vous êtes les champions de la litote ! Vous avez la science du non-dit ! Il est vrai que le sujet est difficile à défendre...

Relisez, par exemple, l'interview de M. Gérard Longuet dans le journal Les Échos : alors que notre collègue s'exprime souvent très clairement, ses propos sont, dans cet article, tout à fait confus. Il ne serait pas question de supprimer les départements... Pourtant M. Jean-François Copé précise, à la radio, que cette réforme des collectivités territoriales n'est qu'une première étape, qui sera suivie par la fusion des administrations régionales et départementales.

Si la majorité entend supprimer les départements, qu'elle le dise ! Après tout, cette position n'est absolument pas déshonorante.

Quoi qu'il en soit, la situation est ambiguë et vous le savez bien. Cette affaire rappelle en tout point l'épisode du sparadrap dont le capitaine Haddock n'arrive pas à se débarrasser : vous ne parviendrez pas à vous en dépêtrer, car cette réforme est parfaitement contraire au cartésianisme, à l'esprit de simplicité cher à nos auteurs classiques - puisque j'ai fait référence à Hergé. Il y a là quelque chose qui est absolument impossible à défendre !

Pour notre part, nous sommes favorables à la réforme et, par conséquent, opposés au statu quo.

Nos amendements, que nous défendrons dans les jours et les semaines qui viennent, ne viseront pas uniquement à nous opposer au texte. Ils nous permettront également de proposer, de dessiner ce que pourrait être - et nous espérons qu'il en sera ainsi un jour - la nécessaire troisième étape de la décentralisation.

Ainsi, au sujet des métropoles, nous reprenons l'intuition forte de Pierre Mauroy : nous pensons que ces métropoles doivent être fortes et nous proposons un scrutin universel direct. En effet, le degré d'intégration est tel qu'il faut aller plus loin que ce que vous proposez.

Parallèlement, nous défendons bec et ongles l'existence des communes à l'intérieur des métropoles, car nous n'accepterons jamais que l'activité des maires et de ces communes soit réduite à la célébration du 14 juillet, aux vœux du nouvel an et à la gestion de l'état civil.

S'agissant des scrutins départementaux, nous pensons qu'il faut désormais prendre en compte la réalité montante des communautés, espaces de solidarité qui sont inscrits dans le paysage. C'est avec les communautés et dans le respect des communes que nous allons continuer d'avancer !

Par ailleurs, la parité, qui nous est chère, doit être instaurée dans les quelque 36 700 communes de notre pays. Nous présenterons des amendements en ce sens et, si certains s'y opposent, nous écouterons avec attention leurs explications.

Nous considérons également que le seuil de création des communautés urbaines doit être abaissé à 300 000 habitants. Nous voulons des territoires urbains structurés !

Mais nous voulons aussi des territoires ruraux structurés et c'est le sens des communautés de communes. Ces ensembles nouveaux sont le fruit d'une formidable révolution tranquille, qui s'est opérée en une dizaine d'années, grâce aux lois que la gauche a fait voter !

Mes chers collègues, nous pourrions aborder bien d'autres points, mais je voudrais m'arrêter un instant sur la notion de justice, totalement absente du projet de loi.

Pourtant la péréquation est tellement nécessaire ! S'il y a bien un domaine dans lequel le statu quo n'est plus possible, c'est celui-là ! Il faut effectivement plus de solidarité, un autre mot qui n'apparaît jamais dans le texte proposé !

En conclusion, à la confusion, à l'ambiguïté, au nouveau jacobinisme, au retour de l'étatisme, nous préférons l'émergence d'ambitions fortes pour les territoires urbains et ruraux, les solidarités locales, et le respect des libertés locales républicaines, auxquelles nous tenons comme à la prunelle de nos yeux !



Intervention...

Projet de loi de réforme des collectivités territoriales [DG]

par Pierre MAUROY, sénateur du Nord
(séance du mardi 19 janvier 2010)

Madame la présidente, monsieur le ministre, mes chers collègues, le projet de loi de réforme des collectivités territoriales dont nous débattons aujourd'hui traite de l'une des questions sur lesquelles j'ai le plus réfléchi sans doute et, surtout, agi dans toutes les fonctions que j'ai occupées, notamment quand j'étais Premier ministre. Je m'adresse donc à vous pour vous faire part de ma profonde conviction sur ce sujet.



En mars 2003, sous le gouvernement de Jean-Pierre Raffarin, alors Premier ministre, la Constitution a été modifiée pour préciser que la France est non seulement une « République indivisible, laïque, démocratique et sociale », mais aussi que son « organisation est décentralisée ». Pour simplifier, on a parlé de « République décentralisée ». J'ai vu dans cette réforme l'aboutissement d'un long processus engagé sous mon gouvernement par les lois de décentralisation de 1982 et 1983, avec l'assentiment du Président de la République de l'époque, François Mitterrand, et la complicité efficace de Gaston Defferre, alors ministre de l'intérieur.

Rompant avec une longue tradition jacobine, ces lois ont rendu leur liberté aux collectivités territoriales et aux élus locaux. Elles ont en outre rapproché les citoyens des décisions qui les concernent dans leur vie quotidienne. Les Français ne s'y sont pas trompés, qui ont à plusieurs reprises largement approuvé cette démarche décentralisatrice.

Tous les gouvernements qui ont succédé aux miens ont poursuivi cette réforme, beaucoup d'opposants s'y étant finalement ralliés.

Je pense notamment aux lois Joxe, Chevènement et Vaillant, qui ont permis la montée en puissance de l'intercommunalité et de la démocratie de proximité.

Personne ne nie la nécessité de faire évoluer un dispositif vieux de presque trente ans. Déjà, en 2000, Lionel Jospin, alors Premier ministre, m'avait confié la présidence d'une commission sur l'avenir de l'action publique, qui avait avancé 154 propositions. L'an dernier, plusieurs missions et comités ont travaillé sur cette question. J'ai moi-même accepté de participer au comité Balladur pour la réforme des collectivités locales, avec la perspective de faire progresser la décentralisation et la régionalisation dans notre pays.

Mais je dois dire, mes chers collègues, que, au beau milieu des travaux de ce comité, qui avaient très bien commencé, puisque j'avais approuvé une dizaine de propositions, certaines idées sont apparues, auxquelles je me suis opposé, qui devaient préparer la contre-réforme confuse et rétrograde que le Gouvernement nous présente aujourd'hui.

Je vous le dis non sans regret, monsieur le ministre, avec le groupe socialiste, dont la position vient d'être défendue de belle manière à cette tribune par mon collègue Jean-Pierre Sueur, je refuse cette réforme. Je la refuse pour bien des raisons, essentielles à mes yeux, et en premier lieu parce qu'elle opère un renversement d'orientation par rapport à l'action conduite en ce domaine depuis 1982, non seulement par les socialistes, mais aussi par d'autres, et parce qu'elle s'inscrit en contradiction avec l'esprit du texte de la Constitution.

J'ajoute, monsieur le ministre, mais ce n'est qu'une critique parmi bien d'autres, que votre réforme manque d'ambition face au défi de l'indispensable « métropolisation » de la France. Qui ne voit pas, tout d'abord, que le texte du Gouvernement, en affaiblissant les assemblées

départementales et régionales face au pouvoir de l'État, procède à une recentralisation qui n'ose pas dire son nom ? Vous protestez, comme chaque fois, mais c'est la réalité ! Qui peut croire que le futur corps hybride des « conseillers territoriaux », appelés à remplacer les conseillers départementaux et les conseillers régionaux, pourra faire vivre, dans une perspective de mouvement et de modernité, ces deux assemblées aux compétences et à l'esprit si différents ?

N'en doutons pas, mes chers collègues : aucune des deux assemblées n'en sortira indemne, et moins encore l'essence même de la décentralisation. Tout cela se terminera par une recentralisation, à laquelle vous procédez en donnant aux préfets, pour lesquels j'ai d'ailleurs un très grand respect, un rôle plus important encore.

Or l'esprit de la loi de 1981, c'était la suppression des tutelles ! C'est cela qui a été accepté et par la population et par les élus !

Qui plus est, le mode de scrutin que l'on réserve au corps des conseillers territoriaux est une nouveauté surprenante dans notre système politique, qui porte, entre autres, un coup d'arrêt à la parité. Nous y reviendrons, bien entendu, lors de la discussion du texte, c'est-à-dire dans plusieurs semaines.

Après la suppression de la taxe professionnelle - j'y reviens toujours, car cela a été un véritable hold-up -, suppression qui va asphyxier financièrement les collectivités territoriales et qui constitue véritablement l'une des plus mauvaises façons que pouvaient leur faire ceux qui nous gouvernent, le texte dont nous débattons aujourd'hui s'inscrit dans la même volonté de reprise en main.

Les plus hauts personnages de la République ont d'ailleurs dénoncé à plusieurs reprises le caractère dispendieux des collectivités territoriales, alors même qu'elles représentent 75 % de l'investissement public et qu'elles ne contribuent qu'à hauteur de 10 % à la dette publique. Très franchement, nos communes, nos départements et nos régions n'ont pas à rougir de leur gestion - on n'a d'ailleurs pas cessé de dire le plus grand bien de celle-ci -, compte tenu des énormes progrès réalisés au cours des dernières années. Il suffit de sillonner la France pour constater le formidable mouvement des villes, des plus petites aux plus grandes ! Cette évolution, sans précédent, s'est faite sur quinze, vingt ans à peine.

Si nos collectivités territoriales sont prêtes, bien sûr, à accepter un certain nombre de transformations, il ne peut s'agir que de changements mineurs et en tout cas sans rapport avec le flot d'imprécations dont elles sont l'objet.

Alors, non, nos collectivités n'ont pas du tout à rougir de leur gestion, et surtout pas au regard du mauvais exemple donné par l'État ! De quel droit l'État peut-il ainsi s'insurger contre ces collectivités territoriales et prendre des mesures à son profit et à leur détriment ? Voilà ce que nous n'acceptons pas, ce que les élus, ce corps valeureux qui sert les communes, qui sert la France, n'accepteront pas. Et, sur ce plan, la mobilisation n'est pas terminée.

Monsieur le ministre, face à l'acharnement déployé pour mettre en difficulté ces assemblées qui ont fait leurs preuves, je ne peux m'empêcher de penser - je suis sans doute dans le vrai, car j'y vois la seule justification à toutes les mesures qui nous sont présentées et qui, manifestement, ne sont pas suffisamment pensées - que cette réforme est aussi inspirée par la volonté de prendre une revanche, à terme, sur la victoire de la gauche aux dernières élections départementales et régionales.

Nous verrons, mais une telle pensée est en tout cas mauvaise conseillère. Un autre motif d'opposition au projet du Gouvernement porte sur la question des métropoles. Comme vous le savez, je suis l'un des initiateurs de cette idée. J'approuve donc dans son principe votre proposition de créer des métropoles.

Mais, sur ce point, force est de constater, monsieur le ministre, que vous vous arrêtez en chemin, car le nombre prévu est finalement bien modeste. Au sein du comité Balladur, nous étions partis de dix-sept, pour passer ensuite à quinze, à douze, à onze, avant d'arriver à huit. Cela me paraît largement insuffisant pour répondre aux exigences du développement urbain dans les prochaines années. En matière d'aménagement du territoire, il ne s'agit pas de répondre uniquement à des problèmes d'actualité. Il faut envisager les questions sur le long terme, les mettre en perspective.

Depuis longtemps, je considère que notre pays souffre de ne pas disposer de villes suffisamment puissantes, capables de concurrencer les grandes cités européennes.

C'est pourquoi j'ai soutenu la proposition du comité Balladur de créer, par la loi, onze métropoles, tout en considérant qu'il fallait aller beaucoup plus loin et étendre la perspective. La population française s'accroît, l'aménagement du territoire doit donc tenir compte de cette réalité.

Chaque région devrait pouvoir, avec le temps, se développer autour d'une ville métropole et, inversement, une métropole devrait pouvoir compter sur une région plus puissante pour se développer. La puissance de ce double mouvement pourra donner d'autres perspectives à notre pays, à la République.

Avec huit métropoles, on est loin du compte, d'autant qu'elles seront créées sur la base du volontariat - soit ! - et dotées d'un statut d'établissement public de coopération intercommunale, ce qui est un comble quand on veut tendre à l'universalité et affirmer l'attrait de notre pays. Alors que ces métropoles se verront attribuer de larges compétences, un tel statut tourne le dos à la réalité qui s'affirmera sur le terrain et à l'avenir.

Si l'on veut donner leur force aux métropoles, il faut en faire des collectivités territoriales de plein exercice. Nous reviendrons sur ce point, le temps dont je dispose ne me permettant pas d'en dire davantage.

Ce projet replonge notre pays dans un passé révolu et prépare mal l'avenir. Surtout, il porte un coup à cette belle idée de la décentralisation qui a permis à notre pays de se moderniser et d'être plus démocratique.

J'espère que les Français, le moment venu, rejetteront cette contre-réforme anti-démocratique et rétrograde, très attachés qu'ils sont à la démarche décentralisatrice dont ils ont pu mesurer depuis près de trente ans les effets positifs sur leur vie quotidienne, notamment en termes de qualité des services publics et de proximité. Si la France est bien cette République à l'organisation décentralisée qu'a votée une large majorité de notre assemblée en mars 2003, elle se doit d'aller de l'avant et non de reculer.

Quant à nous, nous participerons au débat avec la conviction et l'ardeur qui nous animaient dès 1981. Nous voulons poursuivre la réforme, et non cautionner une contre-réforme !



Intervention...

Projet de loi de réforme des collectivités territoriales [DG]

par Pierre-Yves COLLOMBAT, sénateur du Var
(séance du mardi 19 janvier 2010)

Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, pour reprendre l'excellente expression du président du Sénat, niant que cela en fut un, ce projet de loi est avant tout un « fric-frac électoral ». Cela est suffisamment clair pour que je puisse me dispenser de développer ! Officiellement, il s'agit de réaliser des économies, de simplifier l'organigramme territorial et de mieux articuler les politiques, ainsi que les relations entre les acteurs locaux. Voyons cela.



Les économies attendues de la division par deux du nombre d'élus - économies de moins en moins chiffrables, d'ailleurs, depuis l'invention du remplaçant du conseiller territorial - sont au mieux dérisoires, plus probablement illusoire, de même que les économies à attendre de l'« encadrement » des financements croisés : financer seul une action ne la rend pas deux fois moins coûteuse que si on la finançait à deux. C'est par une autre voie, celle de l'étranglement financier des régions, en tout cas des trois quarts d'entre elles, de l'asphyxie progressive des départements et du transfert aux ménages de l'essentiel du financement des communes et de leurs EPCI, que le Gouvernement atteindra son objectif. Cette démarche est d'ailleurs en contradiction - mais nous n'en sommes plus à une contradiction près - avec le rôle qu'il entend faire jouer au pôle région-département.

Pour la simplification du paysage institutionnel et la mise en cohérence des politiques locales, deux logiques s'offraient. La première est imposée par notre histoire et notre territoire, avec ses trois niveaux d'administration spécifiques que sont les communes, les départements et les régions, les

intercommunalités étant de simples outils pour faire à plusieurs ce que l'on ne pouvait faire seul. Elle prend en compte la profondeur de la réalité affective et politique de la commune, voire du département, ainsi que cette autre évidence : la façon la plus efficace et la moins coûteuse de gérer un territoire aussi étendu et divers que le nôtre est encore d'en confier le soin à des bénévoles ou quasi-bénévoles, élus au plus près des intéressés.

C'est la logique du contre-projet que le groupe socialiste présentera sous la forme d'un faisceau d'amendements. Alternative cohérente au projet gouvernemental, il s'inspire directement des propositions du rapport Krattinger-Gourault et de l'ensemble des travaux de la mission Belot, qui ont permis de rassembler les sénateurs au-delà des clivages habituels. Sauf à admettre que nous avons travaillé pour la forme, il n'y a pas de raison de ne pas se rejoindre à nouveau sur ces propositions.

Nous entendons en particulier tirer toutes les conséquences du principe selon lequel les intercommunalités sont des « coopératives de communes » tenant leur légitimité des communes, et non les antichambres de la disparition de celles-ci. Nous entendons aussi corriger l'un des défauts majeurs du projet de loi, à savoir l'absence de dispositions permettant de renforcer réellement la position européenne de nos grands ensembles urbains, généralement répartis sur un territoire discontinu et relevant d'une pluralité d'acteurs dans des domaines aussi stratégiques que l'enseignement supérieur, la recherche, la recherche-développement, le développement en général et les grands réseaux. Ce n'est certainement pas en confiant la gestion des routes départementales, du RMI-RMA, de l'APA et des collèges aux métropoles, par définition assises sur un territoire continu, que l'on y parviendra, pas plus qu'en créant des « pôles métropolitains » au sens où l'entend le projet de loi, c'est-à-dire des métropoles pour insuffisants démographiques...

La seconde logique est celle des « managers », des modernisateurs, des experts multicartes, des communicants -auxquels nous devons un niveau de chômage et de sous-emploi permanent élevé, la montée des inégalités et l'explosion de l'endettement de ces trente dernières années, années glorieuses pour ceux qui ont de l'argent -, avec ses deux niveaux d'administration : les intercommunalités, en lieu et place des communes, et une dizaine de régions.

C'est clairement la logique du rapport Attali et, présentée sous une forme plus diplomatique, du rapport Balladur, ainsi que, dans une large mesure, de l'avant-projet de juillet 2009.

Ensuite, les choses se brouillent. Confronté à une levée de boucliers, le Gouvernement, avec l'aide de la commission des lois, va désormais avancer masqué. Je ne doute pas qu'il soit prêt à d'autres concessions pour trouver sa majorité, pour l'instant introuvable. Je m'en félicite, car cela débouchera sur un résultat moins toxique pour le pays, mais ce sera au prix de la confusion, dont la « réforme » devait en principe être l'antidote.

Si le destin des communes est toujours de disparaître au sein des intercommunalités, on leur concède un trépas plus long, plus doux, différencié : pas une commune de moins, certes, mais plusieurs types de communes, selon qu'elles sont anciennes ou nouvelles, parties d'une métropole ou d'une commune nouvelle, et une multiplication des formes d'EPCI. Les départements et les régions les plus peuplés ne seront plus obligatoirement vampirisés par les métropoles, mais ils le seront par le biais de conventions plus ou moins obligatoires, variables selon les lieux : là, le RSA ou l'APA relèveront du département, mais un kilomètre plus loin, de la métropole.

On crée des conseillers territoriaux censés assurer la mise en cohérence des politiques de la région avec celles des départements, mais pas avec celles des métropoles, puisque les compétences régionales et départementales transférées seront du ressort exclusif des conseillers métropolitains. Ainsi, les conseillers territoriaux de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur seront chargés du développement économique de l'ensemble du territoire régional, à l'exception des métropoles de Marseille, de Toulon et de Nice ! Comme aurait dit l'oncle de la chanson de Boris Vian : « Y a quelque chose qui cloche là-dedans ! »

Le millefeuille territorial aux couches bien identifiables est mort, place au pudding territorial où tout se mêle : communes et intercommunalités, régions et départements, métropoles et départements, métropoles et régions. C'est incontestablement une réforme appelée à faire date, mais certainement pas un progrès. Néanmoins, comme l'a dit tout à l'heure l'un de nos collègues, c'est tout de même un pur moment de bonheur...



Intervention...

Projet de loi de réforme des collectivités territoriales [DG]

par Yves KRATTINGER, sénateur de la Haute-Saône
(séance du mardi 19 janvier 2010)

Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, ce projet de loi est-il véritablement à la hauteur des ambitions affichées ? Répondra-t-il aux attentes de nos concitoyens et des élus ? Au départ, les mots clés du vocabulaire gouvernemental et présidentiel étaient « simplification », « lisibilité », « économie », « réduction du millefeuille »... Or ces termes ne trouvent guère d'écho dans le texte qui nous est soumis. Il s'agissait de faire le ménage dans les compétences, de supprimer les doublons, de raccourcir les procédures : ces objectifs seront-ils atteints ? Telles sont les questions que nous pouvons aujourd'hui légitimement nous poser.



Monsieur le ministre, essayons d'imaginer ce qu'aurait pu être un projet de loi un peu « gonflé », puisque celui-ci est en train de se dégonfler... Comme on me l'a dit dans une réunion départementale : « Quand on veut faire le ménage, il faut commencer par le haut. » Or, dans l'escalier institutionnel, le haut, c'est l'État ! Commençons donc par lui.

Une telle réforme constituait une occasion formidable de supprimer enfin les interventions des services déconcentrés de l'État dans les compétences transférées aux collectivités. (Applaudissements sur les travées du groupe socialiste.) On ne peut pas continuer comme cela ! C'était d'ailleurs une proposition que nous avons formulée dans le cadre de la mission parlementaire, mais je n'y reviens pas. Cette décision aurait dû être prise en 1982 ou en 2004. Cela n'a pas été le cas, et beaucoup l'ont regretté. À la lecture du présent projet de loi, dont l'adoption ne permettra pas d'avancer, il apparaît que cela restera à faire.

Par ailleurs, nous attendions l'attribution d'une partie du pouvoir réglementaire aux régions et aux départements dans les domaines de compétence qui leur ont été transférés. Prenons l'exemple de l'accessibilité des transports aux personnes handicapées : les mêmes dispositions doivent-elles continuer à s'appliquer à l'intérieur du périphérique parisien et dans mon département, la Haute-Saône, peuplé de 230 000 habitants ? Je ne le crois pas. Il me semble nécessaire d'adapter la réglementation aux territoires, ce que vous refusez toujours de faire, au nom d'un principe centralisateur. Selon vous, la France n'a pas le droit d'évoluer, pourtant elle le voudrait ! C'est vous qui l'en empêchez !

Ce projet de loi représentait également une occasion de refonder les relations financières entre l'État et les collectivités territoriales. Les parlementaires de la majorité ont beau faire preuve de beaucoup de talent - je le reconnais bien volontiers - lorsqu'ils essaient d'expliquer les nouveautés de la fiscalité locale aux élus locaux et aux citoyens, personne n'y comprend rien !

Par conséquent, une clarification et une réécriture des principes régissant les relations financières entre l'État et les collectivités territoriales s'imposent, mais le projet de loi est muet sur cette question fondamentale.

Nous attendons en outre de l'État qu'il assume clairement ses compétences en matière d'infrastructures. Depuis quelques années, comme on a pu le voir avec la réalisation du TGV-Est, les régions, les départements, les agglomérations sont mis à contribution pour financer les infrastructures de niveau national, qu'il s'agisse du rail ou de la route. Il en va de même en matière de haut débit ou de téléphonie. Au demeurant, monsieur le ministre, vous connaissez très bien ces sujets, pour avoir vous-même, en tant que responsable d'un exécutif local, abondé abondamment les financements de l'État...

Les relations financières entre ce dernier et les collectivités territoriales n'auraient-elles pas dû être précisées dans la loi, à l'issue d'un dialogue avec les élus locaux ? Le texte ne prévoit rien sur ce point : l'État aura le droit de demander... Ce n'est pas là une règle républicaine ! Nous ne trouvons pas, dans le projet de loi, de réponse sur ce sujet.

Sur l'escalier institutionnel, quelques marches plus bas que l'État, on trouve les régions.

Les propos tenus tout à l'heure par M. Hortefeux m'ont vivement déçu. Comparées aux régions des autres grands pays européens, les nôtres apparaissent comme des naines, notamment en matière financière. Et le Gouvernement souhaite qu'elles restent dans cette situation ! Nos régions, et c'est là leur vraie spécificité, n'ont ni compétences ni budget ! C'est « rétréci de chez rétréci » ! La faiblesse de leurs capacités d'intervention et l'étroitesse de leur budget constituent aujourd'hui leurs principaux problèmes.

Les régions devraient être confortées dans leur mission stratégique, qui consiste à préparer l'avenir en renforçant la compétitivité des territoires, en les rendant plus accessibles et en formant les hommes. En d'autres termes, il faut tirer les régions vers le haut. Est-ce vraiment votre intention alors que vous entendez créer la confusion des compétences avec l'échelon départemental ? Nous n'en sommes absolument pas convaincus ! Alors que les régions devraient s'occuper de recherche, d'enseignement supérieur, d'innovation, d'aide aux entreprises et d'accompagnement économique, vous prévoyez qu'elles fassent doublon avec les départements dans le domaine social. Ce n'est pas raisonnable !

Nous devrions aussi attribuer de manière ferme et définitive aux régions la distribution des fonds européens. Vous avez refusé de le faire en 2004, parce que la gauche avait gagné les élections régionales, et faute de savoir quels seront les résultats de celles de mars prochain, vous restez muets sur le sujet. Mais je parie que les choses changeront si vous gagnez ces élections...

Nous attendons que les régions disposent d'un véritable droit à l'expérimentation. Par exemple, il faudrait transférer à titre expérimental la compétence en matière d'emploi à deux ou trois régions. Un tel transfert paraît logique dans la mesure où les régions exercent déjà des compé-

tences en matière de développement économique ou de formation professionnelle et technologique. Vous devriez ouvrir ce champ d'expérimentation.

Nous demandons aussi un élargissement du socle des compétences obligatoires des régions, en vue d'améliorer la lisibilité et l'efficacité de leur action. Nous proposons de renforcer leur rôle de chef de file en termes de développement économique et pour un certain nombre de compétences partagées. Nous appelons de nos vœux la création d'un guichet et d'un interlocuteur uniques pour l'instruction des dossiers. Il s'agit de supprimer non pas les financements, qui seront toujours nécessaires, mais les doublons en matière d'instruction. Or le premier à doubler, c'est l'État !

En outre, nous devrions achever aujourd'hui le transfert des personnels techniciens, ouvriers et de services, les TOS, par celui des intendants des collèges et des lycées. Les collectivités territoriales fournissent les budgets et les agents, mais l'État continue de contrôler la chaîne hiérarchique. C'est incohérent ! Aucune entreprise privée ne tolérerait de telles bêtises !

En continuant à descendre l'escalier institutionnel, on trouve, au rez-de-chaussée, d'un côté les départements, de l'autre les régions. C'est l'échelon de la proximité.

Chacun s'accorde à reconnaître que le département est l'acteur des solidarités sociales. Nous pensons qu'il fallait conforter ce bloc en permettant aux départements d'élaborer des schémas prescriptifs dans le domaine médicosocial avec les agences régionales de santé, les ARS. Dans cette optique, nous estimons également qu'il serait cohérent de leur transférer le versement de l'allocation pour adulte handicapé et le financement des établissements et services d'aide par le travail. Mais vous le refusez...

Nous voulons par ailleurs que les départements soient confortés dans leur mission de fournir les conseils juridiques et techniques nécessaires aux collectivités infra-départementales, en particulier dans les zones rurales. Notre collègue Edmond Hervé l'a abondamment souligné. Nous étions tous d'accord sur ce point au sein de la mission. Mais aujourd'hui, tout cela a été oublié ! Nous avons également proposé, monsieur le ministre, un redécoupage des cantons, avec pour première préoccupation de réduire, dans chaque département, l'écart de population entre les plus petits et les

plus grands d'entre eux. Ce redécoupage serait aussi l'occasion d'adapter le nombre de cantons en fonction de l'évolution démographique du département, ce nombre devant dans certains cas diminuer de façon sensible, dans d'autres augmenter.

Aucune de ces attentes n'a trouvé un écho dans vos propositions, les communes étant les seules collectivités considérées au travers du texte.

Les 36 000 communes que compte notre pays, nées de la Révolution, sont un symbole de liberté. Ce nombre pléthorique a donné lieu à un foisonnement de formes de coopération : syndicats intercommunaux à vocation unique, syndicats intercommunaux à vocation multiple, syndicats mixtes, syndicats d'agglomération nouvelle, communautés de communes, communautés d'agglomération, communautés urbaines, pays. Vous aviez annoncé un grand ménage, et nous vous voyions déjà arriver avec votre balai !

Il s'agissait d'organiser, de simplifier et de clarifier cette coopération, mais le projet de loi, en dépit de louables efforts, ne fait qu'accroître la confusion : on crée les métropoles, les pôles métropolitains et les communes nouvelles, sans supprimer aucune des structures existantes... Peut-être eût-il été préférable, monsieur le ministre, de suivre certaines de nos recommandations.

Nous l'avons dit, et nous n'allons pas renier notre parole : nous sommes d'accord pour la création de sept ou huit métropoles destinées à émerger dans l'espace européen et à rivaliser avec Munich, Glasgow, Milan, Barcelone. Vous connaissez ce dossier par cœur, monsieur le ministre, vous qui vivez dans une de ces agglomérations. Nous attendions que la loi fixe les critères d'accès au statut de métropole et de délimitation du territoire métropolitain. Ces critères auraient pu être l'existence d'un aéroport international, de connexions TGV, d'un ensemble suffisant d'universités et d'écoles d'ingénieurs, de centres de recherche médicale et technologique, etc. Tout cela figure dans les conclusions de la commission présidée par M. Belot. Il aurait fallu en outre confier aux métropoles des compétences stratégiques, par exemple en matière d'enseignement supérieur et de recherche, mais vous vous y êtes refusé, préférant ratisser à leur profit, ou plutôt mettre à leur charge, des compétences de proximité de niveau communal ou départemental. Ce n'est pas en œuvrant

dans ce registre qu'elles émergeront dans l'espace européen ! Je crains que vous ne vous soyez trompé de moyen pour atteindre un objectif qui était louable.

Plutôt que l'ajout de nouvelles structures, nous attendions une harmonisation et un statut unique de la coopération intercommunale. Nous attendions la fixation d'échéances plus rapprochées en ce qui concerne l'achèvement et la rationalisation de l'intercommunalité. Nous attendions une ambition forte en termes de réduction du nombre de syndicats intercommunaux, or vous osez à peine en parler. Nous attendions de nouveaux transferts de compétences aux communautés pour élargir le socle commun.

La montagne accouche d'un élu hybride : le conseiller territorial. Son rôle est tellement mal compris sur le terrain, il est tellement critiqué, il sera tellement mal élu, il engendrera tellement de confusion et suscitera tant de jeux byzantins au sein des assemblées régionales que je ne m'acharnerai pas sur lui, monsieur le ministre : on lui « fera la peau » dans les territoires ! (Rires sur les travées du groupe socialiste.) Nous sommes nombreux ici à partager cette opinion, y compris dans les rangs de la majorité, où certains tiennent un autre langage sur le terrain que dans cet hémicycle !

Monsieur le ministre, je suis profondément déçu par l'absence de fond et de corps de votre projet de loi !



Intervention...

Projet de loi de réforme des collectivités territoriales [DG]

par Dominique VOYNET, sénatrice de la Seine-Saint-Denis
(séance du mardi 19 janvier 2010)

« Soit on réforme, soit on ne réforme pas ! » C'est par ces mots prometteurs que le Président de la République avait tenté, en présentant ses vœux aux parlementaires pour l'année 2009, de répondre aux inquiétudes suscitées, y compris au sein de sa majorité, par la frénésie législative qui semblait s'être emparée de lui. Nous pouvons témoigner que Nicolas Sarkozy a tenu ses promesses en 2009 ! Ceux qui, parmi vous, espéraient que la loi serait élaborée minutieusement, avec sagesse et prudence, en sont encore pour leurs frais. Ceux qui n'avaient jamais imaginé que le Conseil constitutionnel, gardien de notre loi fondamentale, garantie de la démocratie et de l'État de droit, puisse être si ouvertement contesté, accusé de nuire aux ambitions « court-termistes » de ce régime, en perdent aujourd'hui leur latin. Silence, on réforme ! Procédure accélérée et vote conforme : telle est la méthode généralement employée.



Je l'admets, concernant le projet de réforme territoriale que nous examinons aujourd'hui, la recette est sensiblement différente, mais la saveur n'en reste pas moins familière : il est ici une nouvelle fois question de concentration des pouvoirs entre les mains de l'exécutif et d'affaiblissement de tout ce qui s'apparente, de près ou de loin, à un contre-pouvoir.

La nécessité d'améliorer l'organisation territoriale de la France fait pourtant l'objet d'un assez large consensus : rendre son cadre institutionnel plus lisible pour les citoyens est un enjeu démocratique majeur. C'est pourquoi personne dans cet hémicycle, me semble-t-il, n'est attaché au statu quo. La clarification de la répartition des compétences, de plus en plus nombreuses, assumées par

les collectivités, la réaffirmation de leur autonomie financière - pourtant déjà inscrite dans la Constitution -, la simplification des circuits de décision : autant de pistes pour perfectionner l'architecture territoriale de notre pays.

En dépit des grands discours annonçant une véritable révolution territoriale, malgré la réunion d'un comité réunissant des compétences reconnues, ce projet de loi apparaît, en premier lieu, extrêmement décevant. Loin de simplifier le fameux millefeuille français, tant décrié, il le rend encore plus complexe !

Monsieur le ministre, je vous mets au défi d'expliquer de manière compréhensible aux citoyens la différence entre les métropoles, les pôles métropolitains, les communautés urbaines, les communautés d'agglomération et les simples communautés de communes ! Pourriez-vous préciser quelle simplification vous percevez dans le fait qu'un certain nombre de compétences, relevant jusqu'ici des conseils généraux, pourraient désormais être confiées aux métropoles ? Le projet de loi prévoit que, dans les départements comprenant une métropole, les conseils généraux exerceront des compétences différentes dans les territoires compris dans la métropole et dans le reste du département ! Pis encore : deux départements limitrophes n'auront pas les mêmes compétences selon qu'ils accueilleront ou non une métropole !

Par ailleurs, ce projet de loi entend faciliter les fusions de régions et de départements. Mais, concernant les départements, quel résultat pensez-vous donc obtenir, sinon la constitution de départements plus vastes, perdant en quelque sorte la proximité qui faisait jusqu'ici la pertinence de cet échelon en matière sociale, sans pour autant consolider leurs compétences ? Des compétences égales, voire diminuées s'ils accueillent une métropole, exercées sur des territoires plus étendus : est-ce là une amélioration ?

Bien sûr, ce texte prévoit l'élection des délégués communautaires au suffrage universel direct : il était temps ! C'était devenu une urgence démocratique compte tenu de la place qu'occupent à présent les intercommunalités dans le paysage local. Plus de la moitié des articles de ce projet de loi sont par ailleurs consacrés à l'achèvement de la carte de l'intercommunalité, qui constitue, en soi, une bonne chose. Mais dans la mesure où 93,1 % des villes françaises - ce chiffre figure dans votre rapport, monsieur Courtois - sont déjà impliquées dans une coopération intercommunale au 1er janvier 2009, vous conviendrez, monsieur le ministre, qu'il ne s'agit pas là d'une avancée si extraordinaire !

J'ajoute que si les regroupements de communes et la constitution d'intercommunalités doivent effectivement être encouragés, nous sommes quelque peu préoccupés à l'idée que les ordonnateurs en la matière, c'est-à-dire les préfets, puissent négliger le principe constitutionnel de libre administration des collectivités locales. Nous restons vigilants sur ce point. N'y voyez pas une quelconque marque de défiance à l'égard des préfets, monsieur le ministre, mais comme un certain nombre d'entre eux dirigent également les cabinets de membres du Gouvernement, comprenez que nous souhaitons nous assurer que des considérations politiques, voire politiciennes, ne polluent pas exagérément ce processus.

En résumé, ce texte, pourtant intitulé « projet de loi de réforme territoriale », ne répond aucunement aux objectifs annoncés. Il ne simplifie pas l'organisation territoriale de la France et reporte à un projet de loi ultérieur l'examen de la question de la répartition des compétences. La juxtaposition des différentes mesures de ce projet de loi dresse en outre un tableau pour le moins flou de l'organisation territoriale de demain. Je prendrai un simple exemple à cet égard : le Gouvernement avait annoncé vouloir renforcer les régions françaises pour qu'elles puissent supporter la comparaison à l'échelle de l'Europe ; pourtant, ce projet de loi menace doublement les régions, d'abord parce qu'il prévoit de supprimer leur clause générale de compétence, réduisant d'autant leur capacité motrice, ensuite parce qu'il institue des conseillers territoriaux siégeant à la fois dans les conseils régionaux et dans les conseils généraux. Ces conseillers, élus au sein de leurs départements respectifs, pourraient bien être tentés d'adopter une vision des problèmes centrée sur les

intérêts du département dont ils sont issus, aux dépens de considérations et d'enjeux régionaux plus globaux.

Dans ces conditions, monsieur le ministre, quelle logique cohérente a bien pu présider à l'élaboration de ce texte ? Vous donnez l'impression de ne pas savoir quoi faire du département, mais vous le placez dans le même temps en position de sursis. Ceux qui faisaient mine de vous croire quand vous prétendiez ne pas vouloir étrangler financièrement les collectivités territoriales en réformant la fiscalité locale pourraient bien finir par ouvrir les yeux !

Alors, à quoi peut donc bien servir ce projet de loi ? L'essentiel semble dit en quelques mots dès l'article 1er : s'il consacre effectivement l'avènement des conseillers territoriaux après qu'un premier texte, en décembre dernier, eut annoncé leur création en 2014, le plus important, c'est-à-dire le mode de scrutin pour l'élection de ces nouveaux conseillers et les compétences qu'ils exerceront, est encore reporté à un futur projet de loi. Cette méthode a un nom : le teasing. Habilement organisé, ce teasing législatif nuit évidemment au fonctionnement démocratique de nos institutions. Je me permets de vous le rappeler, monsieur le ministre : les parlementaires sont censés connaître la loi qu'ils ont à voter, et les citoyens pouvoir la comprendre !

Néanmoins, nous sommes avertis : pour l'élection de 80 % des futurs conseillers territoriaux, c'est un scrutin uninominal à un tour qui reste prévu. On en discute encore, semble-t-il, en haut lieu, mais la logique est claire : il s'agit de reprendre le pouvoir qui échappe à l'UMP au sein des collectivités territoriales, en espérant remporter la mise avec une majorité relative de 30 % à 35 % des suffrages seulement au premier et unique tour de scrutin. Tel est le grand dessein de la réforme concoctée par le Président de la République !

Dérogeant ainsi aux principes démocratiques qui ont jusqu'ici prévalu, le projet de loi s'expose à un possible rappel à l'ordre constitutionnel. Peu importe : chanter d'une rupture qui conduit de toutes parts au délitement de la cohésion nationale, le Président de la République n'en est plus à une fracture près... Après l'audiovisuel public, l'hôpital, le projet recentralisateur du Grand Paris, dont l'examen a été prudemment reporté après les élections régionales, et en attendant une

réforme de la justice qui suscite de nombreuses et légitimes inquiétudes pour l'indépendance de celle-ci, il fallait remettre la main, coûte que coûte, sur les pouvoirs locaux.

Que n'avons-nous pas entendu pour justifier cette entreprise ! Les élus locaux seraient trop nombreux, ils seraient de mauvais gestionnaires, se complaisant dans une gabegie dispendieuse. Ils sont devenus, dans la bouche du chef de l'État, la cause de tous les maux. Cette vision erronée ignore évidemment les mises en garde de la Cour des comptes, qui a récemment expliqué que, au-delà des déficits abyssaux qui caractérisent la conduite de la France par le gouvernement actuel, lorsque les collectivités territoriales se voyaient transférer des compétences jusque-là assumées par l'État, induisant le recrutement de personnels, sans pour autant percevoir les dotations financières correspondantes, l'administration centrale de l'État omettait d'ajuster ses propres effectifs. Par conséquent, on peut craindre que la vindicte présidentielle ne relève avant tout d'une posture tacticienne, étrangère à l'intérêt général.

J'en veux pour preuve qu'il fut une époque où Nicolas Sarkozy semblait voir dans les collectivités territoriales plus une opportunité qu'une menace pour la France. N'a-t-il pas lui-même écrit ces mots, dans un ouvrage publié en 2001 : « Une nation moderne est une nation qui revendique la décentralisation. Un État moderne est celui qui organisera son efficacité en reconnaissant qu'il lui est impossible de tout régenter, diriger, organiser. »

En conclusion de mon intervention, face aux visées jacobines et claniques qui semblent sous-tendre ce projet de loi, j'en appelle au sursaut républicain de l'ensemble des membres de cette assemblée, puisqu'ils représentent les collectivités territoriales, mises à mal par ce projet de loi.



Intervention...

Projet de loi de réforme des collectivités territoriales [DG]

par Gérard COLLOMB, sénateur du Rhône
(séance du mardi 19 janvier 2010)

Monsieur le président, monsieur le ministre, monsieur le président de la commission, messieurs les rapporteurs, mes chers collègues, je suis de ceux qui pensent que le travail parlementaire doit permettre d'améliorer les projets de loi, comme ce fut le cas, par exemple, à l'occasion de la réforme de la taxe professionnelle. Si les sénateurs n'avaient pas contribué à modifier de manière fondamentale le texte initial du Gouvernement, nous rencontrerions sans doute aujourd'hui encore plus de difficultés dans nos collectivités locales. Pour ma part, c'est dans cet esprit que j'aborde le présent débat.



Les collectivités locales sont, à l'heure actuelle, un acteur important, peut-être essentiel, du développement de notre pays. Si l'action du Gouvernement est évidemment fondamentale, elle n'a à mon avis aucune portée si celui-ci ne fait pas confiance aux collectivités territoriales. C'est pourquoi la réforme ne pourra se faire contre elles ou sans elles.

Cela étant, que devons-nous nous fixer comme objectif ? Le rapport Belot est clair : nous devons viser l'excellence des territoires, tant dans la performance économique que dans la prise en compte des besoins sociaux de la population ou dans la création d'un cadre de vie permettant à nos concitoyens de s'épanouir au mieux.

Cet objectif ne saurait être atteint si nous nous enfermons dans une caricature de débat, opposant territoires ruraux et territoires urbains, petites villes et grandes agglomérations, centre et périphérie. Si nous abordons le débat de cette manière, le texte issu de nos travaux ne représentera

pas une avancée positive pour l'avenir de notre pays. La France, pour gagner, pour permettre à tous ses citoyens de vivre bien, a besoin de tous ses territoires, qu'ils soient grands ou petits, urbains ou ruraux : leur diversité est pour elle une chance.

Il convient donc que la loi prenne en compte cette diversité. En examinant ce projet de loi, j'ai vu par exemple une métropole qui dépouillait les communes la composant de tous leurs pouvoirs, sauf en matière d'état civil, de crèches et de petite enfance. Ayant quelque expérience de l'intercommunalité, j'ai alors pensé que si certains élus étaient prêts à assurer en commun des services urbains, à mettre en place une stratégie métropolitaine communautaire, ils n'étaient pas disposés à accepter que la gestion quotidienne soit transférée totalement des communes à la métropole.

En commission des lois, j'ai donc prôné à vos côtés, monsieur Braye, un juste équilibre entre métropole et échelon de proximité, entre centre et périphérie. Cela ne doit cependant pas conduire à proposer, comme vous le faites aujourd'hui, d'abolir la notion de centralité : seule importerait la périphérie, le cœur des villes devant être négligé. En définitive, les élus représentant très peu d'habitants devraient, selon ce schéma, l'emporter au sein de l'intercommunalité ou de la métropole !

Pour l'élection des délégués communautaires, nous avons par exemple proposé, monsieur Braye, que tous les territoires soient représentés, que chaque commune soit représentée, mais qu'il y ait en même temps une certaine adéquation entre la réalité démographique et le nombre de sièges.

S'il n'en était pas ainsi, c'est le fondement même de notre République qui serait remis en cause. Il faut une certaine égalité devant le suffrage universel.

Si nous voulons continuer à progresser dans la construction de métropoles d'intérêt national, ce sera nécessairement par la recherche d'une complémentarité entre les fonctions majeures et les fonctions de proximité. C'est ce que doit permettre le texte issu des travaux de la commission des lois.

Au-delà des villes qui ont la capacité de devenir des métropoles d'intérêt national, il fallait aussi répondre aux problématiques de nos plus grandes agglomérations. C'est pourquoi la création de pôles métropolitains me semble être une bonne idée, qu'il conviendra certes de préciser au cours des débats.

Nous savons bien aujourd'hui que les plus grandes villes de notre pays sont en compétition non pas entre elles, mais avec les autres grandes villes, en Europe voire dans le monde.

Si nous voulons éviter ailleurs l'étalement urbain constaté en région parisienne, il faut donner à ces villes les moyens de coopérer entre elles. Pour rivaliser avec Barcelone ou Milan, ces agglomérations doivent pouvoir se développer d'un point de vue non seulement quantitatif, mais aussi qualitatif, cher Edmond Hervé, car le propre d'une grande ville, ce n'est pas sa démographie, c'est la qualité dans les domaines universitaire et économique, mais aussi la qualité de la vie et l'équilibre social.

C'est ainsi que nous bâtirons les villes d'avenir.

Mes chers collègues, je souhaite que nous puissions progresser ensemble au cours de ces débats, car il me semble que les points de convergence sont nombreux. Finalement, le seul véritable blocage concerne le conseiller territorial.

Monsieur le ministre, vous savez bien qu'entre les compétences d'un conseil général et celles d'un conseil régional le champ est très divergent.

C'est, à mon sens, ce qui fait la qualité de ces deux assemblées : l'une se caractérise par la proximité, la prise en compte de la vie quotidienne et des problèmes sociaux ; l'autre essaie plus largement de construire l'avenir, afin que notre pays soit compétitif au niveau mondial. Nous devons donc essayer de progresser ensemble, mes chers collègues, pour éviter de réitérer les erreurs commises lors de la réforme de la taxe professionnelle.

Je me rappelle être intervenu à cette tribune pour attirer l'attention sur le fait que les villes, les agglomérations, les départements les plus industrialisés seraient les plus grandes victimes de la réforme.

Le ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi vient de nous faire parvenir ses chiffres. Je vous en cite quelques-uns : Dunkerque subit une perte d'autonomie de 65 %, Montbéliard de 56 % et Fos de 75 %. Dans le même temps, les communes résidentielles sont gagnantes. Est-ce ainsi que nous soutiendrons l'industrie française ?

Mes chers collègues, tirons les leçons du passé pour essayer de préparer ensemble l'avenir !



Intervention...

Projet de loi de réforme des collectivités territoriales [DG]

par Jean-Jacques LOZACH, sénateur de la Creuse

(séance du mardi 19 janvier 2010)

Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, deux motifs ont guidé la rédaction du texte qui nous est soumis : un nombre prétendument excessif, d'une part, de collectivités territoriales et, d'autre part, d'élus. Or la mission Belot-Krattinger a montré qu'il n'y a pas plus de niveaux de collectivités en France que dans les pays comparables et que le nombre d'élus n'ajoute aucune difficulté, au contraire.



Il y a un an, cette mission temporaire sur l'organisation et l'évolution des collectivités territoriales débutait ses travaux. Ce travail collectif et consensuel de grande qualité faisait honneur au Sénat. C'était une sorte de printemps législatif. À la dernière seconde, le groupe UMP a présenté une contribution comportant des propositions surprenantes, contradictoires avec ce que ses propres représentants venaient d'approuver ! Mais, au final, le travail considérable et novateur de la mission a été bien mal respecté. Déconsidéré, le Sénat travaille maintenant sur les propositions des hommes de l'Élysée, pas encore « sous leur dictée », certes. Mais, reconnaissons-le, les principes affichés lors de la dernière révision constitutionnelle et les ambitions en matière d'initiative parlementaire sont bien mal traités.

Dans les années quatre-vingt, la décentralisation a été très violemment combattue par la droite parlementaire. Mais chacun a vite reconnu ses bienfaits : une profonde et exemplaire oxygénation de notre vie administrative. Or, au vu de ce projet de loi, on peut se demander si certains ont bien accepté ce qui, pour le coup, était une heureuse révolution.

Cette logique de décentralisation, peu à peu adaptée et perfectionnée, a guidé les lois successives de 1992, de 1995, de 1999, de 2002 et de 2004.

Mais, aujourd'hui, vous nous proposez un changement de cap, radical et brutal, car votre projet de loi signifie l'enterrement de la décentralisation, sous prétexte de simplifier l'entrelacs des échelons territoriaux. Il signe l'enterrement d'une décentralisation qui, pourtant, préserve les particularismes géographiques et culturels et permet à nos concitoyens d'entretenir des relations de proximité avec des élus qui se penchent sur leurs difficultés ou leurs projets.

Or nous allons, via les conseillers territoriaux, vers une « déterritorialisation » des élus. En réalité, c'est même une véritable recentralisation que nous impose le Gouvernement. On a pourtant connu Nicolas Sarkozy plus ouvert à l'égard des territoires, notamment lorsque, en 2001, il déclarait ceci : « Une nation moderne est une nation qui revendique la décentralisation. Un État moderne est celui qui reconnaît qu'il lui est impossible de tout régenter, diriger, organiser. »

J'ai bien peur que la réforme qui nous est ici proposée ne soit l'antithèse complète de la modernité évoquée par le Président de la République.

Ainsi, pour la première fois depuis 1982, il n'est plus question d'accorder davantage de responsabilités aux échelons et aux représentants locaux ; pour la première fois, il est question non plus de les émanciper, mais, à l'inverse, de limiter leurs libertés, de les encadrer de manière étouffante, voire de les déstabiliser. Nous allons vers une régression majeure.

Cette révision générale des politiques publiques appliquée à l'architecture territoriale de la République, associée à la mise sous tutelle financière des collectivités territoriales, marque le retour historique d'un jacobinisme qui refuse de

dire son nom et qui affaiblit délibérément des corps intermédiaires pourtant indispensables à une démocratie vivante. Et que nous propose-t-on en compensation de cette ample restructuration ? Des conseillers territoriaux !

Cette vaste supercherie ne convainc même pas, j'en suis sûr, beaucoup de nos collègues de la majorité. La mission de ces conseillers, trop peu nombreux, sera bien difficile, voire inopérante ; elle se déploiera au détriment du lien social, de l'écoute des attentes de la population, de la proximité, principe républicain de base. Si cette réforme est votée, l'État ne respectera pas la Constitution de notre République et ne remplira pas sa mission d'équité.

Le département, premier partenaire des communes, acteur incontournable de la solidarité sociale et territoriale, se trouve sérieusement menacé. Il était déjà mis à mal par des transferts considérables de charges non compensés depuis une dizaine d'années. Cet étranglement financier, accompagné de la suppression de la clause de compétence générale, menace son avenir.

D'ailleurs, la majorité parlementaire semble déjà envisager l'étape suivante. Invité dans une émission de télévision, le 11 janvier dernier, Jean-François Copé n'évoquait-il pas déjà la fusion des départements et des régions ? Édouard Balladur n'a-t-il pas préconisé « l'évaporation des départements » ?

Je ne peux pas croire que le projet de loi qui nous est soumis soit l'acte I de la disparition des départements. Nombre d'entre nous sont membres d'un conseil général ou l'ont été. Nous sommes bien placés pour apprécier, au quotidien, l'importance de cet acteur au niveau local. Pourtant, ce texte, en particulier son article 12, ouvre une brèche susceptible de conduire à la mort des départements.

Les conseillers territoriaux envisagés seront désignés à l'issue d'un scrutin à un seul tour, scrutin d'où sortiront parfois des élus minoritaires. Est-ce ce lien que vous souhaitez établir avec vos concitoyens ? Par ce tripatouillage du mode d'élection, on affaiblit la légitimité des élus et on dénature la volonté populaire ; on ne tient aucun compte de la tradition électorale de notre pays, pourtant bien acceptée de tous.

À ce propos, j'ose à peine évoquer l'incertitude et l'immobilisme qui risquent de peser sur nos col-

lectivités d'ici à 2014. En effet, le risque est grand de voir nos collectivités paralysées pendant quatre ans, alors même que, maintenant plus que jamais, elles doivent impérativement se montrer réactives face à la crise.

Qu'en est-il des régions proprement dites ? Sortiront-elles renforcées ? À l'évidence non, car leur pouvoir émergent subit un funeste coup d'arrêt. L'incontestable affirmation du fait régional devenait-elle dérangeante ?

Enfin, je veux exprimer ma crainte de voir s'aggraver la dévitalisation de nombreux espaces ruraux, dont le dynamisme du tissu économique et social repose en particulier sur l'organisation et l'animation des territoires. La notion de proximité est chère à l'ensemble des Français, mais elle l'est sans doute davantage encore sur ces espaces en difficulté, qui assistent au dramatique effacement des services publics de l'État.

Monsieur le ministre, les citoyens ne s'opposent pas à votre vœu de réforme par conformisme, habitude ou refus du changement ; ils apprécient tout simplement que, au sein de nos institutions de proximité territoriale, s'exercent la démocratie, le débat et la solidarité au quotidien, en un mot la citoyenneté, bien si précieux pour notre fonctionnement républicain.



Intervention...

Projet de loi de réforme des collectivités territoriales [DG]

par Claude BERIT-DEBAT, sénateur de la Dordogne
(séance du mardi 19 janvier 2010)

Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, comme je l'ai fait à diverses reprises du haut de cette tribune, ou lors de la discussion des propositions de la commission Belot, je concentrerai mon intervention sur l'intercommunalité.



Permettez-moi au préalable de faire quelques observations sur la méthode retenue par le Gouvernement pour engager la réforme des collectivités locales.

Cette réforme est saucissonnée en quatre textes, eux-mêmes pris en sandwich - si vous me permettez cette image - entre la suppression de la taxe professionnelle et la future clarification des compétences.

La réforme de la fiscalité, avec le remplacement de la taxe professionnelle par la contribution économique territoriale, a des incidences très fortes sur le financement des intercommunalités, notamment sur les intercommunalités à fiscalité propre. Les communautés d'agglomération seront particulièrement touchées, et j'en parle en connaissance de cause puisque je préside une communauté d'agglomération d'environ 70 000 habitants.

On peut faire deux reproches majeurs à la contribution économique territoriale.

Tout d'abord, elle manque de dynamisme par rapport à la taxe professionnelle, puisqu'elle est constituée d'une cotisation foncière des entreprises qui évolue peu et d'une cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises dont le taux sera fixé sur le plan national, ce qui coupe le lien entre les entreprises et les territoires.

Par ailleurs, la CET se traduira de fait - et j'insiste sur ce point - par la création d'une fiscalité sur les ménages que beaucoup d'élus, notamment dans ma communauté d'agglomération, refusaient d'instaurer.

Outre une nouvelle fiscalité, la réforme des collectivités locales passera par une clarification des compétences dont on ignore encore la nature, puisque le projet de loi devrait être discuté dans un an.

Contrairement à ce qui a pu être affirmé, la suppression de la clause de compétence générale pour les conseils généraux et les conseils régionaux mettra automatiquement en difficulté les communes et certaines intercommunalités qui avaient pourtant bien besoin de ces deux collectivités pour boucler des plans de financement de projets à caractère sportif, culturel, éducatif, économique. Les intercommunalités seront donc prises entre le marteau de la nouvelle fiscalité et l'enclume de compétences redéfinies.

J'en viens plus précisément au texte qui nous est soumis. Je soutiendrai certains principes qui me semblent importants, notamment l'achèvement de la carte de l'intercommunalité, le renforcement des pouvoirs de la commission départementale de coopération intercommunale et de la représentativité des membres des EPCI dans cette commission.

Dans ce domaine, il nous reste des progrès à réaliser ; mais, comme l'a indiqué le Gouvernement, le chantier est ouvert. Je m'en réjouis, car il appartient aux élus et non au seul préfet d'établir le schéma départemental de coopération intercommunale et de décider de l'éventuelle fusion de certaines intercommunalités.

La commission Belot avait proposé l'élection des délégués communautaires par fléchage. Il me semble toutefois nécessaire de revoir le tableau

qui nous a été proposé, dans la mesure où nous ne disposons d'aucune simulation. Les socialistes présenteront de nouvelles propositions. Comme j'ai déjà eu l'occasion de l'indiquer à cette tribune, il serait souhaitable, pour assurer la parité et la non-discrimination, de procéder à l'élection des délégués communautaires dans toutes les communes, sans fixer un seuil de 500 habitants.

Quant au nombre de délégués des intercommunalités, même si cela doit nous amener à fixer certains critères démographiques et représentatifs, il convient, me semble-t-il, de revenir à une pratique qui n'impose pas de manière uniforme, sur tous les territoires, la même représentativité des conseils communautaires.

J'évoquerai enfin la limitation des exécutifs des intercommunalités. Il ne me semble pas cohérent d'appliquer aux membres du bureau d'une intercommunalité une double limite liée au nombre de vice-présidents, qui ne devrait pas dépasser quinze, et à un pourcentage, qui serait de 20 % des membres. Je rappelle que, dans les communes et les intercommunalités qui sont issues de la collaboration des communes, le nombre des adjoints au maire ou au président peut atteindre 30 % des membres du conseil ou de l'assemblée.

Nous devons donc encore travailler afin d'élaborer les modalités d'une représentativité choisie, définie par les conseils communautaires, et non imposée par le haut, ce qui constituerait une vraie recentralisation, contraire aux mouvements de décentralisation que nous avons connus.



Intervention...

Projet de loi de réforme des collectivités territoriales [DG]

par Alain ANZIANI, sénateur de la Gironde
(séance du mardi 19 janvier 2010)

Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, je commencerai mon intervention par cette question : quelles sont aujourd'hui les préoccupations des Français ? Le chômage, le pouvoir d'achat qui diminue, les inégalités qui se creusent, les délocalisations qui menacent notre industrie, peut-être aussi la planète qui s'affole...



Vous m'accorderez, monsieur le ministre, que ces difficultés ne relèvent ni des communes, ni des départements, ni des régions. Pourtant, vous choisissez de mener avec la plus grande énergie la réforme des collectivités territoriales, en dénonçant ces dernières, ou en les qualifiant de boucs émissaires de tous les maux que je viens d'énoncer. Vous inventez, qui plus est, le conseiller territorial, comme si cet élu à deux têtes allait répondre à des questions qui relèvent pourtant, pour l'essentiel, de la compétence du Gouvernement. D'une certaine façon, je suis injuste, monsieur le ministre, car vous avancez un argument fort et simple à l'appui de votre volonté de big bang territorial : la réduction de la dette publique qui, effectivement, devient astronomique. Vous avez raison : une dette qui frôle les trois quarts du produit intérieur brut compromet certainement l'avenir. Mais à chaque fois que vous pointez du doigt l'endettement public, vous faites en réalité le procès non pas des collectivités territoriales, mais de l'État. Sur 1 500 milliards d'euros d'endettement, les collectivités n'interviennent que pour 141 milliards d'euros, soit moins de 10 %.

L'État veut réformer les collectivités : qu'il commence par se réformer lui-même ! Cette réforme de l'État ne devrait pas se confondre avec les res-

trictions budgétaires de la révision générale des politiques publiques, c'est-à-dire avec des suppressions d'emplois parfois aveugles. Ce n'est pas en fermant des tribunaux, des hôpitaux ou des sous-préfectures que vous allez changer notre administration en profondeur.

La vraie réforme de l'État consiste dans un autre partage de l'action publique et, au fond, près de trente ans après les lois Defferre, à accepter enfin la décentralisation. Aujourd'hui, l'État entretient une relation ambiguë avec les collectivités locales. Incapable de gestion de proximité, il transfère des compétences, mais souvent à regret, toujours avec méfiance et jamais à bon compte - Philippe Madrelle en sait quelque chose dans notre département de la Gironde !

À l'inverse, faute de moyens, il fait les poches des collectivités pour trouver de quoi financer ce qui lui incombe, notamment les grandes infrastructures du territoire. Parfois, il lui arrive même de mettre aux enchères une ligne de TGV ou une autoroute. Et toujours, sans crainte de se contredire, il leur fait le procès de dépenser trop.

La vérité est autre : la dépense publique de nos collectivités ne représente que 21 % de la dépense publique totale en France ; elle est par ailleurs l'une des plus faibles d'Europe : moitié moins qu'en Allemagne, trois fois moins qu'au Danemark.

Voilà sans doute notre grand désaccord. Nous pensons que la décentralisation est une chance ; au-delà de vos déclarations de principe, vous la voyez comme un danger. Nous voulons la développer ; vous voulez la diminuer.

Ce désaccord est sans doute encore plus profond, car il oppose deux visions. La première date des années Thatcher : moins il y a d'action publique, mieux le pays se porte ; cela donne moins d'État et moins de collectivités locales.

Nous connaissons le résultat...

La seconde vision, qui est la nôtre, privilégie le service public, qu'il soit national ou local.

En fait, monsieur le ministre, le gouvernement auquel vous appartenez tente de vendre cette réforme avec des mots : la modernité, le progrès, l'innovation, l'adaptation... J'ai même entendu tout à l'heure l'un de nos collègues nous dire que M. Fillon allait enfin réaliser la réforme dont il avait rêvé... Mais quand ce rêve-là prendra fin, nous ouvrirons les yeux et découvrirons un paysage dévasté par votre casse territoriale !



Motion référendaire...

tendant à proposer au Président de la République de soumettre au référendum le projet de loi de réforme des collectivités territoriales (n° 206)

(séance du mercredi 20 janvier 2010)

MOTION

tendant à proposer au Président de la République de soumettre au référendum le projet de loi de réforme des collectivités territoriales (n° 170, 2009-2010),

PRÉSENTÉE

Par M. Jean-Pierre BEL, Mmes Nicole BORVO COHEN-SEAT, Michèle ANDRÉ, M. Jean-Etienne ANTOINETTE, Mme Éliane ASSASSI, MM. David ASSOULINE, Bertrand AUBAN, Jean-Michel BAYLET, Mme Marie-France BEAUFILS, MM. Claude BÉRIT-DÉBAT, Jacques BERTHOU, Jean BESSON, Mme Maryvonne BLONDIN, M. Yannick BODIN, Mme Nicole BONNEFOY, M. Yannick BOTREL, Mme Alima BOUMEDIENE-THIERY, M. Martial BOURQUIN, Mme Bernadette BOURZAI, M. Michel BOUTANT, Mme Nicole BRICQ, M. Jean-Pierre CAFFET, Mme Claire-Lise CAMPION, M. Jean-Louis CARRÈRE, Mmes Françoise CARTRON, Monique CERISIER-ben GUIGA, MM. Yves CHASTAN, Gérard COLLOMB, Yves DAUDIGNY, Marc DAUNIS, Mmes Annie DAVID, Michelle DEMESSINE, Christiane DEMONTÈS, M. Claude DOMEIZEL, Mme Josette DURRIEU, MM. Jean-Luc FICHET, Guy FISCHER, François FORTASSIN, Thierry FOUCAUD, Bernard FRIMAT, Jean-Pierre GODEFROY, Mme Brigitte GONTHIER-MAURIN, MM. Claude HAUT, Edmond HERVÉ, Mme Odette HERVIAUX, M. Robert HUE, Mme Annie JARRAUD-VERGNOLLE, M. Claude JEANNEROT, Mmes Bariza KHIARI, Marie-Agnès LABARRE, MM. Serge LAGAUCHE, Jacky LE MENN, Jean-Jacques LOZACH, François MARC, Mme Josiane MATHON-POINAT, MM. Rachel MAZUIR, Jean-Pierre MICHEL, Gérard MIQUEL, Jean-Jacques MIRASSOU, Mme Renée NICOUX, MM. Jean-Marc PASTOR, François PATRIAT, Jean-Claude PEYRONNET, Bernard PIRAS, Roland POVINELLI, Daniel RAOUL, Marcel RAINAUD, François REBSAMEN, Daniel REINER, Mme Patricia SCHILLINGER, MM. Michel SERGENT, Jean-Pierre SUEUR, Mme Odette TERRADE, MM. René TEULADE, Bernard VERA et Richard YUNG,

Sénateurs

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Avec la réforme territoriale, scindée en quatre projets de loi, le Gouvernement entreprend une profonde réorganisation administrative locale qui soulève des questions fondamentales, constitutionnelles et politiques, que seul le peuple souverain doit trancher.

Le recours au référendum constitue une obligation pour au moins cinq motifs.

Alors que l'article premier de la Constitution prescrit que l'organisation de la France est décentralisée, la politique conduite depuis 2007 à l'égard des collectivités locales se traduit par une recentralisation comme en témoigne la suppression de la taxe professionnelle, le projet de rapprochement des départements et des régions, le rôle renforcé des préfets dans l'organisation territoriale. Cette politique se traduit aussi par une défiance envers les élus locaux, accusés de gabegie et d'inefficacité.

La France avait fait un choix historique en 1981 basé sur la responsabilité locale, l'innovation des territoires, la démocratie de proximité, choix confirmé depuis par plusieurs lois de renforcement de la décentralisation. À l'heure où le pays a besoin de la vitalité de ses collectivités, de l'engagement de leurs élus, ce retour trente ans en arrière doit être soumis aux Français. Ils doivent pouvoir se prononcer directement sur la recentralisation ou sur la poursuite de la décentralisation.

Alors que l'article 72 de la Constitution dispose que les collectivités territoriales s'administrent librement par des conseils élus, et donc que chaque collectivité doit disposer d'une assemblée délibérante qui lui est propre, le projet de loi de réforme des collectivités territoriales prévoit la

quasi-fusion des conseils généraux et des conseils régionaux avec les mêmes élus gérant les deux niveaux de collectivité. Chaque niveau perdra sa spécificité, impulsion et coordination pour la région, proximité pour le département. L'un deviendra une simple structure d'accompagnement des politiques nationales, l'autre préparera sa suppression programmée. Les Français doivent pouvoir se prononcer directement sur la pérennité des départements et des régions ou sur leur fusion programmée.

Alors que l'article 72 de la Constitution précise que les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en oeuvre à leur échelon, le projet de loi envisage de supprimer la clause générale de compétence et donc de priver les départements et les régions de la seule solution qui permette d'appliquer des politiques différentes dans des territoires qui ont des problématiques différentes. Les Français doivent pouvoir se prononcer directement pour savoir si les collectivités locales doivent être cantonnées dans des compétences décidées par l'État ou maintenir leur compétence générale afin notamment de répondre aux attentes des usagers des services publics locaux et permettre le développement de leurs territoires.

Alors que l'article premier de la Constitution oblige la loi à favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux, les projets de loi procèdent à une régression de la place des femmes au sein des futurs conseils territoriaux compte tenu du recul du scrutin proportionnel. Les Français doivent pouvoir se prononcer directement sur le maintien, ou non, d'un mode de scrutin qui favorise la parité.

Alors que l'élection, c'est-à-dire la désignation d'une femme ou d'un homme par le suffrage des citoyens, constitue un principe constitutionnel fondamental de la République, ces projets instaurent un mode de scrutin dans lequel une partie des conseillers territoriaux élus à la proportionnelle le seront grâce aux suffrages obtenus par les candidats qui n'ont pas été élus au mandat de conseiller territorial mais qui se sont rattachés à une liste. Les Français doivent pouvoir se prononcer directement sur le maintien, ou non, du principe républicain selon lequel un candidat est élu s'il a bénéficié du plus grand nombre de suffrages exprimés sur son nom ou s'il appartient à la liste ayant remporté le plus grand nombre de voix.

La réforme territoriale proposée modifierait donc en profondeur l'organisation des pouvoirs publics. Elle porte une volonté de réduction de la place d'un contre-pouvoir important, les collectivités locales, et de remise en cause des services publics et de l'action publique au niveau décentralisé. Elle entraînerait un bouleversement d'une organisation façonnée par l'histoire et la pratique, où les mots décentralisation, libertés et démocratie locales seraient remplacés par centralisation, négation de la libre administration, recul de la démocratie et des solidarités locales.

Dans ce contexte, il nous paraît indispensable que cette question soit concrétisée par la voie référendaire. Nos concitoyens ne comprendraient pas qu'ils puissent être exclus d'un processus de décision qui concerne aussi intrinsèquement l'organisation de leurs pouvoirs publics, leur vie quotidienne et leur avenir.

En conséquence, les auteurs de la motion demandent la soumission du projet de loi de réforme territoriale au référendum, conformément à l'article 11 de la Constitution qui indique qu'entre dans le champ d'application de cette procédure les projets de loi « portant sur l'organisation des pouvoirs publics ».

MOTION

Article unique

En application de l'article 11 de la Constitution et des articles 67 et suivants du Règlement, le Sénat propose au Président de la République de soumettre au référendum le projet de loi de réforme des collectivités territoriales (n° 170, 2009-2010).



Intervention...

Motion référendaire tendant à proposer au Président de la République de soumettre au référendum le projet de loi de réforme des collectivités territoriales

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

(séance du mercredi 20 janvier 2010)

Madame la présidente, mes- sieurs les ministres, mes chers collègues, pour nous tous, les premiers jours de janvier sont toujours l'occasion de rencontrer nombre de nos concitoyens. Pour ma part, je les ai sentis inquiets, préoccupés par l'avenir, leur avenir, celui de leur famille, de leurs enfants : angoisse portant sur leurs conditions de vie, crainte face au retour massif du chômage, mais aussi peur de la précarité qui, malheureusement, obscurcit l'horizon de centaines de milliers de personnes qui n'ont plus droit à rien.



Dans ce contexte, vous avez choisi de consacrer plusieurs semaines, au Sénat, puis à l'Assemblée nationale, non pas aux souffrances dont je viens de parler, mais à la réforme de l'organisation territoriale de la France. Bien sûr, il y a motif à aller plus loin sur ce sujet, à poursuivre la décentralisation, à adapter cette organisation aux nouvelles donnes d'un monde et d'une société qui bougent. Mais enfin, cette réforme territoriale est éminemment politique ; je dirais même qu'elle est, dans le vrai sens du terme, profondément « idéologique ».

Nous sommes nombreux à y voir un signe supplémentaire du démantèlement de l'État. Pour être plus précis, nous avons l'impression que l'État républicain s'efface derrière l'État manager. Nous avons bien compris aussi, compte tenu des cadeaux fiscaux que vous accordez aux Français les plus privilégiés, qu'il vous faut chercher de nouvelles marges de manœuvre : vous le faites en vous défaussant sur les collectivités locales.

Pour en revenir à la série de textes que vous nous proposez, j'observe que tous portent la marque d'une même volonté, d'un même objectif que je qualifierai presque d'obsessionnel : remettre en cause la décentralisation, le mouvement entamé par la gauche en 1982 avec François Mitterrand et Pierre Mauroy, ce qui a fait dire au même Pierre Mauroy que cette réforme « replongeait notre pays dans un passé révolu ».

Permettez-moi, au moment où l'on essaye de les désigner comme des boucs émissaires, de saluer les quelque 560 000 élus locaux, qui sont dans leur immense majorité des bénévoles et qui ne comptent pas leurs heures pour exercer un mandat conférant d'énormes responsabilités, sans bénéficier en contrepartie de véritables garanties. Oui, permettez-moi de les saluer, eux qui font vivre la démocratie dans notre pays et qui constituent de formidables leviers pour permettre à la France d'investir, d'innover et de se développer.

Nous affirmons, récusant ainsi tous les procès en conservatisme ou en immobilisme que l'on nous fait, que nous sommes pour la réforme ; nous faisons même des propositions très fortes et très précises, sur lesquelles le débat nous donnera l'occasion de revenir... Mais nous sommes partisans d'une réforme pour aller de l'avant, pas pour aller en arrière ! En tout cas, nous sommes clairement opposés à votre méthode, à votre mépris de l'écoute des élus locaux, de leurs associations, de leurs représentants parlementaires...

Vos projets sont incohérents ; ils suscitent la méfiance, voire la défiance, et remettent en cause tant de valeurs auxquelles les Français sont attachés que seul un référendum, et donc la consultation du peuple souverain, peut leur donner une légitimité. Ils sont incohérents, tout d'abord, parce que vous avez voulu réformer la fiscalité locale avant même d'avoir clarifié les res-

ponsabilités de chaque échelon. 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.

Ils sont incohérents, ensuite, parce que le rapprochement des régions et des départements manifeste une profonde méconnaissance de la réalité locale, comme le juge avec pertinence le président de l'Association des régions de France.

Notre organisation territoriale repose fondamentalement sur deux niveaux. Le premier est celui de la stratégie. Il va de l'Europe à la région, en passant par l'État. La région est ainsi l'échelon de mise en œuvre des politiques stratégiques, économiques et de grands équipements, lancées et financées par l'État et l'Union européenne. 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 la solidarité sociale et territoriale, des politiques de proximité. Ce rapprochement illogique est bien le préalable à la fusion : nous savons tous que ce sera, inévitablement, l'étape suivante.

Vos projets sont incohérents, enfin, parce que la remise en ordre des compétences est renvoyée à plus tard. Alors que le rapport Balladur était intitulé Il est temps de décider, l'article 35 représente une capitulation devant la clarification des compétences : celle-ci est renvoyée à plus tard, dans un délai de douze mois à compter de la promulgation de la loi, c'est-à-dire pas avant la mi-2011 ; mais alors, l'élection présidentielle sera trop proche pour que l'on y procède. La clarification sera donc réalisée - si elle a lieu un jour... - sous le prochain quinquennat !

Ce débat parlementaire reflétera, sans aucun doute, la crise de confiance qui oppose les élus locaux et ce gouvernement, une crise illustrée par le congrès des maires en novembre dernier et sur laquelle devraient s'exprimer fortement - tout au moins, je l'espère - des sénateurs de tous bords politiques.

Cette crise de confiance n'est pas nouvelle ; elle est latente depuis la décision prise en 2004 de ne pas compenser les transferts de compétence.

Mais elle s'aggrave.

On peut comprendre les élus locaux : ils n'ont pas confiance dans la réforme de la taxe professionnelle et dans la compensation relais : on nous refait le coup de la compensation à l'euro près ! Le Gouvernement sait très bien que ce système est fragile, que ses conséquences sur les ressources des collectivités territoriales sont incertaines et que cette réforme ne s'attaque pas aux inégalités qui existent entre régions et entre départements.

Les élus locaux n'ont pas été entendus lors de la phase de préparation de la réforme.

Il est loin le temps où Michèle Alliot-Marie, alors ministre de l'intérieur, écrivait dans Le Monde du 26 mars 2009, dans un article intitulé Dialoguons pour réformer les collectivités, « une réforme de cette ampleur conduit à la recherche du consensus » et en appelait à la « concertation » !

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 fait l'objet d'un large consensus et était cosigné par M. Krattinger, socialiste, Mme Gourault, centriste, et M. Belot, de l'UMP ? Oui au renforcement de la coordination des exécutifs locaux au niveau régional et départemental, mais non au conseiller territorial ; oui au renforcement du chef de file des différentes collectivités territoriales, mais non à la remise en cause de la clause générale de compétence ; oui au renforcement de l'autonomie fiscale et à l'amélioration de la péréquation.

Pourtant, dès le débat du 30 juin 2009 au Sénat, en écho aux propos tenus par le chef de l'État devant le Congrès, vous annoncez, monsieur le ministre de l'intérieur, la création du conseiller territorial, la remise en cause de la clause générale de compétence...

Quant à la réforme de la taxe professionnelle, elle est loin d'avoir satisfait aux « exigences » du Sénat, y compris à celles des « sénateurs dissidents » de la majorité, qui sont rapidement rentrés dans le rang.

Je suis d'ailleurs curieux d'entendre, à ce propos, la position du ministre de l'espace rural et de l'aménagement du territoire qui, lorsqu'il était sénateur, se disait « opposé au rapprochement des conseillers généraux et des conseillers régionaux »,

car il considérait que « le couple département-région n'était pas un couple pertinent, contrairement au couple département-commune », comme le révèle le rapport Belot !

Bref, il n'y a eu aucune prise en compte des propositions sénatoriales. Il n'est donc pas étonnant que les élus locaux, et de nombreux sénateurs, se méfient et se défient de cette réforme.

Par son importance, parce qu'elle met en cause des éléments fondamentaux de notre pacte républicain en portant atteinte à des principes constitutionnels, la réforme territoriale justifie, selon nous, le recours au référendum. Or vous repoussez le référendum... Nous connaissons votre réticence à l'égard de la disposition qui, dans la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République, a institué une procédure de référendum mélangeant l'initiative parlementaire et le soutien populaire. Nous attendons toujours la loi organique qui permettrait de l'appliquer...

Ce sont des questions de principe qui motivent ce recours au référendum, car le présent projet de loi pose une série de questions fondamentales, constitutionnelles et politiques, que seul le peuple souverain doit trancher. Le recours au référendum constitue une obligation constitutionnelle pour au moins cinq motifs.

Tout d'abord, nous considérons que les Français doivent se prononcer sur la poursuite ou l'arrêt du processus de décentralisation.

Alors que l'article 1er de la Constitution prescrit que l'organisation de la France est décentralisée, la politique conduite depuis 2007 à l'égard des collectivités locales se traduit par une recentralisation, comme en témoigne la suppression de la taxe professionnelle ou le projet de rapprochement des départements et des régions, malgré l'hostilité des associations d'élus locaux directement concernés.

Le « modèle » que le présent projet de loi s'apprête à imposer à notre pays est, en réalité, une concentration des pouvoirs : le chef de l'État détiendra tous les pouvoirs, notamment pour orienter les dépenses des collectivités locales et canaliser 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 avait été dénoncée au mois de juin 2000, une fois encore par Michel Mercier. À l'époque, Michel Mercier précisait : « Forcé de s'adapter aux réalités de la mondialisation dans un cadre européen plus contraignant, l'État est tenté de faire des collectivités locales les instruments de ses politiques. Il cède trop souvent à la tentation récurrente de la recentralisation ».

Recentralisation, disiez-vous, monsieur le ministre ? Ce constat est plus que jamais d'actualité !

Dans le texte qui nous est soumis, je prendrai pour seul exemple la rationalisation de l'intercommunalité, bien sûr nécessaire, voire indispensable. Mais pourquoi confier au préfet un pouvoir de contrainte exceptionnel ? C'est contraire à la notion même du principe, de valeur constitutionnelle, de décentralisation. Bref, les Français doivent pouvoir se prononcer directement sur la recentralisation ou sur la poursuite de la décentralisation.

Le deuxième motif du recours au référendum tient à la fusion programmée des départements et des régions. Alors que l'article 72 de la Constitution prévoit que les collectivités territoriales « s'administrent librement par des conseils élus », et donc que chaque collectivité doit disposer d'une assemblée délibérante qui lui est propre, le projet de loi organise la fusion des conseils généraux et des conseils régionaux.

En effet, c'est bien cet enjeu qui est en cause : dans son ouvrage *La France peut supporter la vérité*, publié en 2006, François Fillon estimait que le conseiller territorial est le préalable à la fusion entre départements et régions. Selon lui, le conseiller territorial « aurait assuré la coordination des politiques de ces deux échelons en attendant leur fusion ». Il regrettait que cette proposition de l'UMP n'ait pas été reprise par Jacques Chirac en 2002. Aujourd'hui Premier ministre, il réalise enfin son projet ! C'est également la fusion entre les deux administrations, que M. Copé, président du groupe UMP à l'Assemblée nationale, a appelée de ses vœux lors du débat avec François Hollande.

Avec le conseiller territorial, chaque niveau perdra sa spécificité : impulsion et coordination pour la région, proximité pour le département.

L'un deviendra une simple structure d'accompagnement des politiques nationales ; l'autre préparera sa suppression programmée.

Je note en passant que ce conseiller territorial organise le cumul des mandats obligatoires - ce point a déjà été relevé -, alors que la démocratie locale a besoin d'une respiration, qui pourrait résulter d'une nouvelle étape dans la limitation du cumul des mandats. La réforme a créé un conflit d'intérêt permanent : si ce projet de loi est adopté, chaque élection fera l'amalgame de bilans et de projets contradictoires.

Les Français doivent pouvoir se prononcer directement sur la pérennité des départements et des régions ou sur leur fusion programmée.

Le troisième motif du recours au référendum est de permettre aux Français de se prononcer directement sur le principe de l'organisation territoriale française.

Alors que l'article 72 de la Constitution précise que « 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 », le projet de loi envisage de supprimer la clause générale de compétence, donc de priver les départements et les régions de la seule solution qui permet d'appliquer des politiques différenciées dans des territoires ayant des problématiques différentes.

Les Français doivent pouvoir se prononcer directement pour savoir si les collectivités locales doivent être cantonnées dans des compétences décidées par l'État ou s'il convient de maintenir leur compétence générale, afin notamment de répondre aux attentes des usagers des services publics locaux.

Le quatrième principe, et non des moindres, remis en cause par la réforme que nous soumet le Gouvernement est celui de la parité.

Alors que l'article 1er de la Constitution oblige la loi à favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux, le projet de loi procède à une régression de la place des femmes au sein des futurs conseils territoriaux, compte tenu du recul du scrutin proportionnel. En effet, selon le nouveau mode de scrutin proposé, 80 % des conseillers territoriaux seraient élus au scrutin

uninominal à un tour dans le cadre des cantons - soit 2 400 élus -, les 20 % restants le seraient sur des listes paritaires départementales - soit 600 élus -, selon une organisation de report des voix parfaitement incompréhensible pour l'électrice ou l'électeur, fût-il des plus avertis.

Si l'on opère une projection des résultats des dernières élections régionales et cantonales avec ce nouveau dispositif, on peut raisonnablement s'attendre à compter, sur l'ensemble des conseillers territoriaux élus en 2014, 19,3 % de femmes et 80,77 % d'hommes ! De même, pour 3 000 conseillers territoriaux attendus, on peut effectuer la projection chiffrée suivante : 579 d'entre eux seraient des femmes - contre 1 381 aujourd'hui -, dont 285 élues au scrutin de liste à la représentation proportionnelle et 294 élues au scrutin uninominal, et 2 421 seraient des hommes - contre 4 462 aujourd'hui.

Ainsi, dans le processus de fusion des régions et des départements et de réduction du nombre des conseillers territoriaux, les femmes, qui verront leur effectif diminuer de 58 %, sont les grandes perdantes. Le présent projet de loi, au lieu de favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et aux fonctions électives, organise tranquillement et obscurément le recul de la parité. Au retour à la situation d'avant 1982, autrement dit avant la décentralisation, vous ajoutez un retour à la situation d'avant 1999, date à laquelle la parité a été inscrite dans la Constitution.

Les Françaises et les Français doivent pouvoir se prononcer directement sur le maintien, ou non, d'un mode de scrutin qui favorise la parité.

Enfin, le cinquième motif justifiant le recours au référendum est de permettre de valider, ou non, une « manipulation électorale » au profit exclusif de l'UMP, parti majoritaire.

Alors que l'élection, c'est-à-dire la désignation d'une femme ou d'un homme par le suffrage des citoyens, constitue un principe constitutionnel fondamental de la République, le projet de loi instaure un mode de scrutin dans lequel une partie des conseillers territoriaux élus à la proportionnelle le sera grâce aux suffrages obtenus par les candidats qui n'ont pas été élus au mandat de conseiller territorial mais qui se sont rattachés à une liste.

Le mode de scrutin est d'une telle complexité qu'il a été récusé par le Conseil d'État en ces termes, dans une note du 15 octobre 2009 : « En rendant très difficile pour l'électeur, dont le choix est lié entre un candidat au scrutin uninominal et une liste au scrutin proportionnel, de prévoir si sa voix sera utilisée au profit du candidat ou de la liste, le dispositif envisagé est de nature à porter atteinte à la sincérité du scrutin ».

Pour ces motifs, le Conseil d'État a considéré que le dispositif proposé « était de nature à porter atteinte à l'égalité comme à la sincérité du suffrage compte tenu des modalités complexes de la combinaison opérée entre le scrutin majoritaire et le scrutin proportionnel dans le cadre d'un scrutin à bulletin unique ». Mieux encore, il a estimé que ce mode de scrutin pourrait permettre qu'« une liste ayant recueilli au niveau régional moins de voix qu'une autre puisse néanmoins obtenir plus de sièges qu'elle ».

Bilan politique de ce scrutin illisible, incompréhensible et injuste : il n'obtient pas de majorité au Sénat, si j'en crois les propos mêmes du président de la Haute Assemblée, Gérard Larcher !

C'est la raison pour laquelle nous considérons que les Français doivent pouvoir se prononcer directement sur le maintien, ou non, du principe républicain selon lequel un candidat est élu s'il a bénéficié du plus grand nombre de suffrages exprimés sur son nom.

Je conclus, madame la présidente.

Nous n'avons pas peur du référendum : il peut se révéler utile, combiné à la démocratie parlementaire.

Le débat que nous aurons lors de la première lecture du présent projet de loi doit pouvoir éclairer utilement les Français sur les enjeux de cette réforme territoriale. C'est la raison pour laquelle nous proposons, par le dépôt de la motion que nous examinons, de les consulter par référendum.

Le sujet est complexe, mais il faut que cette consultation aille à l'essentiel et s'articule sur une question simple autour de grands choix. Voulez-vous la poursuite de la décentralisation, son approfondissement ou la recentralisation ? Voulez-vous étendre le cumul des mandats en le rendant obligatoire aux échelons départemental et régio-

nal ? Souhaitez-vous le recul de la parité au niveau local ? Voulez-vous la suppression du département ?

On le voit bien : la réforme territoriale proposée modifierait en profondeur l'organisation des pouvoirs publics. Elle porte la volonté de réduction d'un contre-pouvoir important, celui des collectivités locales, et de remise en cause des services publics au niveau décentralisé. Elle entraînerait un bouleversement d'une organisation façonnée par l'histoire et la pratique, où les mots « décentralisation », « libertés et démocratie locales » seraient remplacés par « centralisation », « négation de la libre administration », « recul de la démocratie et des solidarités locales ».

J'espère vous avoir convaincus, mes chers collègues, de voter la motion référendaire pour soumettre au verdict suprême des Français un débat qui touche à des aspects fondamentaux de notre République.



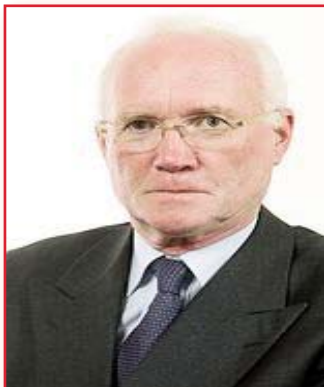
Intervention...

Motion référendaire tendant à proposer au Président de la République de soumettre au référendum le projet de loi de réforme des collectivités territoriales

par Edmond HERVE, sénateur d'Ille-et-Vilaine

(séance du mercredi 20 janvier 2010)

Madame la présidente, messieurs les ministres, monsieur le président de la commission des lois, mes chers collègues, comme Jean-Pierre Bel, je m'en tiendrai au principal, car c'est cela qui doit gouverner la forme. Demander à nos concitoyens de se prononcer sur un sujet essentiel et prospectif constitue une preuve de respect, un acte de mobilisation et une marque de confiance. C'est aussi, pour le thème qui retient aujourd'hui notre attention, l'affirmation d'une foi en l'avenir. Avant tout, notre proposition entre-t-elle dans le champ référendaire ? Oui ! Et cela pour trois raisons de droit, que je voudrais rapidement énumérer devant vous.



Premièrement, ce texte concerne bien l'organisation des pouvoirs publics, dont nos collectivités territoriales et leurs établissements sont parties prenantes. En effet, que seraient les pouvoirs législatifs, exécutif et réglementaire, ainsi que l'autorité judiciaire, sans les collectivités territoriales ?

Ce projet de loi touchant à leur existence même, à leurs compétences, à leurs rapports entre elles, à leurs relations avec l'État, et même, à cause de cette invention contradictoire et perfide du conseiller territorial, à l'élection de leurs assemblées délibérantes, vous voyez, mes chers collègues, que nous sommes au cœur de l'organisation des pouvoirs publics.

Les travaux qui ont précédé les débats de notre assemblée, ainsi que la discussion générale ouverte hier, ont montré clairement que nous nourrissons des conceptions différentes sur cette question, et c'est cette différence qui légitime l'appel au peuple.

En effet, le processus qui a été engagé en 1981 est bien remis en cause. Vous allez même, chers collègues de la majorité, jusqu'à rompre une tradition législative inaugurée par une grande loi, la « charte communale » de 1884, qui consistait à retenir, pour chaque collectivité, une généralité de compétence, justifiée par la notion d'intérêt local.

Monsieur le président de la commission des lois, tous les grands textes intéressant la région, le département, la commune, ont suivi ce processus méthodologique que vous remettez en cause.

Deuxièmement, ce projet a bien trait aux services publics. Personne ne peut contester la part que nos collectivités territoriales prennent dans le domaine des services publics ; ceux-ci, par leur nature, leur nombre et leurs modalités jouent un rôle déterminant, qu'ils soient administratifs, industriels ou commerciaux, publics ou privés, portés ou non par d'autres organismes.

Suivant la façon dont les collectivités seront organisées et les moyens ou compétences dont elles disposeront, l'existence de ces services différera, tout comme la consistance des principes, que vous connaissez bien, mes chers collègues, principes de continuité, d'égalité, de neutralité, d'adaptabilité, de qualité, de transparence et de protection du consommateur.

Messieurs les ministres, chers collègues de la majorité, prisonniers d'une politique fiscale injuste et, par voie de conséquence, d'un déficit public qui bat tous les records, vous choisissez comme unique salut la diminution systématique de la dépense publique, sans vous préoccuper de ce qui se passera ensuite.

Vous appliquez cet impératif aux collectivités territoriales, en cherchant à diminuer le nombre de leurs échelons. Vous avez constaté qu'il n'existait pas de majorité pour supprimer le département,

mais d'autres voies y mènent : enserrer les compétences de la région et du département, limiter l'autonomie financière des collectivités, à travers bien sûr la suppression de la taxe professionnelle, enfin réduire la dépense liée aux élus, en divisant par deux le nombre des conseillers généraux et régionaux.

Le résultat ne se fera pas attendre : les services à la population en feront les frais et la contribution fiscale et financière des ménages augmentera, ce phénomène étant rendu encore plus injuste par une fiscalité locale qui ne tient absolument pas compte du revenu des personnes.

Troisièmement, ce projet de texte concerne bien la politique économique, sociale et environnementale de la Nation. Je prendrai tout d'abord l'exemple de la politique économique. Nous le savons, les trois quarts des investissements publics civils sont réalisés par les collectivités territoriales.

Mes chers collègues, messieurs les ministres, qu'aurait été le plan de relance si les collectivités territoriales, quelle que soit la sensibilité politique de leurs responsables, ne s'y étaient pas impliquées ?

Que seraient l'insertion, la formation, le bâtiment, le logement sans les collectivités ? Des pans entiers de notre industrie dépendent de l'activité de ces dernières, notamment dans les domaines du transport, des travaux publics, de l'environnement, de la maîtrise de l'énergie, des communications.

J'en viens à la politique sociale.

Les départements en sont les chefs de file, mais je n'oublie pas les centres communaux d'action sociale. Le RSA n'aurait pas existé sans le RMI, et celui-ci n'aurait pas été créé par le Parlement si des collectivités territoriales, telles que les communes de Besançon et de Rennes, ne s'étaient emparées de ce dossier, bien avant que le législateur n'intervienne !

Enfin, en matière de politique environnementale, nos collectivités territoriales interviennent dans de très nombreux domaines, que vous connaissez bien, mes chers collègues. Ce sont elles qui sont aux avant-postes pour mettre en place les dispositions des différents Grenelles de l'environnement et répondre aux attentes nées du sommet de Copenhague.

La décentralisation nous a permis de réaliser des avancées importantes au cours des trente dernières années. Regrettons avec Jean-Pierre Raffarin qu'un bilan n'ait pas été établi ! Nous voulons poursuivre cette dynamique, au nom même des principes constitutionnels que nous nous sommes donnés.

C'est d'ailleurs parce que nous souhaitons que certains de ces principes soient respectés que nous proposons cette motion référendaire.

Je pense tout d'abord au principe de décentralisation. Qu'est la décentralisation sinon, dans le cadre de l'État, garant du pacte républicain et social, la recherche de la meilleure utilisation des ressources et des compétences pour répondre au mieux aux attentes ? Mes chers collègues, imaginez ce que serait l'université française aujourd'hui, si elle n'avait pas bénéficié des nombreuses décisions permises par la décentralisation, des contrats de plan État-région et du plan Université 2000 ? Il n'est qu'à le constater dans chacune de vos villes !

La décentralisation est la voie incontournable de la modernisation de nos structures et de nos procédures. Elle permet l'approfondissement de la démocratie, une plus grande démocratisation, une extension de la responsabilité.

Je pense aussi au principe de parité, comme à celui de libre administration.

Je pense encore au principe de non-tutelle d'une collectivité sur une autre.

À ce titre, messieurs les ministres, je ne comprends pas les raisons qui vous poussent à vouloir enserrer les compétences de la région et du département. Au nom d'une économie essentiellement arithmétique, vous souhaitez les enfermer dans des blocs de compétences séparés par des cloisons étanches. Ce faisant, vous réinstitez le principe de la tutelle, vous empêchez la contractualisation entre les différentes collectivités locales et l'État. En définitive, vous tournez le dos à ce qu'est la décentralisation. Nous ne sommes plus au temps de la décentralisation transfert de compétences et de décisions : nous sommes au temps de la décentralisation de projets. Toutes les politiques publiques sont transversales, y compris les plus régaliennes. Je pense à la sécurité, à la défense nationale, aux relations internationales.

L'examen de cette motion référendaire est aussi l'occasion de récuser certaines fausses vérités.

Nos régions ne seraient pas à la hauteur ?

Or, que ce soit en raison de l'importance de leur population ou de la taille de leur territoire, elles ont des capacités analogues à celles d'autres régions européennes. Ce qui leur manque, ce sont les compétences et les capacités budgétaires.

Notre système institutionnel serait illisible ? Mes chers collègues, croyez-vous que l'article 2 de la loi de finances pour 2010 relatif à la suppression de la taxe professionnelle, qui compte 136 pages, le soit ?

Nous avons le devoir de nous intéresser à ce qui est important pour notre pays et d'en saisir nos compatriotes, donnant un véritable sens à la politique.

C'est pourquoi un grand débat doit avoir lieu.

Je veux saluer celles et ceux qui ont été les promoteurs de la décentralisation, en particulier Pierre Mauroy. Il faut poursuivre les travaux de la mission temporaire sur l'organisation et l'évolution des collectivités territoriales présidée par Claude Belot : les rapports d'Yves Krattinger et de Jacqueline Gourault sont là pour nous éclairer. Mettons ces outils à profit au bénéfice de nos compatriotes et montrons-leur le véritable sens de la politique.

La décentralisation a été une belle réussite. À nous d'en faire un grand projet porté par la nation !



Intervention...

Motion référendaire tendant à proposer au Président de la République de soumettre au référendum le projet de loi de réforme des collectivités territoriales

par Jean-Pierre SUEUR, sénateur du Loiret

(séance du mercredi 20 janvier 2010)

Madame la présidente, messieurs les ministres, mes chers collègues, le grand avantage de la proposition de notre ami Jean-Pierre Bel, c'est de nous inciter à revenir sur le terrain. Les citoyens, la nation, le peuple sont vraiment étrangers, me semble-t-il, au débat qui a lieu dans cet hémicycle et à l'embrouillamini que vous nous proposez, vous le savez bien. Il n'est plus question du chômage. Il faut parler de l'identité nationale. Il n'est plus question des difficultés des gens et de la nécessité où nous sommes de mobiliser les collectivités locales pour faire face à la crise, à la misère, à la précarité. Non, dans cette enceinte, nous parlons abstraitement, comme l'illustrent les propos tenus, notamment par M. About ou M. Buffet.



À vous entendre, monsieur Buffet, 80 % des Français soutiennent ce texte. Ne voyons-nous pas d'ailleurs les pétitions s'accumuler dans les mairies, les conseils généraux, réclamant un conseiller territorial ? (Exclamations sur les travées de l'UMP.) Ne sommes-nous pas assaillis, chacune et chacun d'entre nous, par des manifestations et des délégations venant nous dire : « Mais enfin, le conseiller territorial n'est pas encore voté ? Vous n'entendez pas nos attentes ! Le peuple, à 80 %, veut un conseiller territorial ! ». Mais si les Français le veulent à 80 %, pourquoi n'organisez-vous pas un référendum ? Il serait historique, avec 80 % des Français se levant pour réclamer un conseiller territorial ! Or tout le monde voit bien que vous êtes dans le faux, dans l'artifice ! Personne ne croit vos affirmations. Vous n'y croyez pas vous-mêmes, et comme cela se voit, il y a un grand malaise.

Mais c'est très clair, mes chers collègues !

Nous avons besoin de régions fortes, face aux enjeux sur le plan tant européen que mondial. Les présidents de région présents dans cette enceinte, notamment François Patriat, se battent pour renforcer l'université, l'innovation, la science, l'aménagement du territoire, le rayonnement international de nos régions. Il faut donner à ces dernières le maximum d'atouts et d'efficacité pour leur permettre de faire face à la difficile compétition dans laquelle elles sont engagées. Comme l'a dit M. Fortassin, il suffit de lire les textes votés sur la taxe professionnelle pour voir à quel point les régions, privées de marge fiscale, sont maintenant à l'étroit, avec des budgets contraints.

Lors du débat sur les renouvellements des conseils généraux et des conseils régionaux, un intervenant a déclaré : « Nous nous engageons à ne pas augmenter les impôts ». Bel engagement, magnifique, puisque les régions n'auront même plus le moyen de décider de la fiscalité ! Vous alimentez la confusion en ôtant tout pouvoir fiscal aux régions tandis que vous dites dans le même temps : Vive la décentralisation !

M. Gérard Longuet a publié, dans le journal Les Échos, un article très intéressant auquel je tiens à rendre hommage, certaines remarques suscitant la réflexion. En particulier, mon cher collègue, à propos des régions et des départements, vous écrivez : « Si on avait utilisé la moitié des sommes consacrées aux giratoires à soutenir les nouvelles technologies, on serait peut-être champions mondiaux dans certains secteurs. » Je comprends bien ce que vous voulez dire : la France compte un grand nombre de carrefours giratoires, et l'on devrait consacrer les moyens à la technologie plutôt qu'aux carrefours giratoires. Seulement, monsieur le ministre, vous nous proposez d'élire les conseillers régionaux sur une base cantonale, autrement dit de créer de gros cantons. Pensez-vous vraiment que c'est ce qui va faire bouger les régions, leur donner une force et une vitalité nouvelles ?

Ne pensez-vous pas que tel ou tel conseiller territorial, attaché à défendre son territoire, son secteur, son pays, sera tenté, lui aussi, de réclamer la création d'un giratoire au président de son exécutif ? Ce texte n'existe pas, monsieur Longuet ! Avec votre système, en « départementalisant » les régions, en les « cantonalisant », vous allez instaurer la République des giratoires...

Comme vous, nous voulons, des régions vraiment puissantes, pas pour construire des giratoires, mais pour promouvoir le développement technologique, scientifique, économique et universitaire : voilà la différence entre vous et nous ! Or cela ne sera pas possible tant que l'on entretiendra la confusion avec les départements, qui, eux, ont une mission de proximité, une vocation sociale ô combien nécessaire et éminente.

Il y a quelques années, M. Raffarin nous avait présenté le projet de loi dont il a été question comme un texte de nature à promouvoir la régionalisation. Résultat : ce fut un projet très départementaliste. Aujourd'hui, en instaurant les conseillers territoriaux, vous allez en vérité affaiblir les régions de France, alors même que, sur les plans économique, scientifique, universitaire et technologique, nous avons besoin de les rendre beaucoup plus puissantes.

Monsieur le ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, quelque chose ne va pas : vous voulez à toute fin imposer ces conseillers territoriaux et vous refusez obstinément, vous et M. Marleix, de répondre à une question simple relativement à leur future répartition sur l'ensemble du territoire. Si vous tenez à présenter loyalement le dispositif, il faut fournir à nos concitoyens l'information à laquelle ils ont droit !

Ce matin, en commission des lois, nous avons proposé un amendement visant à fixer à quinze le nombre minimum des conseillers territoriaux par département. Il nous a été répondu que ce n'était pas le sujet. Il nous a donc été dit que ce n'était pas le moment. Au mois de décembre, lors de l'examen du projet de loi organisant la concomitance des renouvellements des conseils généraux et des conseils régionaux, ce n'était pas le moment non plus. Selon cette logique, monsieur Longuet, la répartition des compétences sera examinée par la suite, car, pour l'instant, ce n'est pas le moment. La fixation du nombre de conseillers territoriaux dans chaque département, ce n'est pas le moment.

J'entends bien, mais force est de constater que personne n'a le droit de déposer des amendements « électoraux » devant la commission des lois, à l'exception - on se demande pourquoi - de M. Nicolas About.

En tout cas, mon cher collègue, je vous félicite ! Vous avez obtenu satisfaction ; nous, non : il doit y avoir une raison, nous cherchons laquelle !

Monsieur le ministre, il n'est pas honnête, j'emploie ce mot à dessein, de proposer des conseillers territoriaux dans toute la France et de ne jamais dire combien il y en aura dans chaque département et dans chaque région.

Quand nous proposons quinze conseillers territoriaux par département, on nous rétorque : mais vous n'y pensez pas, on ne peut pas prendre un tel engagement, ce n'est pas l'heure !

Mais si un département compte effectivement quinze conseillers territoriaux, le département voisin, dans la même région, qui est dix fois plus peuplé, devrait en avoir cent cinquante. On est bien d'accord ? Or M. le Président de la République l'a dit, l'objectif est de passer de 6 000 conseillers généraux et régionaux à 3 000. Par conséquent, s'il y a un plancher, il y a aussi un plafond : autrement dit, le principe d'égalité devant le vote est bafoué !

Comment pourrait-on soutenir qu'un département dix fois plus peuplé qu'un autre n'aurait droit qu'au double de conseillers territoriaux ? Ou alors, baissez le seuil minimal de conseillers territoriaux dans un département à huit, six, voire cinq !

Toujours est-il, monsieur le ministre, qu'à cette question, posée chaque jour par les élus dans nos départements, vous n'apportez aucune réponse.

Or vous n'avez pas pu imaginer un tel dispositif sans procéder, au préalable, à des calculs et à des simulations pour vous faire une idée du nombre de conseillers territoriaux à prévoir dans chaque département et région.

Nous avons droit à être informés de la nature réelle et concrète de vos projets. J'attends donc avec confiance et intérêt les réponses précises que vous nous apporterez !



Intervention...

Motion référendaire tendant à proposer au Président de la République de soumettre au référendum le projet de loi de réforme des collectivités territoriales

par Claude JEANNEROT, sénateur du Doubs

(séance du mercredi 20 janvier 2010)

Monsieur le ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, quelle est l'ambition affichée de cette réforme ? Pour la connaître, référons-nous aux propos que vous avez tenus, ici même, dans cette enceinte, pas plus tard qu'hier. Il s'agit, avez-vous dit, d'« engager le chantier de la clarification et de la simplification que, collectivement, nous n'avons pas su faire aboutir en près de trente ans ».



Même si la formule est quelque peu lapidaire et simplificatrice, comment, dans un premier mouvement au moins, ne pas partager une telle ambition, qui, finalement, dans ce qui est dit en tout cas, vise à permettre une meilleure lisibilité de l'action et, donc, du fonctionnement des collectivités ? Nous qui, avec François Mitterrand, Pierre Mauroy et Gaston Defferre, avons inventé la décentralisation, comment ne serions-nous pas favorables à une réforme aboutissant, au bout du compte, car tel est l'objectif à atteindre, à mieux faire fonctionner notre démocratie ?

Messieurs les ministres, c'est parce que nous sommes des femmes et des hommes de progrès et de mouvement que nous étions prêts à accompagner toute initiative de réforme. C'est aussi pour cette raison que nous nous étions engagés sans réserve, au sein de la mission temporaire sur l'organisation et l'évolution des collectivités territoriales, présidée par Claude Belot, dans une réflexion jugée par tous comme audacieuse et « proactive ».

Le titre du rapport issu de ces travaux - Faire confiance à l'intelligence territoriale - a assigné, à lui tout seul, tout le sens de la démarche. Il n'y a rien

d'étonnant, alors, à ce que les dispositions qui en sont issues soient, pour la plupart, innovantes, pragmatiques et porteuses d'une certaine méthode.

Au regard de votre ambition affichée, monsieur le ministre, on pouvait s'attendre à des convergences fortes avec les conclusions de ce rapport. Il n'en est rien. Où est l'erreur ? Non seulement vos propositions ne servent pas les objectifs affichés, mais elles actent en outre un divorce absolu et contradictoire avec la position exprimée par la mission sénatoriale. Après tout, les mots clés utilisés par le Président de la République pour justifier cette réforme - clarification, simplification, lisibilité, efficacité, optimisation -, nous pourrions les faire nôtres. Mais, là est le problème, ils ne connaissent aucune traduction effective dans les choix proposés. Entre vos dires et vos actes, la dichotomie est flagrante.

Qu'en est-il, par exemple, des compétences revisitées de l'État par rapport aux domaines transférés ? Il n'en est pas question, il n'en sera jamais question. Voilà pourtant un élément fondamental d'une réforme des collectivités territoriales. Quid de la clarification des compétences ? Elle est remise à plus tard. Quelle étrange logique !

Messieurs les ministres, dans le cadre de la discussion générale, déjà bien avancée, tout a été dit. La convergence des analyses devrait entamer votre certitude ou votre apparente sérénité - je ne sais comment qualifier votre état d'esprit. Vous, monsieur le ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, qui êtes un élu territorial, vous, monsieur le ministre de l'espace rural et de l'aménagement du territoire, qui, comme moi, présidez un département, vous le savez bien, non seulement ce texte ne clarifie rien, n'optimise rien, mais il créera au contraire davantage de complexité et d'opacité, sans que jamais cela se traduise par des économies sur le plan financier.

Nul ne peut l'ignorer, ce texte, où tout n'est pas dit aujourd'hui, porte en germe des décisions susceptibles de mettre en cause la démocratie ; je pense évidemment au mode de scrutin. Au-delà de tous ces arguments, deux raisons majeures me paraissent devoir être retenues pour justifier le recours à la voie référendaire.

La première a trait au choix du postulat, évoqué par de nombreux collègues, qui est au cœur de la réforme : le rapprochement entre la région et le département, d'une part, la création du conseiller territorial, d'autre part. Ce faisant, vous dénaturez ces deux collectivités, vous niez la réalité du fonctionnement de nos territoires. Ce n'est pas seulement une erreur d'analyse, c'est un déni du réel. Vous le savez bien, notre organisation territoriale s'articule autour de deux grands types d'acteurs. Il y a, d'abord, les acteurs de la stratégie : cela va de l'Europe à la région, en passant par l'État. La région, c'est l'échelon de mise en œuvre des politiques stratégiques et économiques, des grands équipements, souvent engagés en partenariat avec l'État et l'Europe. Il y a, ensuite, les acteurs de la proximité, issus du département, de la commune ou de la communauté de communes.

Monsieur le ministre de l'espace rural et de l'aménagement du territoire, le département, c'est l'échelon des solidarités sociales, et il n'y a pas de solidarité sociale sans solidarité territoriale. Pour exercer ces compétences, la clause générale de compétence apparaît comme l'outil majeur. Or la majorité s'en cache à peine aujourd'hui : il suffit d'écouter ce qu'en dit Jean-François Copé avec une tranquille assurance pour comprendre que tout prélude à une fusion certaine de ces deux collectivités.

En faisant un tel choix, vous allez inmanquablement « rétrécir » les régions, qui, mon collègue Jean-Pierre Sueur l'a souligné, se trouveront engluées dans des politiques « cantonalistes » alors qu'elles ont à faire face à des enjeux stratégiques de première importance. Quant aux départements, avec des conseillers territoriaux qui passeront leur temps à sillonner les routes d'un territoire trop grand pour eux, ils s'éloigneront, à coup sûr, de toute réalité.

Mes chers collègues, hier, Philippe Adnot, avec lucidité et pertinence, a souligné le caractère inédit et unique du contenu de la réforme. Voici ce qu'il a déclaré à propos du choix d'instaurer un

conseiller territorial, et je vous demande d'y être attentifs : « C'est la négation de l'existence pleine et entière des collectivités locales. Il n'y a pas d'exemple, nulle part ailleurs, de deux assemblées auxquelles on aurait imposé d'avoir les mêmes élus. » Je vous invite à entendre cette observation et cette analyse. Elle emporte, me semble-t-il, à elle toute seule, la nécessité de prendre le peuple à témoin.

Visiblement, d'autres l'ont dit plus éloquemment que moi et point n'est besoin de le développer davantage, c'est l'équilibre territorial qui est ici en cause, cet équilibre entre le monde rural et le monde urbain auquel nos concitoyens sont si attachés, non par conservatisme exacerbé, mais par la conscience qu'ils ont qu'une telle réalité « impacte » leur cadre de vie.

La seconde raison qui justifie le recours au référendum tient à la construction et à l'architecture mêmes du projet de loi. La remise en ordre des compétences est renvoyée à plus tard : aux termes de l'alinéa 1 de l'article 35, dans « un délai de douze mois à compter de la promulgation de la présente loi, une loi précisera la répartition des compétences des régions et des départements ». Comment comprendre et accepter une telle logique ? Vous définissez d'abord les modalités et présentez votre plan d'action. Mais vous ne dites rien de l'utilité supposée de votre dispositif ; vous renvoyez ce sujet à un débat ultérieur ! J'observe d'ailleurs que la commission des lois ne s'y est pas trompée, puisqu'elle a jugé « imprécises ou dépourvues de portée normative » un certain nombre de dispositions du texte.

La méthode, elle aussi, est inédite et justifie le recours au référendum. Nous aurions alors la garantie de pouvoir expliquer à nos concitoyens, ce qui est évidemment en la circonstance une exigence minimale, la portée et le sens exact des réformes engagées par le biais d'un document global et complet.

Mes chers collègues, puisque nous semblons nous accorder ici sur la nécessité d'une réforme, sur la nécessité de faire plus et mieux pour nos territoires, alors, n'ayons pas peur de prendre à témoin nos concitoyens ! N'ayons pas peur de la démocratie !

S'il est une assemblée qui devrait, au-delà même des clivages politiques, ne pas hésiter à convoquer le peuple, c'est bien celle qui représente les territoires !

Certes, cher président About, ce sont des élus qui nous ont délégués au sein de la Haute Assemblée.

Nous représentons ici, nous ne l'oublions pas, et nous en avons même une immense conscience, les collectivités territoriales.

Mais seul le peuple qui vit dans les territoires est in fine légitime pour dire comment il souhaite que ses pouvoirs et ses responsabilités soient tout à la fois délégués et organisés.

Alors, chers collègues, tous ensemble, donnons raison ce soir au Premier ministre ! Donnons-lui raison lorsqu'il affirme, au moment où il présente ses vœux à la presse, vouloir prendre les Français à témoin sur cette réforme de la décentralisation !



Explication de vote...

Motion référendaire tendant à proposer au Président de la République de soumettre au référendum le projet de loi de réforme des collectivités territoriales

par François PATRIAT, sénateur de la Côte d'Or

(séance du mercredi 20 janvier 2010)

Hier, j'ai entendu notre collègue Éric Doligé dire : « Le conseiller territorial, j'en ai rêvé, le Gouvernement Fillon l'a fait. » Je vais répondre à M. Doligé et à vous-même, monsieur le ministre, qui avez dit hier vouloir donner un surcroît de légitimité aux collectivités et aux régions. Pour ce faire, j'évoquerai des faits vécus au quotidien dans la collectivité que j'ai l'honneur de présider.



Monsieur Doligé, ne rêvez pas ! J'ai été conseiller territorial et, aujourd'hui encore, j'en fais des cauchemars ! En 1978, j'étais en même temps conseiller régional et délégué à l'établissement public régional, l'EPR. À la fois conseiller général et conseiller régional, j'étais alors un conseiller territorial qui s'ignorait ! Je me souviens comment, à l'époque, opéraient ces élus qui vivaient ce que vous voulez nous faire revivre aujourd'hui : la chasse aux crédits pour tel ou tel rond-point, pour tel ou tel gymnase, pour telle ou telle église de leur territoire, exercice qui ne leur laissait aucun loisir pour s'occuper de la stratégie régionale.

Si nous défendons aujourd'hui une motion référendaire, monsieur le ministre, c'est parce que nous avons le sentiment - je le dis pour en avoir été le témoin - de vivre la revanche de 1981.

Vous déclarez que la décentralisation est notre bien commun. Permettez-moi de vous le dire, elle est un peu plus le bien commun de la gauche qu'elle n'est le bien commun de la droite. Je me souviens en 1981 d'avoir eu à ferrailer, sous l'autorité de Pierre Mauroy et de Gaston Defferre, contre MM. Longuet, Madelin, Toubon, Léotard et même contre Philippe Séguin.

Pendant des semaines et des semaines, les uns et les autres nous ont dit que la décentralisation, c'était la fin de la France ! Je me souviens des inaugurations intervenues le même jour, le 12 juillet 1992, sous l'autorité de Jean-Pierre Sueur ici présent : celle de l'Office universitaire de recherche socialiste, l'OURS, de Bretagne et celle de la première communauté de communes de France. C'était dans le droit-fil de la loi d'administration territoriale de la République du 6 février 1992.

Mon sentiment, c'est que nous avons voulu, par ce mouvement que nous tenions à impulser, redonner au peuple le pouvoir qu'évoquaient certains de nos amis à cette tribune hier.

Pour ne pas dépasser mon temps de parole, monsieur le ministre, je m'en tiendrai à l'exemple des régions. Vous voulez, dites-vous, redonner de la légitimité aux collectivités territoriales, et notamment aux régions. Certes, pour ma part, je ne partage pas tout à fait le sentiment, que j'ai entendu certains exprimer ici, selon lequel demain telle ou telle collectivité va disparaître. Non, les collectivités ne disparaîtront pas, mais, mises à part la commune et l'intercommunalité, sur lesquelles le consensus est réel, toutes seront affaiblies ! Ni la région ni le département ne disparaîtront, dans les termes, c'est vrai, mais ils seront affaiblis.

Ainsi, monsieur le ministre, personne ne peut contester que les régions se verront affaiblies financièrement : avec un budget affecté, une dotation de l'État, une part de la contribution complémentaire dont le taux sera voté par le Parlement, elles seront privées de toute autonomie fiscale et financière. Elles seront également affaiblies dans leurs compétences, car les blocs de compétences que viennent d'évoquer avec talent Edmond Hervé et Jean-Pierre Sueur vont les entraîner demain à refuser à leurs territoires certains soutiens non démagogiques qu'elles leur accordent aujourd'hui.

Sans revenir sur le conseiller territorial et sur la « cantonalisation » des territoires induite par la réforme, je dois dire que l'on ne pourra pas empêcher que les régions soient aussi diminuées dans leur représentation. Par ailleurs, mes chers collègues, quelles seront demain la légitimité, l'autorité d'un président de région qui aura en face de lui, dans l'hémicycle régional, les trois, quatre ou cinq présidents de département qui, la veille de l'examen du budget, se seront partagé l'argent de la région ? Il n'aura plus d'autorité ! Ce sera un président sous tutelle ! Enfin, la région sera affaiblie dans son pouvoir de contractualisation lui-même, le projet de loi prévoyant explicitement qu'en l'absence d'accord, et donc de convention, entre une métropole et la région sur le partage des pouvoirs économiques, au terme d'un délai de dix-huit mois, les compétences économiques seront transmises unilatéralement et intégralement à la métropole !

Ne me dites pas, monsieur le ministre, que les régions, qui sont les territoires de l'avenir, ceux qui, aujourd'hui, font entrer, par l'université, par la recherche, par l'innovation, leur population dans l'économie de la connaissance, n'auront pas perdu demain leurs moyens d'action ! C'est cette France des libertés, face à la France des préfets et de l'autorité de l'État, qui est en danger. M. About disait tout à l'heure faire confiance au Sénat pour légiférer.

Certes, monsieur About, le Sénat a mené une réflexion - j'ai d'ailleurs moi-même participé à toutes les réunions, le mercredi, de la mission Belot-Krattinger -, mais ses travaux ont-ils été retenus dans le projet de loi ? Non, ils ont été balayés d'un trait de plume par un amendement déposé le dernier jour ! Que l'on ne nous fasse donc pas croire que le Sénat pourrait seul renverser la tendance lourde à l'encontre des collectivités locales que traduit ce projet de loi.

Cependant, mes chers collègues, si nous appelons au référendum, ce n'est pas parce que nous sommes un syndicat de défense de ces collectivités : c'est tout simplement pour défendre nos concitoyens, leurs libertés au quotidien, leur santé, leur éducation, leurs déplacements...

Demain, si la réforme est adoptée, ils vont perdre sur tous ces plans et il est donc normal qu'ils soient appelés à se prononcer eux-mêmes par la voie du référendum !



Intervention...

Projet de loi de réforme des collectivités territoriales [...suite DG]

par Gérard MIQUEL, sénateur du Lot
(séance du mercredi 20 janvier 2010)

Monsieur le ministre, le texte que vous nous soumettez constitue la deuxième étape d'une réorganisation des pouvoirs locaux qui suscite, chaque jour davantage, interrogations et émoi parmi les élus locaux et la population de nos territoires. La mise en œuvre de la décentralisation résulte d'une volonté politique forte qui s'est toujours heurtée aux administrations centrales et à ce que l'on appelle communément « la technocratie ».



La réforme est-elle nécessaire ? Oui, nous l'affirmons haut et fort. Oui, nous devons toiler l'intercommunalité sous toutes ses formes, la réorganiser, supprimer de très nombreux syndicats, introduire partout où nous le pouvons des notions de performance, d'optimisation et de cohérence. Le Sénat a d'ailleurs produit un très beau travail, les propositions du rapport Belot, qui en résulte, permettraient d'aller vers la troisième étape de la décentralisation, et ce dans le consensus. Vous avez cependant choisi de ne reprendre aucune de ses propositions les plus importantes. Vous avez préféré écouter les grands spécialistes qui n'ont jamais géré une collectivité de proximité et qui, au fond, n'ont jamais été décentralisateurs.

Président de conseil général d'un département rural, je joins ma voix à celle de très nombreux collègues, toutes sensibilités confondues, inquiets de la philosophie de votre projet de loi et de ses principales dispositions. Je le dis sans détour : votre projet de loi est une hérésie. Le volet, dont nous avons débuté l'examen, en constitue la partie la plus visible par l'opinion, mais aussi la plus démagogique. Arrêtez de donner en pâture à l'opinion ses élus qui, selon vous, gèrent mal, augmen-

tent les impôts et sont trop nombreux. Ils prouvent le contraire au quotidien. Nos concitoyens le savent. Le taux de participation aux élections locales en témoigne.

Monsieur le ministre, que l'État nous donne l'exemple ! Qu'il supprime les services dans les secteurs de compétences transférées, les organismes qui n'ont pas prouvé leur efficacité et qui génèrent des frais de fonctionnement élevés. Avant de modifier à l'emporte-pièce la donne territoriale, le Gouvernement aurait été mieux inspiré, me semble-t-il, de tirer sérieusement le bilan de la décentralisation et de poser les réels enjeux de son approfondissement. Il aurait, par exemple, été judicieux de s'interroger sur le niveau pertinent d'exercice des compétences. Pour nombre d'entre elles, dans les zones rurales, le bon niveau est celui du département : il nous permet de faire de l'optimisation et de la péréquation.

Dans mon département, qui a la taille d'une agglomération moyenne - 170 000 habitants et 340 communes -, les élus communaux ont très vite pris conscience de leur incapacité de prendre en charge un certain nombre de responsabilités. S'il est un niveau auquel il faut laisser la compétence générale, c'est bien le département. Contrairement à certains exemples que j'ai entendus évoqués au cours du débat, en Midi-Pyrénées, les relations départements région sont institutionnalisées. Des conventions sur l'économie, la culture et le tourisme nous permettent de conduire sur la durée des actions de partenariat constructives.

Comme l'a fait Jean-François Copé, ayez la franchise de nous dire que votre objectif, à terme, est de fusionner les départements et les régions ! Je dirai quelques mots sur le mode de scrutin : n'éloignons pas l'élu du citoyen. J'ai bien entendu la proposition d'Hervé Morin : mélange de scrutin uninominal et de scrutin proportionnel à un ou à deux tours.

Mais il s'agit, comme l'a fort bien dit François Patriat voilà quelques instants, d'un retour à l'établissement public régional, l'EPR. J'ai moi aussi été un conseiller territorial sans le savoir. Mais, à l'époque, que faisons-nous ? Nous allions à la région pour demander des financements pour les territoires dont nous étions les élus.

Monsieur le ministre, l'imagination du Gouvernement sur le sujet est débordante ! Aujourd'hui, nous avons la proportionnelle et la parité pour les élections européennes, régionales, municipales, et pour une partie des sénatoriales, le scrutin uninominal à deux tours pour les élections législatives et les cantonales. Je m'inquiète beaucoup pour nos amis députés, eu égard aux perspectives que vous affichez aujourd'hui. En effet, nous ne pourrions pas garder des députés qui seraient les seuls à être élus au scrutin uninominal. La seule solution qui s'imposera à nous, c'est la proportionnelle intégrale pour toutes les élections. Ce ne sera pas très positif, me semble-t-il, pour augmenter le niveau de participation aux élections, mais quand je vois la facilité avec laquelle nous avons fait les listes régionales, mes chers collègues, je ne doute pas de l'efficacité d'un tel système...

Quant aux conseillers territoriaux, c'est encore une invention technocratique ! Ils seront, au minimum, quinze conseillers pour les petits départements, nous dit-on ! Le mien en compterait donc quinze. La ville de Cahors - 20 000 habitants - compte trente-trois élus. Comment gérer un département, compte tenu de toutes les compétences que vous lui avez transférées, avec quinze élus ? Je considère, pour ma part, que c'est une mission impossible. Pour la région Midi-Pyrénées, qui compte huit départements et qui est plus grande que la Belgique, vous prévoyez 182 conseillers territoriaux au minimum. Avec quel statut ? Compte tenu de la masse de travail et des compétences exercées, je ne vois pas d'autre solution que d'avoir des conseillers territoriaux retraités ou fonctionnaires. Au plus haut niveau, on nous traite de ringards et de conservateurs. Donnez l'exemple, monsieur le ministre ! La suppression envisagée de la clause générale de compétence ne concerne pas les communes. Celles-ci, y compris les plus petites, pourront ainsi conserver leur budget social, dont je vous rappelle qu'il est alimenté par la vente des concessions funéraires... Au moment où le Gouvernement prétend lutter contre les archaïsmes, cette survivance d'un autre

âge lui apparaît sans doute résolument moderne ! Arrêtez d'agir ainsi et vous gagnerez en crédibilité ! Pour en revenir aux compétences des conseils généraux, je veux distinguer deux catégories de nature bien différente. Je considérerai, d'abord, celles que je qualifierai de « plein exercice » assumées par les départements dans le cadre d'une large autonomie. Il s'agit de l'entretien et de la construction des routes, des collèges, des transports scolaires... Pour l'ensemble de ces missions, nous effectuons des investissements et nous mettons en place des services en fonction de nos choix et de nos moyens.

Je vais conclure, madame la présidente, mais hier les orateurs ont largement dépassé leur temps de parole ! Donc je me permets, sur un sujet aussi important, de le dépasser également. Ensuite, il y a les compétences, principalement en matière sociale, pour lesquelles nous sommes tributaires de tarifs et de montants définis par l'État sur le plan national.

Qu'on ne se méprenne pas : je ne m'insurge pas contre l'application de critères identiques en tout point du territoire national ; je demande simplement à l'État d'aller au bout de sa démarche et d'être cohérent ! Pourquoi attendez-vous des départements et des régions qu'ils participent au financement des routes nationales et des lignes à grande vitesse, alors qu'il s'agit de compétences de l'État ? Nous sommes loin de l'autonomie financière prévue dans la loi ! Dans les domaines où l'État garde l'autorité de fixer les règles que les collectivités ont ensuite pour tâche de mettre en œuvre, il se doit de prévoir les compensations financières à l'euro près.

Ne soyez pas impatients, chers collègues, j'en viens à ma conclusion ! Les collectivités ont démontré, tout au long de ces décennies, leur capacité à gérer au plus près des citoyens, souvent bien mieux que l'État ne le faisait lui-même. Elles ont également su engager des actions innovantes, répondant aux besoins d'un large public. L'Histoire retiendra que des hommes visionnaires ont mis en œuvre la décentralisation : François Mitterrand, Pierre Mauroy et Gaston Defferre. D'autres l'ont approfondie, tel Jean-Pierre Raffarin. Monsieur le ministre, avec nos propositions, nous voulons vous aider pour que vous ne soyez pas, demain, celui qui aura mis en terme à cette belle aventure humaine qu'est la décentralisation.



Intervention...

Projet de loi de réforme des collectivités territoriales [...suite DG]

par Michèle ANDRE, sénatrice du Puy-de-Dôme

(séance du mercredi 20 janvier 2010)

Madame la présidente, monsieur le ministre, mes chers collègues, je souhaite revenir sur l'impact globalement négatif que la réforme territoriale dont nous discutons ne manquera pas d'avoir pour ce qui concerne l'égal accès des hommes et des femmes aux mandats électifs et aux responsabilités politiques si le Gouvernement ne revient pas sur le mode de scrutin que, pour l'instant, il envisage d'appliquer à l'élection des conseillers territoriaux.



Je placerai mon intervention - vous ne vous en étonnerez pas, mes chers collègues, de la part de la présidente de la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes ! - sous l'égide de deux femmes célèbres, l'une appartenant à l'Histoire, l'autre à la légende : Olympe de Gouges et Pénélope.

Olympe de Gouges, grande figure du féminisme, a été l'une des premières femmes à revendiquer l'égalité politique pour les femmes, avec cette formule frappante, inscrite à l'article 10 de la Déclaration des droits de la femme et de la citoyenne : « La femme a le droit de monter sur l'échafaud ; elle doit avoir également celui de monter à la tribune. » Elle monta effectivement sur l'échafaud le 3 novembre 1793, mais n'eut jamais l'occasion de s'exprimer, en citoyenne, à la tribune.

Deux siècles plus tard, mesurons le chemin parcouru ! Je suis fière de pouvoir m'exprimer, en qualité de présidente de la délégation aux droits

des femmes, à la tribune de cette assemblée, qui compte maintenant 22,4 % de sénatrices. Vous pouvez apprécier la marge de progrès ! Est-ce à dire que la partie est gagnée ? Non, car rien n'est jamais acquis, et nous devons sans cesse remettre l'ouvrage sur le métier.

Qui ne connaît la figure de Pénélope, l'épouse d'Ulysse, qui défaisait la nuit le tissage qu'elle avait patiemment réalisé dans la journée, pour retarder l'échéance abhorrée où elle devrait se choisir, parmi les prétendants, un nouvel époux ?

J'ai l'impression que le Gouvernement est aujourd'hui dans la posture de Pénélope : d'une main, il propose de favoriser la place des femmes dans les conseils municipaux des petites communes, ainsi que dans les conseils communautaires, mais, de l'autre, il propose, pour l'élection des conseillers territoriaux, un mode de scrutin qui se traduira inévitablement par un recul de la place des femmes à l'échelon des régions, où la parité est pourtant devenue une réalité effective. Et, contrairement à ce que certains ont été tentés d'affirmer, la progression des femmes dans les conseils municipaux des petites communes ne saurait en aucun cas compenser la régression de la place des femmes à l'échelon régional, encore moins la justifier.

Globalement, votre projet se traduira donc, monsieur le ministre, par une régression de la parité et ce triste constat est, vous le savez, très largement partagé. Dès le 23 octobre 2009, Mme Marie-Jo Zimmermann, présidente de la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes de l'Assemblée nationale, Mme Françoise Vilain notre homologue au Conseil économique, social et environnemental, et moi-même avons diffusé un communiqué de presse commun pour nous inquiéter d'un projet qui aura pour effet quasiment mécanique d'exclure les femmes des responsabilités départementales et régionales.

Les évaluations auxquelles a procédé l'Observatoire de la parité entre les femmes et les hommes, service du Premier ministre, montrent en effet que les scrutins uninominaux ne se prêtent pas à des dispositifs contraignants garantissant la parité et qu'ils conduisent toujours les partis politiques à sacrifier les femmes. Regardez les résultats des dernières élections cantonales : 12,3 % de femmes élues !

Le dispositif que vous proposez, qui fait la part belle à ce type de scrutin, permettra peut-être une légère amélioration de la participation des femmes au niveau du département, mais cela se traduira inévitablement par une forte régression au niveau des conseils régionaux, alors que ceux-ci sont aujourd'hui parvenus, avec 47,6 % de femmes, à une parité effective. Cette régression n'ira-t-elle pas jusqu'à remettre en question la parité des exécutifs régionaux, pourtant garantie par la loi de janvier 2007 ? Plus grave encore : comment concilier ce retour en arrière avec le principe capital introduit dans la Constitution en 1999, grâce au gouvernement Jospin : « La loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et aux fonctions électives » ?

Je n'évoquerai qu'en passant le caractère très particulier, au regard de notre tradition politique, du mode de scrutin à un tour que vous envisagez. Ceux, et ils sont nombreux, qui fréquentent le Palais du Luxembourg ont peut-être remarqué, dans l'un des couloirs du sous-sol, au cœur d'une exposition consacrée aux représentations de Marianne, cette belle affiche où la République piétine le scrutin à un tour avec cette légende : « Le scrutin majoritaire à deux tours écrasera la réaction. »

Monsieur le ministre, nous vous invitons donc à revoir le mode de scrutin des conseillers territoriaux auquel une majorité de parlementaires est maintenant opposée, à cause de la parité, mais aussi pour bien d'autres raisons. Nous souhaitons également vous inciter à aller jusqu'au bout de votre démarche pour assurer la parité dans les conseils municipaux et à prendre en compte la demande de l'Association des maires ruraux de France, qui propose d'élargir le scrutin de liste et l'obligation de parité à l'ensemble des communes de moins de 3 500 habitants. Nous avons d'ailleurs déposé un amendement en ce sens.

Ainsi pourrions-nous enfin laisser Pénélope prendre un repos bien mérité et permettre aux femmes de monter à parité avec les hommes aux tribunes de nos différentes assemblées locales, comme l'avait souhaité Olympe de Gouges.



Exception d'irrecevabilité...

Projet de loi de réforme des collectivités territoriales

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

(séance du mercredi 20 janvier 2010)

Monsieur le ministre, ce ne sont pas moins de quatre textes que vous avez cru devoir commettre pour modifier fondamentalement l'organisation des pouvoirs locaux. Il est impossible de les étudier séparément tant ils sont en fait imbriqués et parce que ce sont de pures raisons d'opportunité qui vous ont conduit à ce « saucissonnage ». Cela étant, je vous remercie d'avoir répondu aux différents intervenants, en particulier à ceux qui se sont exprimés au nom de mon groupe, lesquels n'avaient pas manqué d'étudier ces textes dans leur ensemble. Vous vous êtes dit ouvert à la discussion. Or, ce matin, lors de la réunion de la commission des lois, pour notre plus grande déception, nombre de nos questions, au motif qu'elles étaient « hors sujet », ont été renvoyées à l'examen de ces futurs textes. Vous, monsieur About, vous avez été plus chanceux puisque vos propres questions, qui portaient pourtant sur les mêmes thèmes, n'ont pas été considérées comme « hors sujet ».

Autrement dit, monsieur le ministre, je vous félicite d'être animé par un souci de dialogue, mais nous jugerons sur pièces... Il se peut que, lors de ma défense de cette motion, mes propos fassent fortement écho à ceux qu'ont tenus les collègues de mon groupe qui sont intervenus aujourd'hui, mais, pour un socialiste plus que pour quiconque, l'essentiel est non pas d'éviter les répétitions : il est d'éviter les contradictions.

L'article 1er de la Constitution dispose que la France a une organisation décentralisée. Or la réforme de la taxe professionnelle a, c'est l'évidence, instauré une recentralisation par perte d'autonomie fiscale. Qui pourrait désormais affir-



mer que la part des recettes fiscales de chaque catégorie de collectivités constitue une « part déterminante » de l'ensemble de ses ressources ?

Je sais bien que la loi organique de 2004, fâcheusement, a étendu la notion de ressources propres aux impôts nationaux transférés, alors même que les élus n'ont aucun pouvoir de décision sur l'évolution de ces dotations. Et je n'ignore pas que le Conseil constitutionnel a validé cette interprétation. Mais toute jurisprudence peut évoluer. Tout est une question de degré : qui pourrait légitimement affirmer que, dès lors que leurs ressources propres passent de 35 % à 12 % de leurs ressources globales, les départements continuent de s'administrer de façon autonome ? Et que dire des régions, dont l'autonomie fiscale se situe en deçà de 10 % ?

En matière climatique, on distingue la température mesurée par les instruments officiels et la température vécue. En matière fiscale, pareillement, on peut distinguer l'autonomie mesurée par vos instruments, monsieur le ministre, et l'autonomie telle qu'elle est vécue par les collectivités. Or les dotations représentant 90 % des ressources des départements et des régions, ceux-ci considèrent qu'ils sont désormais sous tutelle de l'État central : c'est lui qui, dorénavant, fixera le niveau de leurs dépenses. Du reste, nous saisirons de nouveau le Conseil constitutionnel sur ce point. Si, comme cela est possible, le Conseil constitutionnel devait ne pas retenir cette argumentation purement fiscale, il serait légitime d'adjoindre à cette dernière le renforcement des pouvoirs du préfet dans les départements, qui accentue la recentralisation.

C'est cette conjonction de la perte d'autonomie fiscale et du renforcement des pouvoirs du préfet qui permet d'affirmer que, décidément, la France ne sera plus décentralisée, que les collectivités ne seront plus autonomes et ne s'administreront plus librement.

Par ailleurs, les projets proposés conduisent tout droit à la suppression des départements. Certes, ils sont formellement maintenus, mais, comme le dit M. Copé, qui en l'occurrence vend la mèche, il ne s'agit que d'une étape. Cela va d'ailleurs dans le sens de ce que le comité Balladur proposait, c'est-à-dire une France à l'architecture territoriale simplifiée, ne comportant plus que les communautés de communes et les régions. M. Fillon, quant à lui, évoquait dès 2002 le futur conseiller territorial, regrettant qu'il n'ait pas été créé plut tôt et précisant que cela « aurait assuré la coordination des politiques de ces deux échelons en attendant leur fusion ». Devant une telle concordance dans l'analyse faite par des personnalités aussi éminentes - l'actuel Premier ministre, un ancien Premier ministre, le président du principal groupe de la majorité à l'Assemblée nationale : excusez du peu ! - il ne peut plus être question de présomptions ou de procès d'intention : les textes prévoient effectivement une simplification administrative, mais pas seulement par rapprochement des régions et des départements ; il s'agit bien, à terme, de supprimer un niveau administratif, sans pour autant que cette volonté, dont la matérialisation nécessiterait une révision constitutionnelle, ait été expressément formulée dans le présent texte, contrairement à ce que réclamaient, dans l'optique d'une réalisation immédiate, M. Balladur ou M. Attali. Peut-on censurer une disposition virtuelle ? Oui, si les présomptions d'une évolution sont certaines. C'est malheureusement bien le cas, s'agissant des départements, comme je crois l'avoir démontré.

Un second motif d'inconstitutionnalité tient à la disparition de la clause générale de compétence, fondement de la liberté des collectivités territoriales. Le conseil général est compétent « pour régler les affaires d'intérêt départemental ». Certes, cette formule n'a eu d'existence juridique qu'à partir de 1982. Je suis certain de la date que j'avance, monsieur le ministre, mais il est vrai que cette reconnaissance tardive ne faisait que sanctionner une pratique plus que centenaire. À partir de 1982, donc, par cohérence, les trois niveaux de collectivités - régions, départements et communes - ont également bénéficié de cette clause générale de compétence, formulée dès 1884 pour les communes. Qui pourrait nier que cette ancienneté confère à cette « clause » le caractère d'un principe fondamental reconnu par les lois de la République, un principe qui a fait la preuve de son efficacité ?

Qu'on ne nous dise pas qu'il a été source de confusion et de surcoût : ce n'est pas vrai ! D'abord, les collectivités territoriales ont été suffisamment sages pour ne pas en faire une application abusive. Par ailleurs, les compétences spécifiques des départements et des régions représentent environ 90 % de l'ensemble de leurs actions. En outre, contrairement à ce que croit Mme Lagarde, ce principe s'est appliqué sans qu'une collectivité exerce sa tutelle sur une autre, les communes - et pas seulement les plus petites - ne réalisant les investissements dont on a souligné très souvent l'importance que grâce à l'appui des niveaux supérieurs, départementaux et régionaux. Enfin, la transparence est presque partout la règle, les critères sont connus et publics, et l'aide est souvent devenue quasi automatique.

Monsieur le ministre, vous connaissez parfaitement cette réalité, vous qui avez été très longtemps président de conseil général. Supprimez cette aide et l'investissement des communes chutera de façon spectaculaire. Ce que vous instaurerez, au contraire, par cette absorption-fusion, c'est le cumul institutionnalisé des mandats, la tutelle reconnue et acceptée, la complexification par création d'un autre niveau intermédiaire, celui des métropoles.

Au cas où l'argumentation précédente ne serait pas suffisante, il en est une autre, plus précise. L'article 72, deuxième alinéa, de la Constitution dispose que « 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 ». Cet objectif transpose dans notre droit constitutionnel la préoccupation qu'exprime en droit communautaire le principe dit de « subsidiarité ». Chaque collectivité à vocation à gérer ses propres affaires, dans l'intérêt local, ce dernier étant entendu très largement par le juge administratif.

L'intérêt local ne correspond pas à des domaines d'activité spécifiques ; un but d'intérêt local est apprécié comme tel par les assemblées délibérantes territoriales, ce qui conduit la collectivité à intervenir lorsque cet intérêt le commande. Le juge administratif l'a confirmé à de nombreuses reprises.

C'est assez dire que le deuxième alinéa de l'article 72 de la Constitution conduit à soutenir raisonnablement la constitutionnalisation de la clause générale de compétence, laquelle s'oppose par

là même à l'attribution de blocs figés de compétences limitées et à toute suppression de la compétence générale des collectivités dès lors que leurs actions satisfont des intérêts et des besoins locaux.

Les collectivités territoriales sont des institutions publiques qui se distinguent fondamentalement des établissements publics dans la mesure où ces derniers jouissent d'attributions spécifiques et limitées. Ils sont régis par le principe de spécialité, à la différence des collectivités territoriales. La clause générale de compétence participe de la définition même de la collectivité territoriale et du principe constitutionnel de leur libre administration, ce dernier ne pouvant reposer sur le seul critère de conseils élus dotés de compétences effectives et de ressources financières suffisantes, pour reprendre les termes de l'abondante jurisprudence constitutionnelle. La clause générale de compétence est une condition de la liberté des collectivités. Elle constitue de fait un élément fondamental de la libre administration des collectivités territoriales, qualifiée de « liberté fondamentale » par le Conseil d'État dans son arrêt Commune de Venelles du 18 janvier 2001. Il s'agit bien d'un principe fondamental, reconnu par les lois de la République. La clause générale de compétence est une nécessité pour les collectivités car elle est un moyen de lutter contre une trop grande uniformité administrative en permettant aux politiques locales de s'adapter aux besoins des populations, dans un souci d'efficacité et de résultat pour le plus grand nombre, à condition, et c'est généralement le cas, que cette intervention n'empiète pas sur les prérogatives d'autres collectivités, sauf convention entre elles.

En conclusion et au vu des éléments qui précèdent, la suppression de la clause générale de compétence porterait atteinte au principe constitutionnel de la libre administration, garanti par l'article 72, troisième alinéa, de la Constitution, et plus encore au principe de subsidiarité, posé par l'article 72, deuxième alinéa, de la Constitution, voire à un principe fondamental reconnu par les lois de la République. Sa suppression impliquerait au préalable de réviser la Constitution.

En ce qui concerne le mode de scrutin, beaucoup de choses ont été dites par mes collègues lors d'un débat précédent et dans la discussion générale de ce texte. On a souligné le côté baroque et politi-

rien du scrutin proposé. Je me contenterai, ici, d'évoquer la question de la parité. Les régions seront à l'évidence dans l'impossibilité de satisfaire à l'article 1er de la Constitution, qui dispose que « la loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives ».

Ce qui est choquant dans votre projet, monsieur le ministre, c'est qu'il marque une dramatique régression. On ne peut pas se limiter à évoquer la question d'une manière générale en disant, comme l'a fait M. Marleix, que l'extension du scrutin proportionnel pour les plus petites communes favoriserait globalement la parité. Ce n'est certes pas faux, mais l'on ne peut se satisfaire de cette constatation qui, en filigrane, semble bien cantonner les femmes à la gestion des petites collectivités : elles seraient bonnes pour la gestion quotidienne de proximité, mais pas pour la réflexion sur les grandes orientations régionales... Ce n'est pas acceptable !

Il est très clair qu'en instituant un scrutin uninominal pour l'élection des membres d'une institution jusqu'ici élue à la proportionnelle, votre projet ne respecte pas les articles 1er et 4 de la Constitution. La région, grâce à une loi électorale qui fait l'unanimité, a établi une parité parfaite avec laquelle vous allez rompre. Désormais, la représentation des régions sera calquée sur celle des actuels conseils généraux, autrement dit sur la pire des situations au regard de la parité.

Faute d'un temps suffisant, je ne fais que mentionner le risque d'inconstitutionnalité qui pourrait toucher l'élection des sénateurs. Peut-être aurons-nous l'occasion d'y revenir. J'attire votre attention sur un autre point qui concerne l'outre-mer mais aussi le territoire métropolitain, notamment l'Alsace, même si je ne m'étends pas sur cette dernière, là encore faute de temps. La création de conseillers territoriaux dans des régions monodépartementales revient de fait à créer une assemblée unique puisque ces conseillers exerceront leur mandat sur le même territoire, après avoir été élus le même jour et de la même façon. La fiction d'une réunion, dans des lieux séparés, du conseil général et du conseil régional ne peut masquer la fusion des deux collectivités que sont le département et la région. Or cette situation a formellement été censurée par le Conseil constitutionnel dans sa décision dite « assemblée unique », en date du 2 décembre 1982.

Certes, le fondement de cette décision tenait à l'impossibilité - en l'état passé de la Constitution - d'instituer une assemblée unique élue sur des bases différentes et avec un mode de scrutin différent. Ce n'est plus le cas depuis la révision constitutionnelle de 2003. Il est désormais possible, par l'article 73 de la Constitution, de créer, outre-mer, une collectivité unique ou une assemblée délibérante unique pour les deux collectivités. Mais j'attire votre attention sur le fait que l'article 73 de la Constitution prévoit expressément que la fusion de deux collectivités « ne peut intervenir sans qu'ait été recueilli, selon les formes prévues au second alinéa de l'article 72-4, le consentement des électeurs inscrits dans le ressort de ces collectivités », autrement dit sans qu'ait été organisé un référendum.

Vous ne manquerez sans doute pas de me répondre, monsieur le ministre, qu'un référendum est précisément prévu dans ces territoires le 24 janvier. Certes, mais vous m'autoriserez deux observations. La première concerne l'issue dudit référendum. Que se passera-t-il si les électeurs rejettent le principe d'une assemblée unique, qui constitue la seule question à laquelle ils ont à répondre ? La deuxième est plus importante encore. Aucun référendum n'est prévu dans l'immédiat en Guadeloupe - je ne sais plus pour quelle raison. Par ailleurs, à la suite de l'adoption d'un amendement d'origine sénatoriale, la Réunion a été sortie du droit commun et la consultation expresse des populations y est exclue.

Je ne sais pas comment vous vous sortirez de cette situation, monsieur le ministre. En tout cas, dans ces conditions, on voit mal comment la réforme projetée pourrait s'appliquer aux territoires ultramarins, et singulièrement à la Réunion. Je ne vois pas davantage comment vous allez vous en sortir en ce qui en ce qui concerne la loi électorale, et d'abord le découpage. Nous avons souligné l'incertitude dans laquelle nous sommes quant au nombre de conseillers territoriaux.

Cette incertitude est déjà un motif de censure, car nous légiférons sur des collectivités dont nous ne connaissons pas les compétences - elles seront définies dans une loi ultérieure -, dont nous ne connaissons pas davantage les ressources - pas moins de deux clauses de revoyure ont été prévues dans la réforme de la taxe professionnelle - et dont nous ne savons pas si elles seront en état de fonctionner de manière satisfaisante, c'est-à-dire

avec un nombre d'élus suffisant pour garantir la diversité politique et le fonctionnement normal des institutions.

En fait, vous allez vous débattre, vous vous débattrez déjà dans une contradiction fondamentale. Affirmer que les nouvelles circonscriptions cantonales - cette terminologie pouvant évoluer - compteront environ 20 000 électeurs peut contredire le principe d'une diminution de moitié du nombre cumulé des conseillers généraux et régionaux.

M. Marleix nous a annoncé que, pour tenter de pallier ces difficultés, dans chaque département, au moins quinze conseillers territoriaux siègeraient au conseil général. Dans ce cas, dans les régions où les écarts de population sont très grands entre les départements, le nombre de conseillers siégeant à la région deviendra pléthorique. Il est donc envisagé de limiter leur nombre en prévoyant un plafond pour l'assemblée des conseillers territoriaux de la région.

Si l'institution d'un plafond est parfaitement pertinente pour les départements faiblement peuplés, elle « tasse » considérablement le nombre de conseillers territoriaux pour les départements très peuplés, aboutissant à des circonscriptions beaucoup plus peuplées dans les départements urbains que dans les départements ruraux. Cette situation était acceptable lorsque les conseillers généraux et les conseillers régionaux étaient élus selon des modalités différentes. Peu importait alors que soit très important l'écart entre le canton le plus peuplé d'un département urbain et le canton le moins peuplé d'un département rural.

Ce qui est choquant, ce sont les écarts très importants de population entre les circonscriptions d'un même département, et je suis d'accord avec vous pour considérer qu'il faut apporter les corrections nécessaires. Désormais, c'est dans le cadre régional que l'affaire va se jouer. L'obligation d'instaurer un plancher pour la simple gestion quotidienne des conseils généraux et la nécessité de fixer un plafond pour limiter le nombre de conseillers territoriaux siégeant à la région vous placent dans l'impossibilité absolue de respecter le principe constitutionnel d'égalité des suffrages.

Telles sont, parmi d'autres, les raisons qui nous font considérer que les textes proposés ne sont pas recevables.



Intervention...

Projet de loi portant répartition des sièges et délimitation des circonscriptions pour l'élection des députés - [2e lecture DG]

par Bernard FRIMAT, sénatrice du Nord

(séance du jeudi 21 janvier 2010)

Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, le 14 décembre dernier, à cette même tribune, je terminai mon intervention par les mots suivants - excusez-moi de me citer mais vous l'aviez fait : « Il vous reste, monsieur le secrétaire d'État, à échapper à la malédiction qui finit toujours par s'abattre sur ceux qui manipulent les modes de scrutin. Ce n'est qu'une question de temps ». Je vous l'avoue, je ne pensais pas que la malédiction frapperait si vite. Je n'imaginai pas la ratification de votre ordonnance si chaotique. Mais il en a été ainsi, et vous vous retrouvez une nouvelle fois, à votre corps défendant monsieur le secrétaire d'État, devant le Sénat.



J'espère que vous supporterez avec philosophie cette situation. Je déplore, au demeurant, que vous vous soyez cru obligé de vous livrer, à la tribune de l'Assemblée nationale, à de violentes attaques contre notre collègue, la présidente Catherine Tasca, et contre le Sénat lui-même. La brutalité de ces offensives a même surpris nos collègues députés, qui n'ont pourtant pas pour habitude de déborder d'affection pour la Haute Assemblée. Vous évoquez constamment la tradition qui voudrait, selon vous, « qu'une assemblée parlementaire ne s'immisce pas dans les questions touchant les membres de l'autre assemblée ». Permettez-moi de vous le faire remarquer, votre supposée tradition est à géométrie politiquement variable ! Elle est respectée quand il y a identité de majorité politique entre le Sénat et l'Assemblée, et n'est alors ni plus ni moins qu'un accord politique. En revanche, en l'absence d'identité, le comportement est différent.

Ainsi, quand, en 1985, le gouvernement de Laurent Fabius a proposé une profonde modification du mode d'élection des députés en substituant le scrutin proportionnel au scrutin majoritaire et en augmentant le nombre de députés, le Sénat n'a pas, à ma connaissance, invoqué la tradition. Il s'est opposé avec force - c'était son droit, et cela ne me choque pas - à cette évolution. Le recours à la technique de la question préalable ne l'a pas empêché de débattre et de s'exprimer contre, ni le projet de loi d'être renvoyé, comme aujourd'hui, en deuxième lecture à l'Assemblée nationale. Le Sénat manifestait alors un désaccord politique et exprimait ses convictions. C'était son droit !

De la même façon, quand le gouvernement de Lionel Jospin a proposé de modifier le mode d'élection des sénateurs, en instaurant le scrutin proportionnel dans les départements élisant trois sénateurs parce qu'il lui semblait que les collectivités territoriales seraient ainsi représentées de manière plus fidèle à la réalité des conseils municipaux, l'Assemblée nationale a imposé au Sénat, en dépit de l'opposition de ce dernier, la solution qui avait sa préférence politique. Elle exerçait alors son droit, conformément à la Constitution. En ces circonstances, vous pouvez donc le constater avec moi, l'Assemblée nationale comme le Sénat sont intervenus sur le mode d'élection de l'autre assemblée. Ils n'ont fait que leur travail de législateur en débattant et en votant la loi, quel que soit son objet, fût-il le mode d'élection des députés ou des sénateurs. Il n'y a pas, au Parlement, de sujet tabou ni de domaine réservé. En définitive, monsieur le secrétaire d'État, nous ne connaissons pas, je vous cite une nouvelle fois - quel plaisir ! - « une situation totalement inédite, du moins sous la Ve République ». Nous n'avons donc pas créé un précédent, comme je l'ai démontré et contrairement à vos affirmations. En tout état de cause, et là encore contrairement aux propos que vous avez tenus à l'Assemblée nationale, celle-ci aura le dernier mot, comme Jean-Jacques Hyest le rappelait.

Si, reconnaissant, avec clarté, que votre texte est mauvais, le Sénat avait l'intelligence de confirmer son vote de première lecture, que se passerait-il ?

Le Gouvernement a, conformément à la Constitution, le pouvoir de donner le dernier mot à l'Assemblée nationale. C'est bien parce qu'elle peut avoir, en cas de divergence définitive entre le Sénat et l'Assemblée nationale, et si le Gouvernement le souhaite, le dernier mot qu'il est indispensable selon nous de rendre conforme le découpage des circonscriptions d'élection des députés aux règles élémentaires de l'égalité de suffrage, et d'éviter de suivre une démarche essentiellement partisane.

Or, j'ai le regret de le constater, votre démarche est exclusivement partisane. Elle comporte un seul but inavoué, car inavouable, mais évident : favoriser le plus possible votre parti, l'UMP.

Mon ami Bruno Le Roux a opéré une analyse minutieuse des situations les plus inacceptables. Je ne la reprendrai pas dans le détail, mais il nous revient d'expliquer, à l'intention du Conseil Constitutionnel, pourquoi et en quoi votre ordonnance contrevient aux règles les plus élémentaires de l'égalité des suffrages.

Vous avez même, entre ces deux lectures, aggravé votre cas. Vous disposez de chiffres récents issus du dernier recensement, mais vous refusez d'en tenir compte. Vous vous contentez d'affirmer, sans étude d'impact ni démonstration, que cela ne change rien. En effet, vous ne voulez rien modifier à votre travail et à celui de vos conseillers. Il ne faut pas d'accroc dans votre dentelle électorale. Ce faisant, selon nous, vous ne respectez pas les nouvelles exigences constitutionnelles formulées par le Conseil Constitutionnel. Celui-ci vous demande, en effet, de désigner l'Assemblée nationale sur des bases essentiellement démographiques. Cela implique d'utiliser les données les plus récentes, à même de traduire avec le plus d'exactitude la réalité démographique du pays.

De plus, la répartition des sièges et la délimitation des circonscriptions doivent respecter au mieux l'égalité devant le suffrage. Vous avez donc l'obligation, au moins morale, de tendre vers un idéal où la voix de chaque citoyen pèse le même poids au moins au sein d'un département. Nous en sommes très loin, et vous êtes bien placé pour le savoir.

Pour vous, une circonscription n'est pas une réalité historique, sociologique, économique, cernant au mieux, dans le respect des équilibres démographiques, des bassins de vie et d'emploi, et permettant la meilleure représentation des citoyens à l'Assemblée nationale. À vos yeux en effet, une circonscription est le fief de tel ou tel député qui vous conduit à nous proposer un découpage intuitu personae pour satisfaire le titulaire actuel ou le candidat que votre parti envisage de présenter.

La révision de la carte électorale n'est pas, pour vous et pour vos collaborateurs, le moyen de représenter de manière juste la population. Elle devient dans vos mains un instrument pour tenter de freiner, voire de bloquer, les possibilités d'alternance démocratique. Pour cette raison, nous devons, par nos interventions, tenter de convaincre le Conseil Constitutionnel de « carboniser » votre découpage, pour recourir à une métaphore à la mode. Nous espérons qu'il en censurera au moins les manipulations les plus criantes.

Votre procédé est toujours le même. D'abord, choisir un mode de répartition des sièges avec le système de la tranche commencée qui vous permet de diminuer la représentation des départements les plus peuplés. Cette méthode, vous le savez, engendre les inégalités les plus profondes entre les départements et, en conséquence, s'écarte le plus du respect de l'égalité de suffrages entre les électeurs des différents départements. Elle est employée uniquement en France, mais cela vous importe peu dès lors qu'elle est à vos yeux la plus favorable aux intérêts de l'UMP.

Vous autorisant à supprimer 33 circonscriptions, elle vous permet de rayer de la représentation nationale, si l'on s'en tient à leurs titulaires actuels, 23 députés de gauche contre 10 de droite ou, autrement dit, 23 députés de gauche sur 230, soit 10 %, et 10 députés de droite sur 340, soit 3 %.

On admirera votre sens de l'équité ! Ma région est bien placée pour en parler puisque le Nord perd trois députés, le Pas-de-Calais, deux. Il est vrai, je le reconnais, que les citoyens de ces départements ont pour habitude d'élire plus de députés de gauche que de droite. Je conçois que cela vous soit désagréable. Est-ce une raison pour priver ces départements d'une juste représentation à l'Assemblée nationale ?

Après avoir choisi une méthode de répartition des sièges à vos yeux la plus favorable, le deuxième temps de votre exercice consiste à tordre les principes qui président au découpage, et ce jusqu'à la limite de la rupture.

Si vous respectez, rarement, la continuité territoriale, c'est au moyen de circonvolutions extraordinaires, en ignorant, quand cela vous arrange, les solidarités existantes entre les différents territoires du département. Mes collègues députés ont suffisamment mis en évidence ce travers pour que je ne m'y attarde pas. Il en est de même de la possibilité de scinder un canton de plus de 40 000 habitants : prévue comme une exception, vous la transformez en moyen banal, quand cela vous est utile, pour vous donner la liberté nécessaire de faire fructifier vos petits arrangements partisans. Je l'ai démontré en première lecture.

Enfin, vous employez de la même façon l'écart de 20 % en plus ou en moins par rapport à la moyenne départementale. Il constitue les limites possibles de vos manipulations et nullement l'exception justifiée par rapport à la règle de l'égalité de suffrage.

Vous faites des dispositions que je viens de mentionner pour le découpage une utilisation venant directement contredire - je me permets de vous le rappeler - le considérant 26 de la décision du 8 janvier 2009. Les dispositions « pourraient, par leur cumul ou par les conditions de leur application, donner lieu à des délimitations arbitraires ou aboutir à créer des situations où le principe d'égalité serait méconnu ». C'est ce que vous faites.

De plus, le Conseil Constitutionnel ajoute ceci : ces mesures doivent « être réservées à des cas exceptionnels et dûment justifiés ; qu'il ne pourra y être recouru que dans une mesure limitée et en s'appuyant, au cas par cas, sur des impératifs précis d'intérêt général ; que toute autre interprétation serait contraire à la Constitution ».

Vous aurez beaucoup de mal à nous persuader que favoriser les intérêts électoraux de l'UMP constitue, au cas par cas, un impératif précis d'intérêt général. De la même manière, l'usage systématique du confinement des secteurs réputés de gauche au sein d'une même circonscription, pour faciliter l'élection de députés UMP dans les circonscriptions limitrophes, peut difficilement s'apparenter à un impératif précis d'intérêt général.

Vous-même, monsieur le secrétaire d'État, n'y croyez pas. Ce serait faire injure à vos talents de ciseleur de ne pas mettre en évidence votre activité partisane. Les découpages de certaines circonscriptions pour atteindre ce but sont telles que, en comparaison, les contours des fjords norvégiens deviennent des modèles de simplicité !

Monsieur le secrétaire d'État, il est indispensable pour nous d'expliquer au cours de ce débat, à l'intention du Conseil constitutionnel, le caractère inacceptable de votre projet d'ordonnance. C'est ce à quoi nous nous attacherons, mes collègues socialistes et moi-même, en défendant nos amendements.

Un découpage sincère ne doit pas s'effectuer au profit de tel ou tel député. Nous refusons votre manière de faire, car la qualité démocratique d'un découpage ne se juge pas à l'aune du profit que peut en tirer la majorité ou l'opposition. Un découpage sincère se juge à la manière dont il permet au citoyen d'obtenir à l'Assemblée nationale une représentation conforme à ses choix. Il se juge également à la manière dont il permet de traduire dans la composition de l'Assemblée nationale les changements d'opinion de la population. Il se juge pour tout dire à la manière dont il permet à la démocratie de vivre, et donc à l'alternance de se réaliser, si le peuple en décide ainsi.

C'est parce que votre projet de loi de ratification ne répond à aucune de ces exigences que j'invite le Sénat, sans l'aide de la main de Dieu, à le rejeter sereinement.



Intervention...

Projet de loi portant répartition des sièges et délimitation des circonscriptions pour l'élection des députés - [2e lecture DG]

par Richard YUNG, sénateur représentant les Français établis hors de France

(séance du jeudi 21 janvier 2010)

Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, ce second débat sur la répartition des sièges et la délimitation des circonscriptions pour l'élection des députés nous donne l'occasion de remettre notre ouvrage sur le métier et de développer un certain nombre d'arguments nouveaux. Avant de faire quelques remarques sur la création des circonscriptions des Français établis hors de France, je voudrais revenir sur l'intervention de M. le secrétaire d'État à l'Assemblée nationale le 12 janvier dernier, car elle nous a profondément choqués. Il s'agissait d'une attaque directe contre le Sénat, et ce n'est pas moi qui le dis puisqu'un hebdomadaire bien connu a publié un article intitulé : « Quand Alain Marleix s'en prend au Sénat... » Je tiens cet article à votre disposition, mon cher collègue. Il s'agit d'un hebdomadaire spécialisé et très sérieux.



On nous a opposé l'argument de la « tradition républicaine ». J'ai donc relu la Constitution : je n'y ai rien trouvé de tel ! Il n'y est question que de deux chambres délibérant également, même si, bien sûr, pour les raisons que nous connaissons, l'Assemblée nationale a le dernier mot. Il s'agit donc peut-être d'une tradition, mais qui n'est pas républicaine ; dans le cas qui nous occupe, ce serait même plutôt l'inverse.

Il serait compréhensible, d'un point de vue éthique, que soit posée une règle interdisant aux députés d'intervenir dans le débat sur le découpage de leurs circonscriptions, puisqu'ils seraient à la fois juges et parties. Mais écarter le Sénat d'un tel débat, les bras m'en tombent !

J'ajoute que le projet de loi qui nous est soumis vise à créer onze circonscriptions pour les Français établis hors de France, Français qui jusqu'aujourd'hui n'étaient représentés par aucun député. Par conséquent, nous sénateurs, qui les avons jusqu'ici représentés - bien, je l'espère ! -, sommes tout de même légitimement fondés, nous semble-t-il, à intervenir sur ce sujet. Enfin, ce débat intéresse également le Sénat dans la mesure où l'intégralité des cantons a été maintenue dans les circonscriptions. Cela a évidemment des effets pour les sénateurs.

Votre intervention était malvenue, monsieur le secrétaire d'État. Vous avez voulu rabaisser le Sénat en le qualifiant de chambre de deuxième ordre. Si, vous l'avez dit ! Vous avez souligné que nous n'étions pas élus au suffrage universel direct. Ce n'était pas élégant. En fait, tout cela sert à masquer le véritable débat de fond.

J'en viens maintenant au découpage des onze circonscriptions des Français établis hors de France. Je commencerai par évoquer l'équilibre démographique des première et deuxième circonscriptions, la première couvrant l'Amérique du Nord, la deuxième l'Amérique du Sud. La première circonscription compte 30 % d'habitants de plus que la moyenne, la deuxième 30 % de moins. Or un autre découpage était possible. Ainsi, mon collègue Christian Cointat et moi-même avons proposé de rattacher la Californie et le Texas à la circonscription de l'Amérique du Sud. Mais vous ne nous avez pas suivis, monsieur le secrétaire d'État ! En outre, je m'interroge sur la cinquième circonscription, qui englobe la péninsule Ibérique - le Portugal et l'Espagne - et ce curieux objet qu'est Monaco. En termes de continuité territoriale, vous avouerez qu'il y a mieux ! Pourquoi rattacher Monaco à l'Espagne, monsieur le secrétaire d'État ? Certes, mais, pour des raisons à la fois géographiques et historiques, Monaco regarderait plutôt du côté de l'Italie !

Ce rattachement paraît plutôt curieux, mais un peu d'attention permet de mieux le comprendre : 83 % des Français résidant dans la principauté monégasque ont voté pour le candidat Sarkozy au second tour de la dernière élection présidentielle, alors que l'Espagne vote plutôt à gauche - les Français d'Espagne, mais aussi les Espagnols, d'ailleurs.

La huitième circonscription pose elle aussi un problème de continuité territoriale. Elle comprend notamment Rome et Athènes, mais aussi Tel-Aviv. Cependant, Beyrouth en a été disjointe : le député qui représentera les Français du Liban représentera également nos concitoyens d'Afrique méridionale et de l'océan Indien.

Pour justifier cette situation, monsieur le secrétaire d'État, vous avez argué de l'existence d'une forte communauté franco-libanaise en Afrique. L'argument me laisse pantois ! On trouve aussi une très forte communauté franco-indienne, très active dans le commerce, sur la côte est de l'Afrique et à Madagascar : pourquoi ne pas l'avoir, en toute logique, rattachée à l'Inde ? Il y a là quelque chose qui ne va pas !

Vous arguez également des difficultés auxquelles se heurteraient les candidats et le futur député pour circuler entre Israël et les pays arabes. C'est en partie vrai ; cependant, monsieur le secrétaire d'État, vous semblez oublier qu'il existe tout de même deux points de passage entre Israël et la Jordanie.

Pour ma part, j'estime que ce n'est pas une bonne idée, même d'un point de vue politique, que de séparer Israël de son environnement. Cela donne l'impression qu'on traite ce pays à part, qu'on le stigmatise, en quelque sorte. C'est là envoyer un bien mauvais message !

Je crois surtout que, dans ce cas également, vous avez une arrière-pensée : plus de 90 % des Français d'Israël ont voté pour le candidat Sarkozy lors de l'élection présidentielle. Il est vrai qu'autrefois ils étaient plus de 80 % à voter pour François Mitterrand... Votre idée était donc de « sortir » le vote des Français d'Israël.

Enfin, l'Afrique est divisée en deux circonscriptions : l'Afrique de l'Ouest, qui inclut les pays du Maghreb et compte 126 000 inscrits, et l'Afrique de l'Est, qui compte 93 000 électeurs.

On retrouve ici la pratique du confinement qu'évoquait tout à l'heure mon collègue : vous isolez les voix de gauche pour éviter qu'elles ne « débordent », et ce petit noyau de gauche vous permet de réserver une circonscription à la droite, en l'occurrence celle de l'Afrique de l'Est, dont feront partie des villes comme Tananarive ou Nairobi. Il me semble qu'il était possible de procéder à un autre découpage, plus fair-play et plus conforme à la réalité !

À vrai dire, mes chers collègues, le déséquilibre que l'on constate tient également au fait que le découpage des circonscriptions de l'Assemblée des Français de l'étranger est lui-même contraire aux principes fixés par le Conseil constitutionnel. Ainsi, le continent européen, où vivent la moitié des Français expatriés, compte seulement 52 élus sur les 155 membres de cette assemblée, soit un tiers. La moitié des expatriés pour seulement un tiers des représentants : c'est une injustice que nous subissons depuis des dizaines d'années !

Nous déposerons donc un certain nombre d'amendements visant à modifier votre projet de découpage des circonscriptions des futurs députés élus par les Français établis hors de France. Nos propositions s'inspirent notamment du compromis que nous avons négocié avec notre collègue Christian Cointat et qui tenait compte de l'équilibre démographique et de la continuité territoriale.

Par conséquent, à moins que nos amendements ne soient adoptés, je voterai contre le présent projet de loi.



Intervention...

Projet de loi portant répartition des sièges et délimitation des circonscriptions pour l'élection des députés - [2e lecture DG]

par David ASSOULINE, sénateur de Paris

(séance du jeudi 21 janvier 2010)

Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, il est des moments politiques qui marquent des engagements. Le mien fut marqué, dans ma jeunesse, par un gigantesque charcutage électoral, en l'occurrence celui auquel procéda Charles Pasqua. À l'époque, j'étais révolté, car on touchait à l'essence même de la démocratie. Vingt-trois ans après, voilà que cela recommence ! Certes, vous avez adopté un style moins spectaculaire, afin qu'il n'y ait pas trop de scandale...



Vous n'avez jamais voulu du débat, ce fut votre ligne de conduite. Je parle du débat politique, démocratique, celui où les principes sont posés, où le mode de calcul de la représentation est clair et accepté par tous, et où, ensemble, nous cherchons les moyens de faire en sorte que, dans le respect des territoires - vous ne vous êtes même pas donné cette peine ! -, il faille être majoritaire en voix dans le pays pour être majoritaire en sièges à l'Assemblée nationale ! L'Assemblée nationale, c'est la nation tout entière !

En d'autres termes, il faut respecter le principe de la démocratie : « un homme - ou une femme -, une voix » ! Or, avec votre charcutage électoral, une voix de gauche comptera moins qu'une voix de droite. En 2007, la gauche devait obtenir 50,4 % des voix pour être majoritaire en sièges à l'Assemblée. En 2012, selon l'étude précise, qui ne fut jamais réellement contredite, de mon ami l'excellent député Bruno Le Roux, elle devra obtenir au moins 51,4 % des voix !

Dans votre rapport, y a-t-il un équilibre ?

Sur les trente-trois circonscriptions qui disparaissent, vingt-trois touchent la gauche et seulement dix la droite : ce n'est manifestement pas ce que l'on peut appeler un équilibre ! Sur les trente-trois circonscriptions créées, neuf auraient un député de gauche et vingt-quatre un député de droite : là encore, nous sommes très loin d'un équilibre ! Résultat : il n'y a qu'un seul gagnant, l'UMP, qui aura vingt sièges de plus ! Tous les autres groupes auront moins de députés.

Bruno Le Roux a également apporté une autre démonstration en se fondant sur le résultat des élections législatives de 2007. Avec le découpage actuel, c'est-à-dire, monsieur le secrétaire d'État, avant votre « reticotage », si la gauche avait recueilli 50 % des voix, elle aurait obtenu 279 sièges sur 577, contre 298 pour la droite, soit un différentiel de 9 sièges. Avec votre découpage, elle n'obtiendrait que 260 sièges, contre 317 pour la droite, qui serait ainsi largement majoritaire en sièges.

Bien entendu, tout cela est noyé, submergé même. Vous espérez que votre manœuvre passera inaperçue dans un contexte où les Français ont bien d'autres préoccupations, en particulier à cause de la politique économique injuste et inefficace de ce gouvernement. Manque de chance, la machine s'est grippée à différentes étapes ! La presse a examiné la situation de plus près, l'opinion a été alertée. Et je pourrais évoquer le dérapage qui a eu lieu ici, au Sénat, lorsque votre texte a été rejeté.

Vous aviez un mandat : faire triompher l'UMP aux élections coûte que coûte, même si les électeurs ne lui donnent pas la majorité, même si elle n'arrive pas à convaincre. C'est incroyable ! Et vous ne manquez pas d'imagination. Aux législatives, on charcute, on redécoupe les circonscriptions. Les conseils généraux et les conseils régionaux sont majoritairement à gauche ?

On les supprime et on crée des conseillers territoriaux élus au scrutin uninominal à un tour ! L'UMP arrive en tête au premier tour en faisant l'unité de son camp, mais reste très loin des 50 % nécessaires à une majorité et n'a pas de réserve de second tour ? On invente le scrutin à un tour, qui permet d'être élu avec 30 % des voix, voire moins ! Vous nous présentez des projets que l'on peut qualifier « de convenance UMP ». Notre belle démocratie ne mérite pas de telles humiliations !

L'exemple de Paris est instructif. En effet, Paris, où je suis élu, mérite une attention particulière de la part du Gouvernement et, bien entendu, de l'Élysée. Que ce soit avec ce découpage ou avec le projet de Grand Paris, vous cherchez à regagner le pouvoir par des moyens autres que la conviction et l'adhésion des électeurs à vos projets.

Paris perd 3 députés et aura une moyenne de 181 187 habitants par circonscription, soit l'un des taux les plus élevés de France. Pourtant, si vous n'aviez supprimé que deux sièges, la moyenne parisienne se serait établie à 114 809 habitants, soit un niveau équivalent à la moyenne nationale.

Le choix d'autres méthodes statistiques aurait abouti à un résultat beaucoup plus juste et aurait même permis de garantir l'égalité des électeurs devant le suffrage universel.

Je tiens à souligner et à regretter la pulvérisation qu'a subie la première circonscription, détenue par Martine Billard, alors que sa population était au niveau de la moyenne parisienne avant le redécoupage ! Je note aussi votre tentative de déstabilisation de la onzième circonscription, détenue par Patrick Bloche, consistant à l'étendre vers le nord et vers les quartiers du sixième arrondissement acquis à la droite, tout en lui retirant les quartiers du sud du quatorzième, qui votent traditionnellement plus à gauche.

Monsieur le secrétaire d'État, dès la communication du premier projet à la commission Guéna, vous avez montré votre volonté de faire payer à la gauche, et exclusivement à la gauche, la suppression de ces trois circonscriptions parisiennes. Pour cela, vous n'avez pas hésité à « surpeupler » les circonscriptions de l'est de la ville, qui avaient voté pour des députés socialistes et Verts, et à « sous-peupler » celles de l'ouest, détenues par l'UMP.

Pour arriver à vos fins, vous n'avez eu d'autre choix que de mépriser totalement la jurisprudence du Conseil d'État, selon laquelle les frontières des circonscriptions parisiennes doivent le plus possible respecter celles des arrondissements et des quartiers administratifs. Dans votre projet, vingt et un de ces quartiers sur quatre-vingts se voyaient ainsi à cheval sur deux circonscriptions, alors qu'il n'y en a que six actuellement.

Après la première et la onzième circonscription, votre troisième cible était la dix-septième circonscription, qui englobe une partie des dix-septième et dix-huitième arrondissements et que détient Annick Lepetit. Ce que vous avez tenté d'y faire est un exemple éloquent de vos pratiques et de vos véritables objectifs.

Puisque les circonscriptions du seizième arrondissement n'étaient pas assez peuplées, vous deviez en supprimer une. Mais pour ne pas faire perdre un siège à l'UMP, vous avez inventé un découpage alambiqué afin de noyer les voix de la seule circonscription de gauche du nord-ouest parisien. Heureusement, vous n'avez pas réussi ! Finalement, après deux avis négatifs de la commission Guéna et un autre du Conseil d'État, vous avez fini par céder en ne rattachant pas le huitième arrondissement à cette circonscription. Il était temps !

Sachez, monsieur le secrétaire d'État, que, si le Conseil constitutionnel valide votre projet, nous continuerons à alerter les Français, et les Parisiens, pour qu'ils entendent bien votre appel, car c'est bien un appel que vous adressez aux électeurs.

Les Français devront encore plus qu'auparavant voter à gauche s'ils veulent une alternance. Et ils la voudront, à n'en pas douter, pour sanctionner non seulement votre politique économique et sociale, mais aussi votre mépris de la démocratie !



Exception d'irrecevabilité...

Projet de loi portant répartition des sièges et délimitation des circonscriptions pour l'élection des députés - [2e lecture]

Motion défendue par Jean-Pierre SUEUR, sénateur du Loiret

(séance du jeudi 21 janvier 2010)

Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, je vais vous exposer cinq arguments tendant à démontrer l'inconstitutionnalité du projet de loi que nous présente le Gouvernement. Sur le premier argument, je serai succinct, car le Conseil constitutionnel a déjà évoqué la question. Mais je souhaite malgré tout revenir sur la procédure suivie devant la commission dite « de l'article 25 de la Constitution ». En effet, il me semble, monsieur le secrétaire d'État, que cette procédure est archaïque, car le pouvoir en place est toujours juge et partie. Il existe de nombreux pays, le Royaume-Uni, le Canada, l'Allemagne, l'Italie, le Portugal et la liste serait encore longue, où l'instance chargée de découper les circonscriptions est réellement indépendante ou totalement pluraliste.

Vous le savez, monsieur le secrétaire d'État, la France a ratifié le code de bonne conduite électorale établi par la Commission de Venise du Conseil de l'Europe et approuvé par l'Assemblée parlementaire européenne en 2003. Je cite cette instance et ce code qui dispose que l'autorité chargée d'un redécoupage électoral doit tenir compte « d'un avis exprimé par une commission comprenant en majorité des membres indépendants et une représentation équilibrée des partis ». Or, la commission de l'article 25, baptisée du nom de son président, Yves Guéna, comportait six membres. Sur ces six membres, il n'a échappé à personne que trois étaient désignés par des autorités très respectables, issues toutefois du même parti politique, que vous connaissez bien, monsieur le secrétaire d'État... Je dis la vérité !



Si nous éprouvons le plus grand respect pour ces hautes autorités, elles sont néanmoins issues du même parti politique - d'ailleurs, je ne pense pas que l'une ou l'autre d'entre elles le conteste -, même si le président du Sénat représente le Sénat, le président de l'Assemblée nationale, l'Assemblée nationale et le Président de la République, la nation ! Toutefois, le document de la Commission de Venise que je viens de rappeler cite, parmi les membres possibles d'une commission indépendante, des spécialistes du droit électoral, des démographes, des statisticiens. On pourrait aussi imaginer, monsieur le secrétaire d'État, qu'une telle commission fût composée de représentants des différents partis, qui pourraient dans ce cas s'exprimer de manière pluraliste.

Le Conseil constitutionnel a déjà évoqué cette question, je la cite en quelque sorte pour mémoire, parce qu'il serait important que l'instance en question fût, soit totalement indépendante de toute autorité politique, soit totalement pluraliste.

Voilà !

Mon deuxième argument...

Si mon premier argument ne satisfait pas M. Gélard, il m'en reste quatre autres pour le convaincre : je ne perds jamais espoir !

Le rapport de M. de la Verpillière, que vous avez cité abondamment, monsieur le secrétaire d'État, nous rappelle de manière tout à fait opportune que le découpage proposé, après examen de la commission de l'article 25 de la Constitution, a été modifié pour trois départements sans que cette commission ait eu à en connaître. Par ailleurs, à la suite de l'avis du Conseil d'État, le découpage a encore évolué dans neuf départements, sans que la commission ait eu à en connaître, ce qui fait, monsieur le président de la commission des lois, douze départements.

Je ne vais pas les citer, pour ne pas allonger mon propos et parce que je n'ai pas la liste en main. Mais vous la retrouverez facilement et vous pourrez peut-être, dans la réponse que vous me ferez, informer notre assemblée en citant ces douze départements.

Quels que soient les départements en cause, monsieur le secrétaire d'État, mon argumentation serait la même, car elle n'est pas liée à la situation particulière de ces départements.

En revanche, il est clair que l'avis du Conseil d'État est requis pour tous les projets de loi et d'ordonnance et que l'avis de la commission de l'article 25 de la Constitution est requis pour tout projet de découpage des circonscriptions, fût-il nouveau.

Je cite notre collègue député M. Bruno Le Roux, qui a été particulièrement éloquent, vous devez vous en souvenir, monsieur le secrétaire d'État : « Ce découpage est le premier depuis la révision de 2008. Monsieur le secrétaire d'État, en appliquant pour la première fois le dernier alinéa de l'article 25, persister, parce que vous jugez que le manquement est véniel, dans une interprétation trop peu rigoureuse de ce nouveau mécanisme institutionnel, d'une part l'affaiblirait [...] et d'autre part, créerait un précédent » extrêmement préjudiciable.

« Il est donc absolument certain que le redécoupage dans douze départements sera censuré par le Conseil constitutionnel car vous n'avez pas respecté la nécessité de la navette entre la commission prévue à l'article 25 et le Conseil d'État ». Il se déduit, à l'évidence, de l'article 25 de la Constitution qu'après avis du Conseil d'État les nouveaux découpages imaginés par le Gouvernement doivent être soumis, pour consultation, à la commission créée par cet article 25.

Vous ne l'avez pas fait !

C'est écrit dans la Constitution, monsieur le doyen !

Si, c'est la conséquence tout à fait logique et directe du texte même de la Constitution ! Vous argumenterez devant le Conseil constitutionnel, mes chers collègues, et nous aussi !

J'en viens à mon troisième argument.

De toute façon, vous avez décidé de ne rien entendre !

Je souhaite évoquer la méthode de répartition retenue. Monsieur le secrétaire d'État, vous avez dit de manière tout à fait juste - et je vous en donne acte - que le Conseil constitutionnel n'a entendu écarter par principe aucune méthode de répartition. Il est donc tout à fait vrai que le Conseil n'a pas écarté la méthode dite « des tranches ».

C'est la simple vérité !

Mais le Conseil a considéré qu'il fallait choisir le dispositif qui permet « de respecter au mieux le principe d'égalité des suffrages » à tous les stades des opérations d'adaptation de la carte électorale. Il convient donc de se demander s'il n'existe pas des méthodes plus justes que la méthode dite « des tranches ». Or, à l'évidence, il en existe !

Vous n'ignorez pas, monsieur le secrétaire d'État, même si vous n'avez pas fait de publicité à ce sujet, les effets extrêmement pervers de la méthode des tranches. Laissez-moi prendre un seul exemple : le département du Jura bénéficie de trois circonscriptions, avec un quotient de 2,28. Ces 28 centièmes au-dessus de 2 lui permettent d'obtenir une troisième circonscription, puisque la méthode des tranches permet à un département d'obtenir une circonscription supplémentaire pour quelques centièmes supérieurs à la tranche.

Les circonscriptions de ce département représenteront donc, en moyenne, 85 000 habitants, soit un écart de 24,1 % avec la moyenne nationale.

Or, la nouvelle sixième circonscription de la Seine-Maritime représentera, quant à elle, 146 000 habitants. Avec cette méthode, on peut donc obtenir des circonscriptions d'une population de 85 000 habitants et des circonscriptions qui en comptent pratiquement le double !

Mme Virginie Klès a très brillamment parlé lors de la première lecture de ce projet de loi et elle a démontré que ces disparités allant de un à deux pouvaient tout à fait être évitées. Je la cite : « Si l'on avait souhaité garder le principe de cette méthode, mais si l'on avait aussi voulu être honnête, on aurait choisi de calculer un quotient réel : [la] population des unités électorales concernées divisée par le nombre de sièges à attribuer ».

Autrement dit, il aurait fallu adopter une véritable méthode proportionnelle. Vous pouviez le faire, monsieur le secrétaire d'État, mais vous ne l'avez pas fait, parce que cela ne vous arrange pas, ni vous, ni votre majorité. Nous le regrettons. Mais vous ne pouvez pas dire que vous avez cherché à respecter « au mieux » - j'insiste sur ce terme qui figure dans la décision du Conseil constitutionnel - la population.

J'en arrive à mon quatrième argument, puisque le troisième a suscité l'intérêt de M. Gélard, et je m'en réjouis ! Cet argument va naturellement le convaincre, puisqu'il s'agit des découpages eux-mêmes. Tout le monde voit bien qu'il est possible d'obtenir, en grand nombre, des agrégats de cantons dans chaque département, tout en respectant un certain nombre de principes démographiques. Mais selon quels critères un canton a-t-il été retenu plutôt qu'un autre ? La question se pose dans plusieurs départements.

Ainsi, je présenterai cet après-midi un amendement tendant à démontrer que, dans mon propre département, le Loiret, il est possible de trouver un découpage qui, par rapport à la solution actuelle, est plus cohérent sur un plan géographique et plus pertinent sur un plan démographique. Pourquoi n'adoptez-vous pas cette proposition, qui est meilleure, monsieur le secrétaire d'État ?

La raison est très simple : UMP + UMP + UMP = UMP.

Nul n'ignorera l'existence du papillon de l'Hérault, du chameau à trois bosses du Var - département cher à M. Collombat -, ainsi que de multiples serpents, scorpions, hippocampes, araignées, scarabées et autres coléoptères. Il y a là une véritable « zoologie électorale », caractérisant l'opportunisme qui prévaut, au détriment de ce qu'une commission indépendante eût forcément suggéré au nom du pluralisme, c'est-à-dire des découpages de bon sens, prenant en compte à la fois la démographie et la géographie. Toutes ces contorsions à caractère zoologique ont simplement pour but de privilégier une des parties en présence par rapport à l'autre.

Les calculs de M. Bruno Le Roux sont excellents. La gauche, avec 50 % des voix, obtiendrait 260 sièges sur 577 et la droite 317 sièges. Chacun en conviendra, cette situation est parfaitement contraire au principe d'égalité.

Le dernier argument que j'avancerai est très simple et montre tout le génie de notre collègue Jean-Jacques Pignard, qui a senti, dans le tréfonds de son être, qu'un événement allait se produire. Je parle ici, monsieur le secrétaire d'État, de l'imminence du recensement. Avant de statuer, il était effectivement sage d'attendre les données qui résulteraient de ce nouveau recensement, ce que le geste tout à fait remarquable de M. Pignard a permis. Nous devons donc lui rendre hommage.

Puisque M. Garrec semble intéressé par ce point, je préciserai que les positions du Conseil constitutionnel sont très claires sur ce sujet. Permettez-moi notamment, mes chers collègues, de citer le considérant 21 de sa décision n° 2008-573 DC du 8 janvier 2009 : « Considérant qu'il résulte de ces dispositions que l'Assemblée nationale, désignée au suffrage universel direct, doit être élue sur des bases essentiellement démographiques selon une répartition des sièges de députés et une délimitation des circonscriptions législatives respectant au mieux l'égalité devant le suffrage ».

Or, selon le nouveau recensement, deux départements - le Puy-de-Dôme et la Seine-Saint-Denis - devraient disposer d'un député supplémentaire.

Monsieur le secrétaire d'État, nous attendons que vous nous démontriez le contraire, car j'affirme qu'il suffit de savoir faire des divisions pour comprendre qu'il faut un député supplémentaire dans ces deux départements. J'ajoute que vous êtes parfaitement en mesure, ici, de présenter un ou plusieurs amendements tendant à prendre en compte cette situation.

Si vous ne tenez pas compte du dernier recensement du 31 décembre 2009, dont nul n'ignore l'existence et les résultats et que les dispositions du Conseil constitutionnel vous imposent de prendre en considération, vous ne pouvez pas prétendre avoir utilisé « au mieux » les éléments démographiques qui étaient à votre disposition.

Si vous persistez dans cette attitude, consistant à ignorer les réalités démographiques que vous connaissez et que la sagesse de M. Pignard nous a permis de prendre en compte, votre texte sera à l'évidence inconstitutionnel.

Ces cinq arguments devraient suffire et, monsieur le secrétaire d'État, nous entendrons vos réponses avec beaucoup d'intérêt.



Questions cribles...

Le plan de relance et l'emploi

par Martial BOURQUIN, sénateur du Doubs

(séance du mardi 19 janvier 2010)

Monsieur le ministre, notre pays n'avait pas connu un tel record d'immatriculations depuis 1983. Le Gouvernement a accordé un prêt de 6 milliards d'euros à nos deux principaux constructeurs automobiles, mais la situation est très contrastée : les grands constructeurs se portent à peu près bien mais, dans le même temps, les plans de départs volontaires se multiplient. Comme le soulignait Mme Laborde, on constate une tendance lourde à la désindustrialisation du pays, qui a été encouragée par la vente de véhicules produits majoritairement à l'étranger.



En effet, les deux grands constructeurs ont implanté, notamment en Europe de l'Est, des usines surdimensionnées. Or des voitures comme la 106 ou la 107, qui appartiennent à la catégorie de modèles que les Français achètent en cette période de crise, sont fabriquées dans ces pays. Et, aujourd'hui, nous sommes confrontés au déficit abyssal de notre commerce extérieur.

En octobre dernier, je dénonçais ici même l'engagement du Fonds stratégique d'investissement, le FSI, dans l'équipementier automobile Trèves, qui poursuit la délocalisation de ses activités au Maroc.

La semaine dernière, nous avons assisté à tout un débat entre M. Carlos Ghosn et le Gouvernement pour savoir si la construction de la nouvelle Clio serait effectivement délocalisée en Turquie. Monsieur le ministre, mes chers collègues, quand une multinationale comme Renault décide de délocaliser, elle le fait : elle va jusqu'au bout.

On le voit, en matière d'aides aux constructeurs automobiles, qu'il s'agisse d'avantages de TVA ou de prêts, la difficulté tient à l'absence de réel pacte automobile et au fait que la relocalisation ne figure pas dans le projet industriel. On prêche à guichet ouvert, mais, à l'heure des comptes, on constate que les emplois ne sont pas là et que les délocalisations continuent. On nous affirme que la voiture électrique de Renault, la Zoé, sera fabriquée en France, mais la construction de la Clio sera délocalisée.

Monsieur le ministre, je vous le demande, il faut dorénavant que tout euro prêté aux entreprises fasse l'objet de contreparties réelles. Aujourd'hui, ce n'est que du vent, les entreprises font ce qu'elles veulent, elles vous dictent votre politique industrielle.

Réponse de M. Patrick Devedjian, ministre

Le problème est tout de même un peu plus compliqué, monsieur le sénateur !

D'abord, je veux rappeler que la prime à la casse a rencontré un très grand succès : elle a concerné 600 000 véhicules, les deux tiers au profit des constructeurs français.

Ce que vous dites sur les délocalisations est exact, mais, sans le plan du Gouvernement, l'industrie automobile française se serait totalement effondrée, faute d'acheteurs. Comme je l'ai indiqué tout à l'heure en réponse à M. Zocchetto, le plan du Gouvernement a permis la sauvegarde de 24 000 à 33 000 emplois. Vous me rétorquerez sans doute que ce nombre est insuffisant. Certes, mais il est déjà important.

J'ajoute qu'un constructeur qui veut vendre sur un marché étranger doit souvent s'installer dans le pays considéré. Je mets donc un petit bémol aux propos habituels sur les délocalisations.

En outre, lorsqu'un constructeur français est installé à l'étranger, il fait souvent appel - dans une mesure moindre que si l'usine était en France, je le concède -, à la fourniture de pièces, d'éléments d'assemblages produits en France. Ainsi, une voiture française assemblée en Slovénie ou en Roumanie intègre de l'ordre de 20 % de pièces ou d'éléments de construction fabriqués en France.

Les choses ne sont donc pas aussi simples qu'elles le paraissent, monsieur le sénateur.

En tout état de cause, le choix qui se présentait au Gouvernement n'était pas d'exiger pour tout euro prêté une contrepartie : c'est l'industrie française qui était menacée dans sa survie ; il fallait la sauvegarder, et c'est ce que nous avons fait.

Réplique de M. Martial Bourquin

Monsieur le ministre, j'ai parlé de la délocalisation de la construction de la nouvelle Clio en Turquie.

Plus généralement, les contreparties constituent un aspect fondamental du problème. Lorsque l'État accorde un prêt, il le fait avec l'argent des contribuables, avec le produit de la TVA.

Il fallait, je ne le conteste pas, aider l'industrie automobile. Mais, lorsque l'argent des contribuables est dépensé aussi massivement, il est impératif d'exiger des contreparties, notamment pour ce qui est des délocalisations.

Or, monsieur le ministre, je sens gonfler un vent de délocalisations. Lors des états généraux de l'industrie automobile, M. Carlos Ghosn a déclaré que, si la taxe professionnelle était supprimée, il n'y aurait plus de délocalisations. Or la taxe professionnelle a été supprimée cette année, et les délocalisations continuent !

Certaines personnes ne se conduisent pas comme elles le devraient dans notre société.

Dans le bassin d'emploi où je vis, le chômage touche 13 % de la population. Pourtant, l'année dernière, les ventes automobiles ont explosé. Il y a là un paradoxe sur lequel il faudra se pencher pour changer en profondeur nos façons de faire et de nous comporter envers les groupes automobiles.



Questions cribles...

Le plan de relance et l'emploi

par Claude JEANNEROT, sénateur du Doubs

(séance du mardi 19 janvier 2010)

Vous présentez, monsieur le ministre, un premier bilan intermédiaire du plan de relance. Naturellement, je ne conteste pas les chiffres que vous avancez. Mais ne faut-il pas, comme premier juge de paix, se référer aux indicateurs économiques ? Or ces indicateurs ne sont pas bons. La situation sur le front de l'emploi continue, vous le savez, de se dégrader. L'INSEE nous annonce un taux de chômage à deux chiffres pour le deuxième semestre 2010, et je voudrais attirer votre attention sur deux éléments qualitatifs de cette situation de l'emploi.



Le premier, c'est la forte poussée du chômage des moins de vingt-cinq ans, qui constitue, dans notre pays, un problème spécifique. Le second, c'est le million de chômeurs de longue durée qui, selon Pôle emploi, arrivent en fin de droits. Près de 600 000 d'entre eux n'auront en principe droit à aucune indemnité, ce qui pose, vous l'imaginez, un problème social d'une particulière gravité. Monsieur le ministre, dans ce contexte de crise qui persiste, ne pensez-vous pas qu'il est encore temps de renforcer et de diversifier les ambitions de ce plan de relance ?

Je vous propose à cet égard trois pistes d'action.

Premièrement, ne conviendrait-il pas d'élaborer de nouveaux projets, qui prendraient en compte la situation spécifique des régions ? Ma région, la Franche-Comté, a ainsi connu une dégradation de plus de 40 % du nombre de ses demandeurs d'emploi, alors qu'elle accuse déjà un fort retard en termes d'équipements publics. Dans mon département, le plan de modernisation des itinéraires est loin de répondre aux besoins.

Deuxièmement, pourquoi ne pas mettre en place un plan d'action spécifique en direction des jeunes ?

Troisièmement, quelles mesures comptez-vous prendre en direction de ces chômeurs en fin de droits, qu'il faudrait naturellement intégrer dans un plan de relance ? (Applaudissements sur les travées du groupe socialiste.)

Réponse de M. Patrick Devedjian, ministre.

En effet, monsieur le sénateur, le monde entier est en crise, et il serait évidemment inimaginable que notre pays n'en subisse pas également les conséquences.

En proposant des pistes supplémentaires pour améliorer encore la situation, vous faites preuve d'un esprit positif que je salue.

Je voudrais rappeler tout d'abord que le plan de relance a représenté, en 2009, un très gros effort de l'État, mais aussi des collectivités locales, qui ont déjà investi 54 milliards d'euros, et les dépenses vont s'étendre naturellement tout au long de l'année 2010. En effet, seule la moitié des paiements a été réalisée et, de surcroît, nous avons, si j'ose dire, rouvert le guichet, en permettant aux collectivités qui n'avaient pas, pour des raisons souvent légitimes, participé au plan de relance en 2009, de le faire en 2010.

Permettez-moi de vous dire que, localement, il s'agit d'un puissant adjuvant à l'action engagée par l'État.

Dans le même temps, les 1 200 chantiers du plan de relance de l'État continuent de produire leurs effets, et ce de manière équitable entre les régions. Le plan de relance est donc tout à fait équilibré à cet égard.

Quant aux mesures sociales à l'égard des jeunes, le FISO, le Fonds d'investissement social, produira 75 % de ses effets sur l'année 2010. Alors que nous avons fait le choix de concentrer 75 % des investissements sur l'année 2009, nous avons fait le choix inverse pour le plan social.

Enfin, en ce qui concerne les 600 000 demandeurs d'emploi en fin de droits, le Gouvernement a fixé un rendez-vous lors du sommet social qui doit se tenir, en présence du Président de la République, à la mi-février, et au cours duquel des mesures seront prises.

Réplique de M. Claude Jeannerot

Je vous remercie de votre réponse, monsieur le ministre.

J'aimerais néanmoins vous inviter à procéder à un examen de la situation économique et sociale région par région, pour mieux calibrer un certain nombre de mesures.

En raison de son retard considérable en matière d'équipements publics, le département du Doubs que je préside est l'un de ceux qui, dans la même strate, ont le plus investi au cours des dernières années. De plus, du fait de la situation du chômage de longue durée, nous allons devoir augmenter de 8 millions d'euros notre budget pour 2010, afin d'abonder les crédits destinés au financement du RSA. Ces millions d'euros, nous les prendrons exclusivement dans la poche des contribuables de mon département.

C'est pourquoi je sollicite, sur la base d'une véritable étude de la situation, territoire par territoire, un réexamen des mesures qu'il conviendrait de prendre, dans le cadre d'un partenariat bien compris avec l'État.



Communiqué de presse...

Thierry REPENTIN soutient l'action tenace, courageuse et exemplaire de Jeudi Noir !

Thierry REPENTIN regrette le jugement sévère rendu lundi 18 janvier à l'encontre de l'association Jeudi Noir qui occupe depuis le 27 octobre dernier un hôtel particulier de 1 500 m² inoccupé... depuis 44 ans ! « L'expulsion sans délai de l'association et des jeunes adultes qui y vivent depuis presque trois mois qui a été prononcée montre bien qu'aujourd'hui encore le droit de propriété prime sur le droit au logement alors que tous deux ont valeur constitutionnelle » a déclaré le sénateur socialiste qui s'est rendu sur place mardi 19 janvier.

Le rapporteur du budget logement au Sénat se félicite toutefois que le tribunal ait prévu la notification de son jugement à la préfecture de Paris afin que soit prise en compte la demande de relogement des occupants. « Cette ouverture pourrait faire date. Elle reconnaît la bonne foi des occupants et la grande détresse de ces jeunes adultes pour trouver un toit » s'est-il félicité.

Thierry REPENTIN tient à saluer l'exemplarité de l'action de Jeudi Noir : son mode opératoire est toujours ciblé sur les paradoxes les plus aigus du logement dans la société française. Alors que notre pays compte plus de trois millions de mal-logés, alors que les jeunes ont de très grandes difficultés à accéder à un logement autonomes, l'absurdité veut que des immeubles entiers soient vides, au coeur même de la capitale. « Son choix de la non-violence et du questionnement argumenté des politiques publiques de l'habitat fait pour moi de Jeudi Noir un acteur majeur de l'interpellation des consciences. Au même titre que la Fondation Abbé Pierre, mais sur un autre mode, ses militants contribuent à mettre sur la place publique une parole libre, courageuse et tenace sur les difficultés de nos concitoyens à accéder à un logement compatible avec leurs moyens et leurs aspirations » a ajouté Thierry REPENTIN.

Avec François REBSAMEN, Thierry REPENTIN avait déposé en novembre 2009 une proposition de loi visant à rendre obligatoire une taxe sur les logements vacants dans les grandes communes. Le texte prévoyait également une augmentation progressive et fortement dissuasive du montant de la taxe au cas où le logement vacant ne serait pas remis à la location. **Ces propositions ont été repoussées par la majorité parlementaire** le 18 novembre dernier, seulement trois semaines après le début de l'occupation de Jeudi Noir.

Par ailleurs, Thierry REPENTIN a demandé à faire partie de la commission spéciale qui, au sein du Sénat, portera le débat sur le projet de loi du Grand Paris : « **Ce texte, voté à l'Assemblée nationale, fait totalement l'impasse sur la question de l'habitat en Ile-de-France** » a regretté le Sénateur.

Diffusé le 20 janvier 2010



Communiqué de presse...

La féminisation des conseils d'administration ne pourra être effective sans la limitation impérative du cumul des mandats

Mmes Nicole Bricq, sénatrice de Seine-et-Marne, vice-présidente de la Commission des Finances et Michèle André, sénatrice du Puy-de-Dôme, Présidente de la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes, soulignent les limites de la proposition de loi de M. Jean-François Copé en discussion à l'Assemblée nationale, mercredi 20 janvier, sur la représentation équilibrée des femmes et des hommes au sein des conseils d'administration et de surveillance et à l'égalité professionnelle.

En effet, s'il peut être utile d'instaurer des quotas par la Loi, avec une mise en oeuvre progressive étalée dans le temps, il aurait été logique d'imposer préalablement par la voie législative la limitation du cumul des mandats dans les sociétés cotées, ce qu'a toujours refusé le Gouvernement et sa majorité.

En effet, **cette question de la parité** révèle une fois de plus l'inefficacité de la charte de bonne conduite MEDEF/AFEP sur la gouvernance d'entreprise qui n'est pas respectée.

Ainsi, aucun conseil d'administration de sociétés du CAC 40 n'atteint au moins 40% de femmes.

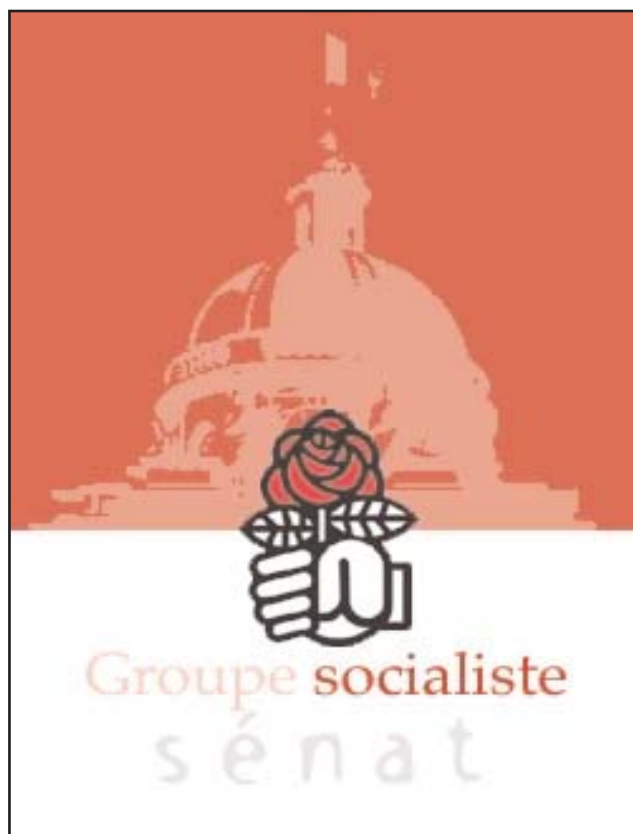
Plus grave, les entreprises ayant bénéficié de l'aide de l'Etat au titre du plan de relance, sans contreparties, telle Renault (2 sur 18), Peugeot (1 sur 14) ou dont l'Etat est actionnaire, telle EDF (1 sur 18), France Telecom (2 sur 15) ou EADS (0 sur 11) restent parmi les moins vertueuses.

Au nom du groupe socialiste du Sénat, Mmes André et Bricq souhaitent rappeler qu'à l'exemple de l'égalité professionnelle, la parité en termes de pouvoir économique au sein des entreprises doit faire partie d'une mise à plat globale de l'ensemble des règles de leur gouvernance qui doit passer par la Loi.

En l'absence de celle-ci, l'instauration de quotas restera inefficace et ce n'est pas l'activisme parlementaire du Président du groupe UMP de l'Assemblée nationale qui les rendra efficace.

Au demeurant, l'UMP devrait commencer par respecter ce qui est en son pouvoir en appliquant la parité politique et en renonçant à défendre un mode de scrutin territorial qui la ruine.

Diffusé le 20 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