



B u l l e t i n
du Groupe Socialiste
du Sénat

n° 151

Jeudi 1^{er} juillet 2010

Notes de travail	3
Interventions	17
Questions cibles	70
Question orale avec débat	76
Eléments de réponse	91
Communiqué de presse	92



S O M M A I R E

3 Notes de travail...

- Proposition de résolution relative à la mise en oeuvre de la CET : la majorité persévère dans la supercherie
- Proposition de loi relative à l'équipement numérique des établissements de spectacle cinématographique
- Contrôle de l'action du Gouvernement et évaluation des politiques publiques - PPL Accoyer (note après 2e lecture AN)

17 Interventions...

- **Crédit à la consommation (deuxième lecture)** : intervention de Nicole BRICQ
- **Dialogue dans la fonction publique (CMP)** : intervention de Jacques MAHEAS
- **Article 65 de la Constitution (CMP)** : intervention de Jean-Pierre MICHEL
- **Répression des violences faites aux femmes - Violences au sein des couples** : interventions de Roland COURTEAU, Virginie KLES, Yannick BODIN, Nicole BONNEFOY, Jean-Jacques MIRASSOU et Patricia SCHILLINGER
- **Proposition de loi relative à la taxation de certaines transactions financières** : intervention de François MARC
- **Proposition de loi rétablissant une circonscription unique pour l'élection des représentants français au Parlement européen** : intervention de Bernard FRIMAT et Richard YUNG
- **Proposition de loi visant à réformer le champ des poursuites de prise illégale d'intérêts des élus locaux** : intervention de Pierre-Yves COLLOMBAT
- **Proposition de loi tendant à améliorer le fonctionnement des maisons départementales des personnes handicapées** : interventions d'Annie JARRAUD-VERGNOLLE et Yves DAUDIGNY
- **Proposition de loi sur le recours collectif** : interventions de Nicole BRICQ et Richard YUNG

70 Questions orales...

- «**La crise financière européenne**» interventions de Nicole BRICQ, François MARC et Michel SERGENT

76 Question orale avec débat...

- «**Egalité des chances dans l'enseignement primaire et secondaire**» interventions de Serge LAGAUCHE, Bernadette BOURZAI, Maryvonne BLONDIN, René-Pierre SIGNE et Yannick BODIN

91 Eléments de réponse...

- **Lettre adressée au Secrétaire d'Etat à la Fonction publique sur le problème des retraites**

92 Communiqué de presse...

- Proposition de résolution relative à la mise en oeuvre de la CET : la majorité persévère dans la supercherie !
- Violences au sein des couples
- Les retraites dans la Fonction publique

Note de travail...

Proposition de résolution relative à la mise en oeuvre de la CET : la majorité persévère dans la supercherie

Devant l'incapacité du gouvernement à mettre en oeuvre, comme prévu en juillet, la clause de rendez-vous introduite, à la demande de la majorité, dans la loi de finances pour 2010, les sénateurs de la majorité ont déposé une proposition de résolution afin d'acter son report à l'automne et de préciser les orientations qu'ils souhaitent lui donner. Elle sera discutée en séance publique le lundi 28 juin prochain.

Sur le fond, rien de vraiment nouveau puisque les pistes envisagées par les auteurs de la proposition de résolution reprennent essentiellement celles prévues dans la loi de finances pour 2010. Actualité oblige, ils tiennent compte de l'annonce du gel des dotations de l'Etat aux collectivités locales et des problèmes financiers, non résolus, des départements, sans toutefois proposer de solution.

Sur la forme, que faut-il attendre de la discussion de cette proposition de résolution, procédure nouvellement offerte aux parlementaires depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 ?

Selon l'article 50 bis du règlement du Sénat, la proposition de résolution ne peut pas contenir d'injonction à l'égard du gouvernement, puisque si tel était le cas, elle serait alors irrecevable. De plus, elles ne peuvent donner lieu qu'à un ersatz de débat parlementaire, puisqu'elles ne peuvent faire l'objet ni d'examen en commission, ni de dépôt d'amendement. Par conséquent, si aucune mesure concrète n'est à attendre de sa discussion, son dépôt ne peut s'expliquer que par la volonté des groupes UMP et centristes de masquer la tromperie que constituait, l'adoption de cette clause de revoyure en décembre 2009.

Il est indispensable de rappeler, que cette mesure a été inscrite en loi de finances pour 2010, pour permettre de rallier un groupe de sénateurs de l'UMP, qui, tout en étant explicitement favorables aux volets entreprises de la réforme, tentaient ainsi de donner des gages aux élus locaux, alors qu'ils s'apprêtaient à supprimer leur principale ressource fiscale. Une fois adoptée la libéralité consentie aux entreprises, cette manœuvre ne trompe plus personne : les conséquences de la suppression de la taxe professionnelle pour les collectivités territoriales sont graves et le gouvernement n'a pour l'heure, aucune solution à apporter.

Qualifiée également de « période probatoire » par les sénateurs UMP, force est de constater que cette clause de rendez-vous ne permettra pas non plus de faire la preuve de l'efficacité de la suppression de la taxe professionnelle, en termes d'investissement, de croissance, d'emploi face à la concurrence internationale et aux menaces de délocalisation. Faute de résultat, l'éloge que les auteurs font de la réforme dans l'exposé des motifs du texte, ne repose sur aucun élément vérifiable.

L'échec de ce premier rendez-vous législatif constitue donc l'aveu même du marché de dupe que représentait le « coup médiatique » de décembre dernier par les sénateurs de la majorité ainsi que le manque effectif de pouvoir du Parlement face à l'improvisation et à la précipitation du gouvernement, à satisfaire un engagement du candidat Nicolas Sarkozy. Si son objectif initial, fallacieux, était de rassurer les élus locaux, son échec n'aura pour effet, que d'accentuer leurs inquiétudes légitimes, puisqu'ils ne disposent toujours pas de visibilité sur leurs recettes en 2011.

Par conséquent, faut-il aujourd'hui par le vote de cette proposition de résolution, faire perdre la supercherie à l'égard des élus locaux, alors que, plus que jamais, l'Etat accroit les contraintes financières pesant sur les collectivités territoriales ?

La réponse est non ! Les promesses n'engagent que ceux qui les croient.

❶ **Les auteurs de la PPR entérinent l'abandon de la clause de revoyure prévue au mois de Juillet....mais la reportent à l'automne !**

→ **L'abandon de la clause de revoyure de juillet et son report à l'automne**

L'article 76 de la loi de finances pour 2010 prévoyait, entre autres, qu'avant le 1er juin 2010, le Gouvernement devait transmettre à l'Assemblée nationale et au Sénat un rapport présentant, par catégorie de collectivités et pour chaque collectivité, des simulations détaillées des recettes ainsi qu'une estimation de leur variation à court, moyen et long termes. Au vu de ce rapport et **avant le 31 juillet 2010**, la loi devait préciser et adapter le dispositif de répartition des ressources des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre.

Si, les auteurs de la PPR prennent acte du dépôt par le gouvernement d'un rapport le 17 juin dernier et de la remise prochaine (dans les premiers jours de juillet en principe) d'un rapport réalisé par des parlementaires en mission (dont MM. Guéné et Buffet), ils relèvent « qu'il est apparu techniquement impossible qu'une loi soit déposée avant le 31 juillet 2010 ».

Les principales difficultés résident en effet dans **l'impossibilité de connaître le rendement final de la CVAE pour l'année 2010**, suite à des problèmes déclaratifs liés à la notion d'effectifs notamment, apparus depuis l'adoption de la loi de finances pour 2010.

Faute de chiffres précis, **les auteurs acceptent donc ce report de la 1ère clause de rendez-vous** et proposent de reporter son examen à

l'automne. La proposition de résolution doit **« préciser le calendrier de la première clause de rendez-vous législatif prévue en 2010 et réaffirmer les orientations que le Sénat souhaite lui donner ».**

→ **Un abandon prévisible renvoyant la clause de revoyure à un simple « coup médiatique » des sénateurs de la majorité**

En effet, faute de chiffre précis, il est difficile de prévoir la mise en place de nouveaux dispositifs de péréquation au cours de cette année. **Mais ces contretemps étaient largement prévisibles puisqu'inhérents à la disparition d'un impôt de première importance, qui entraîne un déséquilibre total de la fiscalité locale.**

Par conséquent, si ces contretemps étaient envisageables, pourquoi les sénateurs de la majorité, ont-ils tant insisté pour introduire cette clause de revoyure rapide dans la loi de finances pour 2010, dont on savait à l'avance que son délai ne serait pas tenable ?

Il y a derrière le leurre de cette clause de revoyure, l'intention pour les sénateurs de la majorité de « rassurer » les craintes des élus locaux, tout en gardant la possibilité d'adopter dès décembre 2009, la suppression de la taxe professionnelle pour les entreprises, seule véritable cible de cette réforme.

Les sénateurs socialistes avaient dénoncé cette manœuvre politique, et les circonstances actuelles leur donnent raison.

Face à l'impossibilité d'engager la clause de revoyure dès le mois de juillet, les auteurs de la PPR reportent donc sa mise en œuvre à l'automne 2010, pour une adoption des nouvelles mesures dans la loi de finances pour 2011.

→ **Quid de l'efficacité d'une clause de revoyure à l'automne 2010 ?**

Le gouvernement et le Parlement, disposeront-ils alors de données suffisamment fiables pour réaliser des simulations et prévoir les adaptations nécessaires ?

Lors de leur rencontre avec les sénateurs socialistes, les représentants syndicaux des impôts ont précisé que les services des impôts des entreprises de la DGFIP, chargés de la mise en

œuvre de la CET, étaient en grande difficulté, et que de nombreux problèmes, notamment informatiques, entraînaient sa totale désorganisation. Selon eux, les problèmes de mise en œuvre de la CET donneront lieu à de nombreux contentieux en fin d'année 2010, ce qui ne permettra pas de disposer d'un bilan finalisé du rendement des nouveaux impôts.

Par conséquent, le report de la clause de rendez-vous à ce motif n'est pas recevable.

Néanmoins, le manque de simulation précise, faute de connaître le rendement certain de la CVAE, doit-il être une excuse pour justifier tout immobilisme ?

❷ **Quid de la réalisation de la 1ère clause de revoyure : Pas de projet de loi mais un rapport incomplet**

Si la clause de rendez-vous ne se conclura pas par l'examen d'un projet de loi en juillet, le gouvernement a bien remis au Parlement un rapport, en retard, le 17 juin dernier. Il se contente de reprendre **le document remis au mois de mai dernier par l'administration générale des finances, sur l'évaluation des effets de la réforme de la taxe professionnelle sur la fiscalité des collectivités locales et sur les entreprises.**

Néanmoins, ce rapport, s'il répond à un certain nombre des demandes formulées par la clause de revoyure, **reste lacunaire sur des points importants, pourtant prévus par la loi :**

- **il ne contient pas les résultats des analyses et des simulations complémentaires demandées par les commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat.**

o Or ces simulations sont indispensables pour imaginer et évaluer l'efficacité des dispositifs de péréquation à mettre en œuvre. Sans elles, nos propositions, notamment celles d'introduire le revenu dans l'assiette de la taxe d'habitation, ne pourront pas être défendues concrètement et, par conséquent, trouver à s'appliquer. Dès lors, le gouvernement et la majorité ne sont plus légitimes à opposer aux sénateurs socialistes, l'imperfection de leurs propositions dans le débat parlementaire.

- **Il n'analyse pas, comme il était demandé, la faisabilité d'une évolution distincte de l'évaluation des bases de la taxe foncière sur les propriétés bâties pour les entreprises, d'une part et pour les ménages d'autre part.**

o Cet oubli est d'autant plus important, qu'il semble à l'issue de l'audition de la ministre de l'Economie, le mardi 22 juin, que le gouvernement continue de poursuivre dans sa volonté, d'actualiser dans un premier temps les bases locatives des entreprises puis dans un second temps (dont on ignore le délai) les bases locatives pour les ménages. A ce titre, une première réunion serait enfin organisée par Bercy, au début du mois de juillet et des mesures pourraient être prises dans le projet de loi de finances pour 2011. Outre les injustices flagrantes qu'entraînerait, pour les ménages, une modernisation des bases en deux temps, cette voie complexifierait un peu plus la fiscalité locale (multiplication des taux). De plus, lors d'un entretien des représentants syndicaux des impôts ont fait valoir les difficultés que rencontrera l'administration pour engager cette réforme, puisque selon leurs expressions, du fait de la RGPP, « c'est le service le plus sinistré de la Direction générale des finances publiques qui aura à s'en occuper ». Ainsi, il semble qu'il sera très difficile de mener à son terme une réévaluation des valeurs locatives.

❸ **Quid du contenu de la nouvelle clause de rendez-vous proposée par les auteurs de la PPR ?**

• **Les auteurs reviennent sur la péréquation :**

- En « réaffirmant (leur) attachement à ce que la territorialisation de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises ait pour corollaire une péréquation renforcée ».

o On ne peut bien entendu qu'être d'accord avec cette affirmation, **mais celle-ci reste de l'invocation et ne garantit aucune mesure concrète de la part du gouvernement.**

Pour mémoire, les sénateurs socialistes ont défendu, au regard des principes de la décentralisation, la territorialisation de la CVAE, au profit de chaque niveau de collectivité. Si elle est aujourd'hui, entièrement actée pour les communes, elle ne l'est que partiellement pour

les départements et les régions dont 25% des recettes sont mutualisées au sein du fonds de péréquation de la CVAE. La mutualisation était justifiée par le gouvernement, comme le seul moyen efficace de faire de la péréquation. A plus ou moins court terme, le renforcement ou non de la mutualisation se posera. Il faudrait dès lors pouvoir déterminer de quelle manière la péréquation est la plus efficace ? Est-ce grâce à une mutualisation des ressources (au risque que des collectivités soient prélevées puis bénéficient d'un reversement) ou simplement par un prélèvement a posteriori, que la péréquation sera la plus efficace ? Seules des simulations précises pourraient permettre de trancher ce débat ?

- Ils « rappellent la nécessité que soient opérationnels, dès l'année 2011, les dispositifs de péréquation tant au profit des départements et des régions, qu'au profit des communes et intercommunalités ».

o En ce qui concerne les dispositifs de péréquation au profit des départements et des régions, **le rapport Durieux a montré que leur efficacité était faible et que des adaptations devaient être prises pour renforcer leurs effets.** Par conséquent, leur seule mise en œuvre ne suffira pas, il faudra que des modifications soient adoptées dans le projet de loi de finances pour 2011.

Pour les communes, tout le dispositif est à réinventer, or pour l'heure aucune simulation n'a été effectuée.

Enfin, il est d'ores et déjà acté que **tous les dispositifs de péréquation prévus par la réforme ne pourront pas entrer en vigueur en 2011, puisque le gouvernement a déjà annoncé que le fonds de péréquation des droits de mutation à titre onéreux ne sera mis en œuvre qu'en 2012.**

• **Ils évoquent également la nécessaire adaptation des notions de potentiel financier et fiscal.** Pour mémoire, cette suggestion faisait partie des demandes transmises par les sénateurs socialistes à la commission de finances.

• **Ils évoquent l'ajustement des tarifs de certaines composantes de l'IFER, en particulier dans le domaine des énergies.** Sont visées très

certainement l'IFER applicable au photovoltaïque et aux éoliennes, **dont les sénateurs socialistes ont dès la loi de finances pour 2010, demandé le rehaussement du tarif** (Cf. note relative au débat sur la fiscalité des énergies renouvelables).

• **Ils évoquent également les dotations, sous deux aspects :**

- **Le statut de la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle créée par la loi de finances pour 2010,** notamment au regard des contraintes qui s'appliqueront à l'enveloppe fermée des concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales. Suite à l'annonce du Président de la République du gel des dotations de l'Etat aux collectivités locales, il y avait un risque que cette dotation soit incluse dans le périmètre du gel. Lors de son audition, le mardi 22 juin, **la ministre de l'Economie a précisé que cette dotation de compensation serait exclue de l'enveloppe normée et qu'il en serait de même pour le FCTVA.** Prenant acte de cette annonce, il reste néanmoins, à vérifier sa bonne application lors la présentation du projet de loi de finances pour 2011.

De même, il sera indispensable de vérifier, au cours de l'année 2011, que chaque collectivité a bien été compensée, selon les règles prévues par la loi de finances.

Enfin, rappelons que cette dotation de compensation, si elle permet de garantir les ressources antérieures aux collectivités locales, gèle dans le même temps les inégalités de richesses actuelles¹.

- **Les auteurs attendent également la révision des mécanismes de répartition de la Dotation globale de fonctionnement** de chaque collectivité, afin de privilégier une péréquation équitable. Contrainte par les difficultés budgétaires de l'Etat, cette révision, ne pourra consister qu'en une diminution de la part forfaitaire de la DGF au profit de la part péréquation. Cette mesure entraînera des pertes budgétaires pour de nombreuses collectivités.

• Enfin, les auteurs concluent leur proposition de résolution, en appelant de leurs vœux « **l'élaboration d'une législation sur le cinquième risque, fixant des règles du jeu claires et répondant aux attentes des conseils généraux** ».

Cette dernière préoccupation fait suite aux difficultés financières inquiétantes des départements liées à la hausse des dépenses sociales transférées par l'Etat. Ces dernières années, les charges sociales ont très fortement augmentées, grevant de manière importante les budgets départementaux.

La dégradation de leurs ressources a poussé les départements à se mobiliser pour demander de nouvelles mesures aux gouvernements, notamment une augmentation de sa participation financière. De nombreux rapports ont été rendus publics (cf. note de travail sur la situation des départements du 3 mai 2010), dont le rapport Jamet commandé par le Premier ministre, qui proposait, **entre autres une intervention financière « réactive et ponctuelle », de l'Etat**, estimé à quelques centaines de millions d'euros. Cette estimation était jugée insuffisante par les départements, qui considèrent que le problème du financement des dépenses sociales est structurel et doit être entièrement refondée. Suite à ces publications, les départements ont pu rencontrer le Premier ministre, le 1er juin, réunion au cours de laquelle le gouvernement a annoncé 4 décisions :

- **L'annonce de la discussion avant la fin de l'année, d'un projet de loi sur le cinquième risque (la dépendance), pour être opérationnelle en 2011. Si cette annonce doit être appréciée puisque cela fait trois ans que le gouvernement n'a de cesse de repousser l'examen de ce texte** (d'ailleurs, cela va faire trois ans également que le Sénat a mis en place le 5 décembre 2007, une mission d'information sur la prise en charge de la dépendance ou la création d'un cinquième risque), **on peut légitimement douter de son application au 1er janvier 2011.** Pour se faire, cela nécessiterait l'adoption de la loi et de ses décrets d'application avant le 31 décembre 2010. Or au regard, de l'agenda parlementaire déjà chargé (LOPSSI, retraite

etc.) et de l'ordre du jour contraint (PLF et PLFSS), il sera difficile, pour le gouvernement et les parlementaires, de tenir ces délais, sur un sujet aussi important !

- **la mise en place à partir du mois de septembre prochain d'une mission d'appui, sous la houlette du secrétaire d'Etat Alain Marleix, qui permettra d'accompagner les départements et si nécessaire de passer un contrat de stabilisation contenant, dans un premier temps, des mesures d'avances financières remboursables.** Derrière cette démarche contractuelle, on peut craindre **une nouvelle mise sous tutelle de l'Etat, des départements, et un encadrement de la libre administration des départements.** Or, la hausse des dépenses sociales ne relève pas, pour la très grande majorité, d'une bonne ou mauvaise gestion des départements puisqu'elles sont dues principalement à l'évolution démographique et au marché de l'emploi. Ce contrat induit une responsabilité des départements, or tel n'est pas le cas. **De même, mettre en place des avances remboursables sous-entend un « retour à meilleure fortune » des départements. Or, une nouvelle fois, cette hausse des dépenses sociales, est structurelle et on ne peut imaginer leur baisse significative prochainement.** Les départements seraient donc obligés, pour rembourser, de diminuer fortement leurs autres dépenses et donc de supprimer nombre de leurs actions.

- **Mise en place d'un moratoire sur les normes réglementaires qui leurs sont imposées.** Cette annonce doit encore se vérifier dans les faits, et s'appliquer également aux stocks de normes existantes, notamment pour les plus pénalisantes d'entre elles.

- **Enfin, la mise en place de groupes de travail avec Bercy, sur les propositions du rapport Jamet.** Réunie en bureau extraordinaire le 15 juin, l'Association des départements de France s'est montrée très « réservée sur l'impact réel et rapide des mesures annoncées par le Premier ministre et sur leur capacité à réduire durablement l'asphyxie financière à laquelle doivent faire face l'ensemble des départements ».

Ces mesures, dont l'application reste hypothétique et imprécise dans le temps, ne sont donc pas à la hauteur de la crise traversée par les départements, qui, dans une telle situation, pourraient se retrouver en cessation de paiement, ou au minimum dans l'incapacité d'assurer les dépenses sociales à court terme.

L'ADF demande **que soit mise en œuvre la solidarité nationale**, légitime lorsqu'il s'agit de dépenses sociales (c'est bien le cas pour la sécurité sociale) et que l'Etat finance l'intégralité de leurs montants. Comme en témoignent leurs récents mouvements de protestation, certains départements ne peuvent plus attendre et pourraient rapidement se trouver en très grandes difficultés. Ainsi face à « l'inertie du gouvernement », les départements de gauche ont demandé le 23 juin d'être reçus en audience par le Président de la République afin d'envisager des solutions concertées.

La Cour des comptes reconnaît également ce constat dans son dernier rapport, remis le 23 juin, sur la « Situation et les perspectives des finances publiques » puisqu'il demande à « l'Etat de revoir les conditions de financement de ces prestations, qu'il a transféré aux départements sans leur donner les moyens d'en maîtriser l'évolution, ou de modifier les dispositifs sociaux eux-mêmes. » D'ores et déjà, des budgets existants pourraient être attribués aux départements pour atténuer la charge financière : tel que le surplus financier du fonds national de solidarité active (en principe destiné au RSA chapeau) et les excédents budgétaires de la CNSA.

¹ Le rapport sur la fiscalité locale du Conseil des prélèvements obligatoires remis le 6 mai 2010 rappelle qu'en 2007, le potentiel fiscal par habitant varie, en France métropolitaine, du simple au double entre régions (au triple avec les régions d'outre mer), du simple au quadruple entre départements (quintuple avec les DOM) et de un à mille entre les communes.

Pour de plus amples informations, je vous invite à consulter la note détaillée sur l'extranet du site du groupe socialiste : <http://www.senateurs-socialistes.fr>

Note de travail...

Proposition de loi relative à l'équipement numérique des établissements de spectacle cinématographique

(discussion en séance publique le 20 septembre sous toutes réserves de modification de l'ordre du jour)

Calendrier :

AN n° 2486 – Michel Herbillon, Michèle Tabarot et Sénat n°411 – Jean-Pierre Leleux, Jacques Legendre
Rapport de Michel Herbillon : AN n°2620
Séance : mercredi 16 juin 2010

Transmission au Sénat : n° 563 ou AN n°490
Rapporteur : Serge Lagache
Séance : septembre 2010 (sous réserve de confirmation par la Conférence des présidents)

Rappel : L'essentiel de la réforme du cinéma, entreprise depuis deux ans, a été effectué par voie d'ordonnances (dont le projet de loi de ratification n'a toujours pas été soumis au parlement) : transformation du CNC en établissement public à caractère administratif ; octroi d'une base légale au médiateur du cinéma et à ses compétences. Le dernier volet consiste à mener à bien l'équipement numérique de l'ensemble du parc des salles de cinéma.

Initialement, deux propositions de loi identiques ont été déposées, l'une à l'AN, l'autre au Sénat. On rappellera que Serge Lagache et Michel Herbillon représentant respectivement l'AN et le Sénat, au CNC, ont travaillé de concert sur ce texte avec les services de cet établissement et l'ensemble des partenaires concernés (exploitants-distributeurs principalement).

Aujourd'hui on dénombre, en France, **près de 5 500 écrans pour 2 076 établissements**. Un tiers de ces écrans serait déjà équipé en matériel de projection numérique.

Le coût moyen d'un équipement numérique par écran est de l'ordre de 80 000 €.

Si, à terme, la diffusion en mode numérique permettra de réaliser des économies considérables – le support numérique de film étant beaucoup moins onéreux que les copies photo-chimiques en 35 mm actuelles –, **l'équipement demande, dans un premier temps, un investissement considérable pour les exploitants de salles. De plus, pendant la période transitoire de mutation, les coûts vont être doublés** par le maintien de l'ancien matériel et, en parallèle, l'investissement dans le nouveau matériel numérique pour permettre des copies sur les deux types de supports.

Le texte prévoit donc d'aider financièrement les salles à acquérir du matériel de diffusion numérique en faisant contribuer à cet équipement les distributeurs de films au prorata de leur prêt de films aux établissements concernés. La contribution obligatoire ainsi imposée aux distributeurs légalise une pratique pour l'heure contractuelle ; elle trouve sa justification dans le fait que la copie numérique engendre une économie pour les circuits de distribution alors que l'équipement pour diffuser ce type de copies requiert un investissement initial considérable pour les exploitants de salles.

La proposition de loi a été débattue à l'AN, le 16 juin 2010, dans une « niche » UMP ; elle serait examinée par le Sénat, en septembre 2010.

Quelques ajustements ont été réalisés par voie d'amendements lors du débat à l'Assemblée Nationale sur ce texte relativement consensuel mais perfectible.

En effet, certains problèmes restent en suspens après examen par l'AN : nombres de copies effectuées par le distributeur, délais...

Il n'est pas acquis que ces problèmes soient résolus durant la navette car le Sénat pourrait adopter le texte de l'AN «conforme» afin que le dispositif soit rapidement mis en œuvre et les fonds nécessaires à l'équipement numérique des salles rapidement versés.

La réglementation européenne

On rappellera que **toute intervention publique dans le secteur de la numérisation relève du domaine de la réglementation européenne** s'appliquant aux aides des états et doit obtenir l'aval de la Commission européenne. La commission a mis en place, en 2009, une consultation sur le cinéma numérique dont les résultats devraient être rendus publics en septembre 2010.

Les autorités européennes admettent généralement, sous conditions, les aides à la numérisation dans le secteur culturel (conservation du patrimoine, par exemple). Dans le secteur du cinéma, la commission a émis des avis favorables à la mise en place, par le Royaume Uni ou la Finlande, d'aides publiques à la numérisation, destinées à la diffusion de films assimilables à ceux classés (en France) « art et essai ».

Cependant, **une procédure d'injonction contre l'Italie est en cours, du fait de la mise en place d'un crédit d'impôt ouvert aux exploitants dans le cadre de leur équipement numérique ;** les principaux arguments opposés par la Commission sont : le coût (élevé) de l'équipement, l'absence de proportionnalité de la mesure et la distorsion de concurrence engendrée au sein de l'Europe, le régime étant « susceptible d'avoir une incidence sur les échanges intra-communautaires».

(Communication n° C25/09).

Genèse du système d'aide à l'équipement numérique

Le CNC avait proposé, en octobre 2009, un **premier plan d'équipement des salles de cinéma en projecteurs numériques.**

Le CNC proposait alors d'officialiser un système issu d'une concertation avec l'ensemble des différentes branches de la profession : la mise en place d'un fonds spécifique de mutualisation afin de collecter auprès des distributeurs une contribution, permettant de financer les investissements pour frais de numérisation des exploitants de salles à hauteur de 75%. Ce fonds devait constituer une alternative aux offres des « tiers investisseurs » (intermédiaires réalisant le processus de financement de l'équipement numérique des exploitants désireux de s'équiper, par transfert des économies effectuées par les distributeurs grâce à la technologie numérique), non accessibles aux salles trop modestes. Les salles adhérant à ce fonds auraient bénéficié d'un accès privilégié à la garantie bancaire de l'IFCIC (Institut pour le financement du cinéma et des industries culturelles), pour profiter de ces prêts. Cette aide était cumulable avec les aides sélectives du CNC ou des collectivités territoriales et avec les mécanismes de soutien automatique.

Ce premier projet s'est heurté à un avis défavorable de l'Autorité de la concurrence (avis 10-A-02 du 1^{er} février 2010) qui avait été saisi, par le ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, de ce dispositif. **L'autorité a estimé que la numérisation des salles constituait un « objectif d'intérêt général (...) mais que le système proposé était de nature à créer d'importantes distorsions de concurrence ».** Aussi, l'autorité préconisait-elle l'« expertise de solutions alternatives qui permettraient d'atteindre ce même objectif de façon plus économique et moins restrictive de concurrence».

Un nouveau projet a donc été élaboré par le CNC dont certaines dispositions sont d'ordre réglementaire et d'autres, d'ordre législatif et font l'objet de la présente proposition de loi. Ce nouveau plan prévoit le versement obligatoire, par les distributeurs, d'une « contribution numérique », système qui a déjà fait ses preuves avec la VPF (Virtual Print Fee = taxe pour copie virtuelle) mise en place en 2007 sur des bases contractuelles entre distributeurs et exploitants avec, souvent, la médiation de « tiers investisseurs ».

Par ailleurs, **devrait être mise en place une subvention** (non prévue aux termes de la proposition de loi) **non plus générale, mais réservée aux salles qui «ne peuvent pas réunir le financement nécessaire » pour s'équiper en matériel numérique** et qui serait « coordonnée » avec celle octroyée par les collectivités territoriales. **Une partie du grand emprunt (montant non encore précisé) serait attribué à cet effet notamment pour accompagner l'équipement des salles dites « les plus vulnérables », celles situées en zones rurales.**

Est ainsi affirmé la volonté d'équiper tout le parc de salles, en matériel de projection numérique :

- par un financement (légalisé par ce texte) par les distributeurs et tiers investisseurs, concernant principalement les circuits et groupements de plus de 50 salles ;
- par un financement complémentaire mixte Etat/collectivités (venant s'ajouter aux fonds propres et à ceux des distributeurs) pour les autres salles, certaines d'entre elles pouvant néanmoins (conformément aux termes de la proposition de loi) mutualiser leurs moyens pour contracter avec les distributeurs ou tiers investisseurs.

Cette dernière aide, pour la part de l'Etat, serait financée par trois biais :

- o aides directes aux salles provenant du fonds de soutien ;
- o attribution d'une part non précisée du grand emprunt aux salles en zones rurales, notamment (et salles taille moyenne) ; l'enveloppe globale attribuée au ministère de la Culture pour numériser le patrimoine culturel serait d'environ 750 M€, montant dont une partie irait aux bibliothèques et aux musées ; ainsi, seuls quelques dizaines de millions pourraient être attribués à la numérisation des salles ;
- o taxe éventuelle, reprenant ainsi une proposition émise par l'Autorité de la concurrence.

Ces différentes pistes de financements (croisés éventuellement) devront être incontestables au regard des critères définis par l'UE et par l'Autorité de la concurrence.

On se reportera à la jurisprudence (cf supra), tenant toujours compte de la proportionnalité des coûts par rapport au but recherché, de l'absence de distorsion de concurrence et de l'intérêt général.

Le dispositif de la proposition de loi constitue donc un premier pas permettant de tenir compte de l'avis de l'Autorité de la concurrence et de satisfaire aux exigences européennes.

Les grandes lignes du dispositif de la proposition de loi

Afin d'aider les exploitants à équiper leurs salles en matériel de projection numérique, la proposition de loi **rend obligatoire le versement de la contribution à l'équipement numérique des salles, par les distributeurs (actuellement négociée contractuellement)**, ceux-ci effectuant une économie de fabrication des copies, en numérique (par rapport au support actuel photochimique en 35 mm). Cette contribution **sera acquittée au moins pendant les deux premières semaines d'exploitation, lors du premier placement d'un film dans un établissement cinématographique.**

La contribution sera versée à l'exploitant, soit par le distributeur, soit par l'intermédiaire d'un « tiers investisseur » qui collecte les contributions des distributeurs

Ainsi les petits établissements (de moins de 3 salles) risquent de ne pas être éligibles à ce système d'aide (car ne bénéficiant pas des films lors de leurs deux premières semaines d'exploitation) ; l'Assemblée nationale a mis en place un système leur permettant de recevoir, dans ce cas, une aide par le biais d'une caisse de mutualisation.

Le vice du système réside dans le fait que plus les exploitants présenteront des films nouveaux, pendant leurs premières semaines d'exploitation, plus ils recevront de contribution ; **le mécanisme de VPF accélérera ainsi sans doute la rotation des films en salle puisque l'aide sera proportionnelle au nombre de films présentés en première semaine.**

Le système mis en place favoriserait ainsi le cinéma américain au détriment de la diversité culturelle.

Des garanties sont prévues afin d'éviter que les distributeurs ne puissent lier le versement de leur contribution à l'équipement de l'exploitant, à des conditions de programmation.

La liberté des exploitants doit restée garantie, tout comme la liberté de circulation des œuvres des distributeurs.

Le médiateur du cinéma sera compétent pour connaître des litiges entre exploitants et distributeurs ; un comité ad hoc est prévu pour édicter les règles permettant d'éviter toute distorsion de concurrence.

L'objectif national est d'équiper l'ensemble des salles en numérique dans un délai de 3 à 5 ans. Néanmoins, la proposition de loi pose un - large - délai de 10 ans pour l'octroi de la contribution à l'équipement des exploitants avec une date buttoir fixée à 2021.

On peut craindre que les petites salles et établissements de taille modeste présentant, notamment, des films « art et essai » aient quelques difficultés à trouver leur place dans ce système et à s'équiper en matériel numérique.

Le cinéma indépendant s'inquiète donc des conséquences de cette obligation de numérisation du matériel des salles qui ne correspond pas, pour ce secteur, à une priorité et qui implique un investissement financier conséquent au regard des enjeux et de la valeur ajoutée lors de la projection des œuvres.

Pour de plus amples informations, je vous invite à consulter la note détaillée sur l'extranet du site du groupe socialiste : <http://www.senateurs-socialistes.fr>

Note de travail...

Parlement : contrôle de l'action du Gouvernement et évaluation des politiques publiques - PPL de M. Accoyer

(Note d'étape après la 2^{ème} lecture à l'Assemblée nationale)

Lundi 28 juin 2010, l'Assemblée nationale a examiné en seconde lecture la proposition de loi tendant à renforcer les moyens du Parlement en matière de contrôle de l'action du Gouvernement et d'évaluation des politiques publiques, déposée par Bernard Accoyer, président de l'Assemblée nationale¹. Ce débat de seconde lecture a été expédié. Le texte issu des travaux de la commission des Lois de l'Assemblée nationale n'a fait l'objet d'aucun amendement. Sont intervenus dans la discussion générale un membre du groupe UMP et un membre du groupe socialiste.

Tous les orateurs, outre le rapporteur (Guy Geoffroy remplaçant Claude Goasguen) ont critiqué la position restrictive du Sénat. Ils ont insisté sur la nécessité de doter le Parlement de moyens renforcés pour remplir sa mission d'évaluation afin qu'il puisse agir pleinement, y compris en sollicitant l'assistance de la Cour des comptes. Ils ont également convenu de l'importance de donner une suite concrète à ce travail d'évaluation.

Le rapporteur a expliqué les raisons pour les lesquelles la commission des lois proposait de rétablir la rédaction issue des travaux de l'Assemblée nationale en première lecture. Il a estimé que les différentes limitations apportées par le Sénat aux dispositions adoptées en première lecture auraient des conséquences restrictives et par trop négatives au regard des nouveaux droits qu'il est proposé de conférer aux instances permanentes d'évaluation et de contrôle de chaque assemblée.

Marie-Jo Zimmermann, est intervenue au nom de l'UMP pour soutenir l'adoption du

texte. Elle a surtout saisi l'occasion de ce débat pour défendre les futures prérogatives de la délégation de l'Assemblée nationale aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes qu'elle préside.

Comme en première lecture, les députés socialistes se sont abstenus. Jean Mallot, au nom du groupe SRC en a profité pour dénoncer la position récurrente du Sénat qui « tente d'empêcher l'Assemblée nationale de s'épanouir dans ses nouvelles fonctions » et a conclu son propos en expliquant que la connotation positive de l'abstention des députés socialiste sur un texte moins restrictif que celui issu des travaux du Sénat permettra de renforcer la position de l'Assemblée nationale par rapport à la Haute assemblée.

La proposition de loi initiale vient renforcer les moyens dont disposeront les assemblées pour accentuer leur fonction de contrôle et évaluer les politiques publiques.

Cette proposition vise à doter le Parlement des moyens juridiques de vérifier que les études d'impact respectent les conditions de mise en œuvre définies par la loi organique du 15 avril 2009, en lui permettant d'obtenir tous les renseignements dont il a besoin pour exercer sa mission de contrôle car aux termes de l'article 39 (4^{ème} alinéa) de la Constitution les projets de loi ne peuvent être inscrits à l'ordre du jour si la Conférence des présidents de la première assemblée saisie, constate dans les dix jours suivant le dépôt du texte que les règles fixées par la loi organique sont méconnues².

Ainsi, l'article 1er de la proposition de loi, dans sa rédaction initiale, prévoit que les rapporteurs des instances parlementaires de contrôle et d'évaluation disposent des pouvoirs de contrôle sur pièces et sur place et de communication des documents, conférés par l'ordonnance du 17 novembre 1958 aux rapporteurs des commissions d'enquête. L'article 2 de la proposition de loi remédie à la censure par le Conseil constitutionnel, dans le Règlement de l'Assemblée nationale, d'une disposition relative aux conditions de consultation du procès-verbal des personnes auditionnées par une commission d'enquête. L'article 3, quant à lui, dans sa rédaction initiale, permet aux Présidents des deux assemblées ainsi qu'aux présidents des instances parlementaires d'évaluation de demander à la Cour des comptes une évaluation d'une politique publique.

L'Assemblée nationale a dénaturé les principales dispositions de la proposition de loi.

L'Assemblée nationale a examiné la proposition de loi en séance publique les 26 et 27 janvier 2010.

Le champ des instances bénéficiant des dispositions de l'article 1er a été modifié pour ne viser que les seules instances permanentes créées au sein d'une assemblée pour contrôler ou évaluer des politiques publiques dont le champ dépasse le domaine de compétence d'une seule commission permanente.

Ainsi, l'Assemblée nationale a restreint le périmètre de compétence des structures parlementaires concernées en excluant du dispositif :

- les délégations communes de l'Assemblée nationale et du Sénat (car elles ne sont pas propres à une assemblée) ;
- les missions d'information (qui ne sont pas des instances permanentes) ;
- les instances ayant compétence dans le domaine d'action d'une commission permanente (seules sont visées les instances de compétences transversales).

Par ailleurs, le pouvoir d'action des rapporteurs a été limité, ces derniers devant agir « conjointement », ce qui suppose que le pou-

voir d'investigation de l'un est subordonné à l'accord préalable de l'autre

Concernant l'assistance de la Cour des comptes figurant à l'article 3 de la proposition de loi, l'Assemblée nationale a prévu que les présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat exercent un filtre systématique des propositions de demande d'assistance à la Cour des comptes.

Poursuivant la démarche restrictive entreprise par l'Assemblée nationale, la commission des lois a réduit à son tour la portée de la proposition de loi initiale en limitant les pouvoirs d'action des instances parlementaires chargées du contrôle et de l'évaluation.

Le Sénat s'est saisi de la proposition de loi en séance publique le 27 avril 2010.

Il a préféré aligner les pouvoirs des instances visées par la proposition de loi, en matière d'audition, sur celui des commissions permanentes, soit, après autorisation de l'assemblée à laquelle elles appartiennent et pour une durée maximale de 6 mois. Ainsi, les instances intéressées, dont le nombre a été déjà été resserré par l'Assemblée nationale, ne pourront agir qu'après le filtre de leur assemblée et pour une durée limitée.

A propos de l'assistance de la Cour des comptes au Parlement (art.3 de la proposition de loi), le Sénat a adopté deux dispositions proposées par MM Vasselle et Arthuis visant à prévoir que :

- les demandes d'assistance à la Cour des comptes ne pourront pas porter sur le suivi et le contrôle de l'exécution des lois de finances ou de financement de la sécurité sociale, ni sur l'évaluation de toute question relative aux finances publiques ou aux finances de la sécurité sociale ;
- la Cour des comptes assure en priorité les demandes d'assistance formulées par les commissions des Finances et les commissions des Affaires sociales des deux assemblées au titre de l'évaluation et du contrôle des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale.

Ce privilège dans le traitement des demandes d'assistance aura pour conséquence d'amoin-drir les effets du dispositif en conduisant au rejet par la Cour des comptes des demandes qui émaneraient des autres commissions permanentes. Par ailleurs, il a adopté conforme l'article 2 de la proposition de loi visant à permettre aux personnes entendues par une commission d'enquête de prendre connaissance du compte rendu de leur audition. Enfin, il a inséré un nouvel article (art. 4) destinée à inscrire dans le code des juridictions financières (nouvel article L. 111-3-1 du code des juridictions financières) le principe selon lequel la Cour des comptes contribue à l'évaluation des politiques publiques. En effet, l'article 47-2 de la Constitution, introduit par la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008, dispose que la Cour des comptes assiste le Parlement et le Gouvernement « dans l'évaluation des politiques publiques ». L'article 24 de la Constitution, modifié par la révision du 23 juillet 2008, dispose en outre que le Parlement « évalue les politiques publiques ».

Parallèlement à ce débat, le Sénat a été invité à se prononcer sur un amendement de M. Arthuis, relatif à une partie de la réforme des juridictions financières figurant dans le projet de loi portant réforme des juridictions financières en instance d'examen à l'Assemblée nationale. En commission comme en séance publique, de nombreuses voix, à gauche comme à droite, se sont fait entendre pour critiquer une législation par démembrement et pour s'opposer à l'adoption de cet amendement, jugeant qu'il dépassait largement l'objet de la proposition de loi, en dépit de l'argumentation développée par son auteur.

La position adoptée par les députés et sénateurs socialistes apparentés et rattachés en première lecture

À l'Assemblée nationale, prenant acte de l'évolution restrictive de la proposition de loi, tout en reconnaissant les avancées qu'elle présente, les députés socialistes se sont abstenus (abstention du groupe GDR et vote contre des Radicaux de Gauche).

Plusieurs députés socialistes ont saisi l'occasion de ce débat pour déposer un certain nombre d'amendements visant à insérer des articles additionnels afin de dénoncer le prétendu droit de tirage relatif à la création de commissions d'enquête dont bénéficierait l'opposition, droit de tirage purement virtuel car soumis au contrôle de la majorité. Rappelons que le groupe socialiste de l'Assemblée nationale avait souhaité user de son droit en demandant la création d'une commission d'enquête sur les sondages commandés et financés par la présidence de la République. Quel est la portée d'un droit de tirage vérifié et défini par la majorité ?

Au Sénat, intervenant au nom du groupe socialiste et des sénateurs apparentés et rattachés, Jean-Pierre Sueur a fait part de son étonnement de constater que l'Assemblée nationale n'avait pas suivi son président. Il a dénoncé le nivellement par le bas opéré par le Sénat qui amoindrit davantage la portée de la proposition de loi.

Dans la discussion générale, Nicole Bricq est intervenue au nom de Jean-Claude Frécon, qui, en tant que rapporteur spécial de la mission « Conseil et contrôle de l'État », comprenant le budget de la Cour des comptes souhaitait s'exprimer dans le cadre de l'examen de ce texte.

Tous les amendements du groupe socialiste du Sénat tendant à rétablir le texte initial (art. 1er) de la proposition de loi ont été rejetés. À l'article 3, le groupe socialiste a proposé de supprimer le filtre des présidents des assemblées pour toute demande à la Cour des comptes dans sa mission d'assistance d'évaluation des politiques publiques. Il a également souhaité retirer la priorité accordée à la commission des finances et ajoutée à la demande du président de la dite commission.

Dans la suite de la discussion des articles, Pierre-Yves Collombat a défendu un amendement tendant à supprimer le troisième alinéa du I de l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 qui interdit la création d'une commission d'enquête lorsque les faits sur lesquels elle porte donnent lieu à des poursuites judiciaires.

Comme les députés, les sénateurs socialistes, apparentés et rattachés se sont abstenus.

En deuxième lecture, l'Assemblée nationale corrige le Sénat et rétablit son texte

L'Assemblée nationale a adopté conforme l'article 4 qui introduit dans le code des juridictions financières une disposition précisant que les modalités de la contribution de la Cour des comptes à l'évaluation des politiques figurent dans ledit code. En revanche, elle estime que les différentes limitations apportées aux dispositions qu'elle a adoptées en première lecture auraient des conséquences très négatives sur les nouveaux droits qu'il est proposé de conférer aux instances permanentes d'évaluation et de contrôle de chaque assemblée.

A l'article 1^{er}, elle a jugé que le texte issu du Sénat est « significativement restrictif » par rapport à la position qu'elle a adoptée en première lecture, car il subordonne la possibilité de convoquer une personne en audition et celle d'exercer des contrôles sur pièces et sur place à l'octroi par l'assemblée des prérogatives des commissions d'enquête. Rappelons que le texte de l'Assemblée nationale prévoyait que ces pouvoirs pouvaient être exercés en permanence par les instances de contrôle et d'évaluation, sans avoir besoin de recourir à une autorisation spécifique, limitée dans le temps et dans son objet, délivrée par l'assemblée (argumentation développée par les sénateurs socialistes en première lecture).

A l'article 3, l'Assemblée nationale a considéré excessif l'ajout du Sénat prévoyant que les demandes d'assistance ne pourront pas porter sur le suivi et le contrôle de l'exécution des lois de finances ou de financement de la sécurité sociale, ni sur l'évaluation de toute question relative aux finances publiques ou aux finances de la sécurité sociale. Selon le rapporteur, « elle pourrait en effet être comprise comme une interdiction pour les commissions permanentes autres que les commissions des Finances et des Affaires sociales de s'intéresser à la dimension financière des politiques publiques qui relèvent de leur champ de compétence, ce qui aurait

pour effet de réduire l'intérêt de toutes les demandes d'enquête. Par exemple, si la commission des Lois souhaitait demander l'assistance de la Cour des comptes pour évaluer la politique publique de délivrance des titres d'identité, sa saisine pourrait être interprétée comme ne permettant pas d'aborder la dimension financière de cette question, liée au coût respectif pour l'État et pour les collectivités de la délivrance des titres, à la prise en charge d'une partie de ce coût par des droits et taxes. »

Sur la disposition prévoyant que la Cour des comptes assure en priorité les demandes d'assistance formulées par les commissions des Finances et les commissions des Affaires sociales, l'Assemblée nationale a exprimé des réserves : « une telle disposition revient en pratique à confier à la Cour des comptes le soin d'arbitrer entre les différentes demandes d'assistance qui lui seront transmises par le Parlement en privilégiant systématiquement les demandes des commissions des Finances et des Affaires sociales. L'argument tiré de la nature organique de la demande n'est pas recevable. La seule conséquence du caractère organique de la disposition est relative aux règles qui doivent présider à son éventuelle modification par le législateur. Enfin, si les demandes formulées dans ce cadre par les commissions des Finances doivent en effet être traitées dans un délai de huit mois, alors que le présent article ne prévoit qu'un délai de douze mois pour répondre aux demandes transmises par les présidents des deux assemblées du Parlement, en revanche aucun délai n'est fixé à la Cour des comptes par l'article L.O. 132-3-1 du code des juridictions financières pour répondre aux demandes d'assistance des commissions des Affaires sociales. Il semble difficile d'instaurer une priorité en faveur de demandes qui ne sont enserrées par aucun délai, au détriment d'autres demandes qui prévoient un tel délai. »

¹ Rapport AN Goasguen et texte de la commission n° 2627

² Cf. les documents de travail du 6 et 15 avril 2010.

Intervention...

Projet de loi portant réforme du crédit à la consommation

[deuxième lecture]

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

[séance du lundi 21 juin 2010]

Madame la présidente, madame la ministre, monsieur le président de la commission spéciale, monsieur le rapporteur, mes chers collègues, voici un texte qui, déposé en conseil des ministres le 22 avril 2009, débattu au Sénat en première lecture le 16 juin de la même année, a dû attendre le 24 mars 2010 pour être examiné par l'Assemblée nationale, laquelle l'a finalement adopté le 27 avril. Le Gouvernement et sa majorité ont donc pris leur temps pour légiférer sur une réforme à laquelle, madame la ministre, vous avez à plusieurs reprises proclamé votre attachement, déclarant vous être « le plus totalement engagée ».



Le Gouvernement nous a habitués à plus de célérité, et ce pour des textes dont la portée était pourtant d'ampleur et qui auraient justifié un examen attentif du Parlement. Précisément, un délai aussi long se justifie-t-il par l'ampleur de la réforme du crédit à la consommation ? C'est la question que nous nous sommes posée au début de cette deuxième lecture. Du point de vue du groupe socialiste, la réponse est négative, d'autant que pas moins de trente décrets seront nécessaires pour mettre intégralement en œuvre ce texte ! Si l'Assemblée nationale y a apporté de nombreuses modifications, voire des articles nouveaux, sur lesquels je reviendrai tout à l'heure, elle n'a pas modifié substantiellement l'économie de l'offre de crédit à la consommation. Elle n'a pas non plus

prévu, suivant en cela le texte élaboré par le Sénat en première lecture, des mesures préventives destinées à restreindre les cas de surendettement.

Madame la ministre, dans votre intervention, que j'ai écoutée avec attention, vous avez eu recours à divers éléments de langage, certes tout à fait adaptés au 13 heures de France 2, mais peu adaptés à cette enceinte. Ici nous faisons la loi, nous sommes au Parlement ! Il n'est pas question de tromper les centaines de milliers de personnes qui ont recours au crédit à la consommation, et dont certaines se retrouvent, à la fin du cycle, empêtrées dans les commissions de surendettement. L'emballage ne doit pas masquer la réalité ! Car c'est cette dernière que nous allons évoquer dans le peu de temps qui nous est accordé, si j'ai bien compris. D'après les dernières statistiques connues, 90 % des cas de surendettement sont liés à l'effet cumulatif des crédits renouvelables, que l'on peut qualifier de « subprimes à la française ». Or, de 2008 à 2009, on a assisté non seulement à une explosion du nombre de dossiers et du montant moyen, évalué à 41 000 euros, mais aussi à un durcissement, au sein des commissions de surendettement, de l'attitude des prêteurs, qui craignent pour leurs risques, et à une typologie plus lourde des dossiers présentés, car, tout comme l'État, les ménages ont recours au crédit pour leurs dépenses courantes. On note enfin, au regard du nombre de dossiers à traiter par les commissions, leurs difficultés de fonctionnement manifestes, auxquelles il n'est pas porté remède.

Je veux rappeler ici notre attachement à opérer une réforme profonde du crédit à la consommation. Alors que nous avons défendu cette

position en première lecture, nous n'en retrouvons pas l'empreinte en deuxième lecture.

Notre position repose sur quatre piliers, sur lesquels je souhaite insister.

Premièrement, il s'agit de satisfaire une demande claire et partagée par toutes les associations de consommateurs, à savoir la séparation nette et entière de la carte de crédit et de la carte de fidélité. Ce souhait ne sera pas satisfait à l'issue de la très courte navette parlementaire dont ce texte a fait l'objet. Or la situation actuelle est source de confusion, ce qui est préjudiciable aux seuls emprunteurs. Permettre au consommateur de choisir entre crédit amortissable et crédit renouvelable au-delà d'un certain seuil n'est pas de nature à modifier la demande, en particulier si l'emprunteur ne sait pas qu'il emprunte, qui plus est à un taux excessif. Ni l'Assemblée nationale ni la majorité sénatoriale ne tiennent compte du rapport de la Cour des comptes remis au début de l'année 2010, lequel recommande d'interdire ces cartes, qu'il qualifie de « confuses », si les mesures prévues par ce texte s'avéraient inefficaces.

Deuxièmement, à la fin de cette très courte navette parlementaire, bien que le délai qui s'est écoulé entre la première et la deuxième lecture a été long, – c'est un sujet de discorde entre la majorité et le Gouvernement – nous n'aurons pas franchi le cap décisif en ce concerne le taux de l'usure. Il s'est tenu la semaine dernière à Lyon un colloque au cours duquel des magistrats spécialistes du surendettement se sont exprimés. L'un d'eux affirmait ceci : « le plus efficace aurait été de baisser par la loi le taux de l'usure, actuellement fixé par les banques en fonction des taux maximum pratiqués, pour inciter les prêteurs à se montrer plus vigilants afin d'éviter les impayés ».

Notre proposition, qui consiste à lier le taux de l'usure à celui auquel les banques se refinancent, est particulièrement adaptée à la période actuelle, où elles le font à très bas coût. Nous n'oublions pas qu'elles répugnent à prendre des risques, tout en bénéficiant du soutien de la

puissance publique, qu'il s'agisse de l'État ou de la Banque centrale européenne.

Nous n'acceptons pas un tel paradoxe, d'autant que l'application de la loi par les banquiers nous laisse sceptique. Ainsi, le numéro hors-série de juillet-août 2010 de 60 millions de consommateurs relève que l'obligation d'informer l'emprunteur de la variation dans le temps du taux d'intérêt d'un crédit renouvelable, bien qu'inscrite à l'article L. 311-10 du code de la consommation, n'est pas respectée. Il a fallu un arrêt de la cour d'appel de Pau en date du 24 septembre 2009 pour le rappeler.

Troisièmement, nous sommes en désaccord sur un point à nos yeux essentiels. En effet, quoi que vous en disiez, madame la ministre, vous ne modifiez pas l'économie générale du crédit à la consommation en maintenant la prééminence du crédit renouvelable sur le crédit simple que constitue le prêt personnel. Nous avons défendu en première lecture le crédit personnel remboursable immédiatement pour un montant modique de 3 000 euros maximum, qui correspond le mieux à la demande des foyers modestes et que nous avons nommé « crédit social ». Nous souhaitions défendre cette même position en deuxième lecture, mais, comme je l'ai dit dans mon rappel au règlement, l'amendement visant à créer ce crédit a été déclaré irrecevable, au titre d'une application intégrale et littérale du règlement du Sénat.

Depuis le débat dont cette proposition a fait l'objet, les banques ont beaucoup communiqué autour de ce qu'elles nomment le « microcrédit », en s'engageant sur des objectifs chiffrés jusqu'en 2011. Elles ont ainsi distribué 5 520 microcrédits personnels en 2009, d'après les sources de la Caisse des dépôts et consignations, qui gère le Fonds de cohésion sociale, dont je reparlerai tout à l'heure.

Il s'agit d'une offre marginale, liée à l'existence d'un accompagnement social du demandeur. Ce faisant, les banques ne font que reprendre une initiative des collectivités locales mise en

place au travers des Crédits municipaux. Certainement utiles, ces microcrédits ne sont pourtant pas de nature à peser sur l'offre de crédit aux ménages. Je pense notamment aux foyers modestes, dont les membres, bien souvent, travaillent plus pour gagner moins, ainsi qu'aux jeunes qui ne trouvent pas de place dans la vie active, sans pour autant bénéficier d'un accompagnement social.

Quatrièmement, malgré l'intervalle de temps qui a séparé les deux lectures, nous n'avons toujours pas l'assurance qu'un fichier positif sera mis en place, monsieur le rapporteur. La prudence initiale de la majorité sénatoriale, qui avait laissé une certaine latitude à la majorité de l'Assemblée nationale, n'a rencontré chez celle-ci qu'un modeste gain de temps – celui-ci n'annule pas le délai d'examen du projet de loi, puisque nous avons tout de même perdu plus d'un an – pour seulement vérifier les conditions de faisabilité d'un tel fichier.

Le fait que le comité de préfiguration remette son rapport plus rapidement ne lève pas les doutes sur la mise en place de ce fichier. L'imprécision du texte, que nous ne pourrions pas réexaminer au fond, compte tenu du souhait de procéder à un vote conforme, exigera, même si la faisabilité du fichier est avérée, une nouvelle loi. Il faudra en effet respecter les recommandations de la CNIL, ce qui reportera sine die sa création.

Pourtant, le fichier positif est un moyen décisif pour éviter aux emprunteurs de « plonger » dans le surendettement ou, pire, d'y « replonger ». J'en veux pour preuve la position de l'Association française des usagers des banques, l'AFUB. Alors que celle-ci n'était pas vraiment emballée par cette mesure, elle souhaite désormais que, au-delà du rachat de cinq crédits renouvelables par un nouveau prêt, un tel fichier puisse être actionné. Elle a en effet constaté que les bénéficiaires des rachats de crédits se retrouvaient devant les commissions de surendettement deux ou trois ans plus tard. Encore faudrait-il, pour suivre une telle recommandation de l'Association française des usa-

gers des banques, que ce fichier existe. Tel n'est pas le cas.

Je veux souligner que la commission spéciale n'a pas souhaité amender le texte tel qu'il est issu des travaux de l'Assemblée nationale. J'en conclus donc que la majorité et le Gouvernement veulent un vote conforme. Mais aucune raison sérieuse n'est avancée pour y avoir recours.

Monsieur le président de la commission spéciale, monsieur le rapporteur, madame la ministre, quand il s'agit du sort de centaines de milliers de personnes, ni l'encombrement du calendrier parlementaire ni le respect des délais impartis pour la transposition de la directive ne sauraient justifier ce vote conforme. En effet, s'agissant du respect des délais de transposition des directives, je pourrais vous citer dix exemples où la France se situe résolument en dehors des clous, si vous me permettez cette expression.

Vous vous félicitez, madame la ministre, de ne pas avoir engagé la procédure accélérée sur ce texte. Mais la méthode du vote conforme revient au même. Elle bride votre majorité et dissout le débat public. Car l'opposition est impuissante à faire valoir ses arguments et, surtout, à avoir un débat qui permette sinon de faire avancer le texte, du moins d'approfondir la discussion, celle-ci étant utile pour éclairer les juges dont le rôle est particulièrement important en cette matière. Je regrette cette précipitation en fin de parcours, même si j'ai bien compris, madame la ministre, que vous vouliez accrocher ce texte en médaille à votre costume, car il a une portée sociale et ce n'est pas votre terrain habituel. En effet, la plupart du temps on vous voit à la télévision dans les sommets internationaux, et nous savons quelle place vous y occupez.

Pourtant, nous avons observé que l'Assemblée nationale a apporté de nombreuses modifications dont certaines ne respectent ni l'esprit ni la lettre de la lecture sénatoriale. Je veux citer deux exemples.

Le premier, c'est la modification apportée à l'article 1er A qui donne au comité de suivi chargé de surveiller les marges des établissements bancaires un caractère provisoire limité à deux ans ! Certains députés auraient même voulu le supprimer ! Les banques peuvent prendre des risques avec des produits dérivés dangereux, mais elles peuvent prendre des marges bien au-delà de leurs risques avec les ménages ! C'est un comble. Je rappelle qu'un prêt personnel modique supporte un taux d'intérêt qui ne l'est pas.

Le deuxième exemple, c'est l'affaiblissement du dispositif sénatorial encadrant la publicité par la modification apportée par les députés à l'article 2. S'agissant d'un exemple d'une autre nature, le microcrédit personnel, l'Assemblée nationale en a élargi le champ défini par le Sénat. On peut penser que les interventions du Fonds de cohésion sociale seront donc à l'avenir plus importantes. Or, le montant du Fonds de cohésion sociale a diminué à partir de 2008, tandis qu'il avait fait l'objet d'une programmation pluriannuelle lors de sa création en 2005. La discussion approfondie aurait au moins permis de donner une indication au Gouvernement en vue d'en tirer la conséquence dans la loi de finances pour 2011. Il n'en sera rien.

Pour conclure, je voudrais déplorer que le Sénat se prive de donner un avis motivé sur les innovations introduites par l'Assemblée nationale, dont l'une m'apparaît d'une motivation et d'une efficacité douteuses, et l'autre inacceptable dans sa forme et mériterait, au moins, un examen au fonds. Il s'agit, pour la première, de l'article 5 bis A, introduit par les députés, qui obligera les officiers d'état civil à lire aux futurs époux l'article 220 du code civil relatif à leurs engagements contractuels en matière de dépenses du ménage. La solennité du mariage en prend un rude coup et j'imagine que pour un tel acte de bravoure l'Assemblée nationale a consulté les associations d'élus. Les maires et les élus procédant aux mariages apprécieront sans doute cet ajout, qui, il faut le dire, est ridicule.

Il s'agit, pour la seconde, de l'introduction d'un morceau de réforme institutionnelle. C'est l'article 35, qui a trait à une nouvelle organisation des institutions publiques de la consommation, et vise à placer trois institutions sous la responsabilité du directeur de l'INC, l'Institut national de la consommation : la commission de la sécurité des consommateurs, la commission des clauses abusives ainsi que la commission de la médiation de la consommation.

Je ne vais pas jusqu'à dire que c'est là un cavalier, mais nous sommes tellement habitués à ce que le Gouvernement, par morceaux, dans des textes qui ne sont pas faits pour cela, place des bouts de réformes que je tenais à le souligner. La motivation habituelle de mutualisation est avancée. Toutefois, ces commissions garderaient leur personnalité morale et leur président, ce qui ne trompe ni ne rassure personne. La commission spéciale sans autre examen se contente d'affirmer qu'il y aura ainsi des synergies réelles sans se donner les moyens d'en vérifier l'existence, et se satisfait des dires du Gouvernement qui affirme vouloir développer la médiation.

Au moins pourrait-on disposer d'un bilan de la médiation dans les domaines où elle s'exerce déjà. Quelle qu'en soit l'extension, cette procédure n'est pas la garantie pour les consommateurs d'obtenir réparation des préjudices commerciaux toujours plus nombreux qu'ils subissent.

Madame la ministre, nous en reparlerons très prochainement, le jeudi 24 juin, quand je défendrai, avec mon groupe, notre proposition de loi visant à introduire en droit français la procédure de recours collectif. En tout état de cause, il n'est pas normal que le Sénat accepte cette modification sans en débattre. Vous voulez donc un vote conforme qui écourte la navette, qui évite la commission mixte paritaire. Nous défendrons nos amendements sans illusion mais avec conviction. M. le rapporteur nous a invités, lors de la réunion de la commission spéciale, à soumettre le texte – je reprends son expression – « à l'épreuve de la réalité » : je pense que celle-ci nous donnera raison !

Intervention...

Dialogue social dans la fonction publique Adoption des conclusions modifiées du rapport d'une CMP

par Jacques MAHEAS, sénateur de Seine-Saint-Denis

[séance du mardi 22 juin 2010]

Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, nous achevons cet après-midi la discussion d'un texte menée tambour battant puisqu'elle a commencé voilà seulement trois semaines. J'avais alors souligné combien nos échanges avaient été courtois. Toutefois, monsieur le secrétaire d'État, dans cet hémicycle, courtois ne signifie pas nécessairement fructueux, il s'en faut ! C'est à croire que nous n'avons pas la même conception du dialogue. Or cette notion constitue le pivot d'un projet de loi censé porter sur « la rénovation du dialogue social ».



Comme le précise le dictionnaire, le dialogue suppose une « volonté commune d'aboutir à une solution acceptable par les deux parties en présence ». Ce terme ne convient donc absolument pas pour un texte qui comporte des mesures massivement rejetées par les organisations syndicales, alors même qu'il subordonne la validité d'un accord à sa signature par une ou plusieurs organisations syndicales ayant réuni au moins 50 % des voix. Quelle incohérence ! Il en est ainsi du troc « catégorie A contre retraite à 55 ans » imposé aux infirmiers, dispositif issu d'un protocole adopté par un seul syndicat, lequel n'a recueilli que 0,78 % des voix !

Il en est également ainsi des mesures salariales – intéressement collectif ou grade à accès fonctionnel –, qui ont été unanimement repoussées.

Nous retrouvons le même sens biaisé du dialogue, entre le Gouvernement et le Parlement cette fois, quand on constate que ces mesures salariales, pourtant importantes, ont été introduites à l'Assemblée nationale à la sauvette, par le biais d'amendements gouvernementaux.

Au Sénat, monsieur le secrétaire d'État, l'opposition a pu mesurer les limites de votre affabilité puisque vous n'avez soutenu aucun des amendements qu'elle avait présentés et que tous ont été rejetés. Les articles les plus litigieux ont même été adoptés conformes, ce qui a déclenché la colère et l'incompréhension, notamment parmi les infirmiers, qui ont été nombreux à nous contacter dans la perspective de la commission mixte paritaire, espérant encore une amélioration de ce texte. Enfin, le choix du Gouvernement d'engager la procédure accélérée limite de fait le dialogue. Or ce projet de loi aurait mérité un examen approfondi puisque, grâce à de multiples ajouts, il comporte désormais 46 articles, contre 29 initialement !

Cette décision, au lendemain de la lettre rectificative relative aux infirmiers, montre bien que ce texte n'était pour vous qu'un prétexte pour faire passer, à la veille de la réforme des retraites, un dispositif qui escamote la question de la pénibilité. D'où cette inquiétude légitime : ce texte ne serait qu'un ballon d'essai. En effet, il s'agit d'une technique dont vous avez largement utilisé ces dernières semaines, aux cours desquelles vous avez laissé courir les rumeurs les plus folles sur la réforme des retraites.

Que les choses soient bien claires : nous sommes parfaitement conscients qu'il est essentiel d'engager cette réforme et que les fonctionnaires doivent en prendre leur part.

Pour autant, celle-ci ne sera acceptée par les Français qu'à la condition d'être juste !

Or, en reculant l'âge légal, mais aussi l'âge où l'on peut faire valoir une retraite à taux plein, et en augmentant la durée de cotisation, vous choisissez de frapper principalement ceux qui ont commencé à travailler tôt et qui ont bien souvent exercé les métiers les plus éprouvants. Aux termes du document de synthèse du ministère du travail, vous ne prenez en compte la pénibilité qu'« en maintenant la retraite à 60 ans pour les salariés qui, du fait d'une situation d'usure professionnelle constatée (maladie professionnelle ou accident du travail produisant les mêmes effets), ont une incapacité physique supérieure ou égale à 20 % : 10 000 personnes concernées. » Est-ce à dire que, en France, seules 10 000 personnes, sur vingt-cinq millions de salariés, exerceraient un métier pénible ? Pis encore, il faudra être physiquement déjà gravement atteint pour pouvoir bénéficier de ce qui constitue aujourd'hui encore un droit pour tous. Quelle régression intolérable ! Les Français ne s'y trompent pas : différents sondages attestent qu'ils sont une majorité à juger ce projet injuste.

J'en viens au sort réservé aux fonctionnaires. Ceux-ci subiront, comme tous les Français, le relèvement de l'âge d'ouverture des droits à pension et l'augmentation de la durée de cotisation. Ils seront également frappés par le passage de 7,85 % à 10,55 % de leur taux de cotisation. Bien qu'il soit lissé sur dix ans, ce processus se traduira mécaniquement par une baisse de leur pouvoir d'achat, déjà mis à mal depuis quelques années par des augmentations trop faibles du point d'indice, seul élément salarial dont bénéficient tous les agents. Cette hausse du taux de cotisation, sans qu'elle soit accompagnée d'une quelconque compensation, ne fera qu'accentuer cette dégradation salariale ! Cet alignement sur le privé, que vous appelez « convergence entre les régimes », n'est équitable qu'en apparence. J'en profite pour rappeler que, en ces domaines, comparaison n'est pas raison et qu'il faut se garder de toute démagogie consistant à désigner les fonctionnaires comme des privilégiés. En effet, faire circuler

des chiffres, parfois spectaculaires, destinés à illustrer de supposées inégalités en faveur du secteur public, c'est oublier quelque peu la différence de niveaux de qualification. Ainsi, on compte 30 % de cadres dans la fonction publique de l'État, contre seulement 16 % dans le privé.

Encore avons-nous échappé au calcul de la pension sur les vingt-cinq meilleures années de carrière, au lieu des six derniers mois de traitement indiciaire ! Cela s'explique tout simplement par le fait qu'il vous faudrait, sinon, prendre en compte les primes et autres indemnités des agents, qui constituent plus de 20 % de leur rémunération. Or cela aurait évidemment un coût !

Contrairement à ce que vous pensez peut-être, monsieur le secrétaire d'État, ces réflexions sur la réforme des retraites n'ont rien d'une digression. Sur ce dossier, vous mettez en œuvre, une fois de plus, une méthode peu respectueuse du dialogue social, un simulacre de négociations.

En pleine période de concertation avec les syndicats, alors que le document d'options rendu public par le Gouvernement restait très flou sur la fonction publique, des fuites, bien entendu fortuites, évoquaient tour à tour divers leviers d'action, tendant tous à niveler les régimes vers le bas, en ne tenant pas compte de la spécificité statutaire.

« Ballons d'essai », « poissons pilotes » : quelle que soit la métaphore utilisée, il s'agissait évidemment de tester l'opinion, de faire monter une inquiétude telle que, à l'annonce de vos choix, pourtant très politiques, règne une manière de soulagement, invitant à conclure avec humour que « c'est mieux que si c'était pire ! » Toutefois, nous ne sommes dupes ni de la manœuvre ni des annonces faites, mercredi dernier, par M. Woerth, lequel semble n'avoir rien retenu des consultations des partenaires sociaux. Il faut dire que ceux-ci n'ont eu connaissance du contenu de ses déclarations que quelques minutes seulement avant qu'elles ne soient rendues publiques !

C'est pourquoi nous avons de sérieuses raisons de craindre que les mesures annoncées ne soient déjà quasi intangibles et que les étapes suivantes ne soient que purement formelles. Cela vaut tant pour les prochains passages devant les différents conseils chargés d'examiner le projet de loi avant sa présentation en conseil des ministres, le 13 juillet prochain, que pour l'examen, à l'automne, du texte par le Parlement, transformé par vos soins en « chambre d'enregistrement express ».

Qu'est-ce qu'un dialogue dont les paramètres essentiels sont déjà arrêtés, sinon une parodie ? Vendredi dernier, le Président de la République, censé endosser le rôle d'arbitre, a, selon un communiqué de l'Élysée, « demandé à Éric Woerth de lui proposer, au plus tard avant le début du débat parlementaire en septembre, les évolutions qui pourraient être envisagées sur tout ou partie de ces différentes questions, ... » – à savoir la pénibilité, les carrières longues, les poly-pensionnés – « ... dans le respect de l'équilibre général de la réforme ». En d'autres termes, il s'agit d'une réponse dilatoire, à la marge et au conditionnel, c'est-à-dire inappropriée et dérisoire !

Quant à M. Woerth, il se montre inflexible, excluant toute renégociation du relèvement de l'âge légal de départ et écartant également toute hypothèse de compensation de l'augmentation du taux de cotisation pour les fonctionnaires. Ainsi, dressant le public contre le privé, alors que la comparaison n'a pourtant pas de sens, il déclarait : « Non, on ne compensera pas, car comment voulez-vous régler une question d'injustice entre salariés du privé et du public et dire en même temps on compense ? Il faut regarder les choses en face et assumer, nous assumons. Nous augmentons sur dix ans, cela fait 0,27 % ou 0,28 % par an, ce n'est pas beaucoup. » Les intéressés apprécieront !

Il est vrai que ce Gouvernement ne les ménage guère ! Au nom du dogme aveugle du non-remplacement d'un agent sur deux partant à la retraite, il poursuit les diminutions drastiques d'effectifs : après que 100 000 postes ont été

supprimés entre 2007 et 2010, la disparition de 100 000 autres est annoncée pour la période 2011-2013.

Année après année, l'éducation nationale est durement frappée. Au mois de mai dernier, le ministère a entamé avec les recteurs d'académie un « dialogue » – là aussi ! – pour élaborer un schéma d'emplois 2011-2013 visant à détruire des postes d'enseignants. Parmi les pistes de travail proposées, pour ne parler que de l'enseignement primaire, il est envisagé d'augmenter le nombre d'élèves par classe et de diminuer encore la scolarisation des enfants âgés de deux à trois ans. Et les communes, qui se trouvent alors contraintes d'ouvrir des crèches, se voient ensuite reprocher de trop embaucher !

Il est également prévu de supprimer de nouveaux postes d'enseignants du réseau d'aides spécialisées aux élèves en difficulté, RASED, et de recourir à des non-titulaires pour les remplacements courts. Je croyais pourtant, comme beaucoup de Français, avoir entendu à la télévision, le 25 janvier dernier, le Président de la République affirmer : « Je suis tout à fait prêt à envisager la titularisation progressive des contractuels. » Selon le Gouvernement, l'État emploierait 850 000 contractuels. Or ceux-ci seraient plutôt 1,2 million, si l'on inclut les médecins hospitaliers, les ouvriers de l'État et les contrats aidés. Nombre d'entre eux occupent des emplois permanents, ce qui justifie leur titularisation, comme le prévoient les statuts des trois fonctions publiques. Étrangement, nulle lettre rectificative sur ce sujet ! Vous préférez différer... Attendons donc l'automne, non sans craindre que vous ne privilégiez les passages de CDD en CDI de droit public, au détriment des titularisations pures. Nous serons attentifs, car cela participe des atteintes réitérées que vous portez au statut général des fonctionnaires. L'institution de CDI de droit public est un lourd symbole, en ce qu'elle tend à mettre en avant le contrat par rapport au statut. La loi sur la mobilité des fonctionnaires facilite le recours aux non-titulaires et, novation scandaleuse, autorise l'emploi d'intérimaires.

Un décret sur la réorientation professionnelle est sur le point d'être publié, une fois de plus malgré le rejet massif des syndicats, exprimé par le boycott du Conseil supérieur de la fonction publique de l'État, le 11 février dernier. En pratique, il s'agit de créer une procédure de licenciement économique dans la fonction publique : désormais, il sera possible de licencier un fonctionnaire au motif que son poste est supprimé. La multiplication des dispositifs de rémunération au mérite constitue également une atteinte au statut. Vous choisissez de sacrifier l'essentiel - la revalorisation du point d'indice - à l'accessoire - la prime.

Le Gouvernement nous promet la rigueur, même s'il use de toutes les subtilités de la langue de bois pour ne pas employer ce terme. La menace d'un gel des salaires des fonctionnaires en 2011, 2012 et 2013 plane. La hausse du point d'indice de 0,5 % au mois de juillet prochain, pourtant déjà actée, pourrait même être remise en cause ! Quant à la réforme des collectivités territoriales, que nous allons bientôt examiner, elle comporte son lot d'incertitudes et fait craindre d'autres lendemains qui déchantent... Dans ce climat délétère, je crois l'avoir clairement montré, votre pratique du dialogue s'apparente en tout point à un monologue ! Sur les discussions du projet de loi de rénovation du dialogue social et comportant diverses dispositions relatives à la fonction publique, je ne peux que constater l'absence de « solution acceptable par les deux parties en présence », vers laquelle aurait dû tendre un véritable dialogue.

C'est pourquoi nous ne pouvons voter en faveur d'un texte instrumentalisé jusqu'à l'absurde puisqu'il contient désormais des mesures ayant fait l'objet d'un passage en force, contredisant son propre objet : le dialogue social. Substitution du monologue au dialogue, manque de véritable concertation avec les syndicats, rejet de l'ensemble des amendements que nous avons présentés : nous sommes manifestement en présence d'un repli sur une politique que je n'irai pas jusqu'à qualifier de réactionnaire, mais qui est indéniablement de droite.

Intervention...

Article 65 de la Constitution Adoption des conclusions d'une CMP

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

[séance du mardi 22 juin 2010]

Madame la présidente, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, je formulerai seulement quelques brèves observations. Tout d'abord, la commission mixte paritaire est parvenue à un accord grâce au Sénat et aux parlementaires socialistes, qui ont soutenu notre excellent rapporteur afin d'apporter des modifications substantielles au texte, une fois encore. Tel fut en effet également le cas lors de l'examen de la loi pénitentiaire, ou encore de la loi relative à la récidive. En revanche, pour ce qui concerne la présence de l'avocat, nous nous sommes heurtés au corporatisme effréné de certains collègues députés.

Le Conseil supérieur de la magistrature a obtenu l'autonomie budgétaire. Restera, dans l'avenir, à lui donner l'autonomie fonctionnelle – c'est-à-dire, à couper le cordon ombilical qui le lie à la Chancellerie, notamment à la Direction des services judiciaires – et à mettre à sa disposition l'Inspection générale des services. Ainsi, le CSM pourra effectuer son travail à l'instar de ce qui se passe dans tous les autres pays européens. Malgré tout, pour les raisons que j'évoquais au cours des deux lectures au Sénat du projet de loi organique et sur lesquelles je ne reviendrai pas, les membres du groupe socialiste ne voteront pas le texte issu des travaux de la commission mixte paritaire, insuffisant sur de nombreux points



Notre excellente collègue Anne-Marie Escoffier nous a indiqué qu'elle s'abstiendrait lors du vote de ce texte, alors qu'elle pourrait voter contre, mais, comme souvent, les membres du RDSE ne veulent pas aller jusqu'au bout de leurs engagements... Quoi qu'il en soit, elle a regretté que ce texte ne permette pas d'aligner le statut des magistrats du parquet sur celui des magistrats du siège. Cette réforme, il fallait la conduire !

Il est utile et opportun que le Gouvernement, quel qu'il soit, remette en chantier la réforme du code de procédure pénale, ce qui n'a pas été fait depuis des décennies, bien que le code pénal ait été revu. Or l'avant-projet du futur code de procédure pénale, qui prévoit la suppression du juge d'instruction et reste à mi-chemin entre une procédure inquisitoire et une procédure accusatoire, ne peut pas être examiné avec sérénité tant que le statut du parquet n'a pas été réglé ; c'est un préalable absolument indispensable. D'ailleurs, comment le Gouvernement, subissant vraisemblablement la pression des événements, pourra-t-il élaborer une réforme de la garde à vue avec un parquet hiérarchisé et non indépendant ? Sa tâche me paraît très compliquée !

D'autres pays européens – vous le savez, monsieur le rapporteur, puisque nous menons ensemble des investigations sur cette question –, comme l'Allemagne ou l'Italie, ont supprimé le juge d'instruction depuis quelques années. Dans ces deux pays, bien que les formes retenues soient totalement différentes, le parquet est indépendant ; une place beaucoup plus importante est accordée à la procédure accusatoire ainsi qu'à l'audience elle-même.

Je ne jetterai pas la pierre au seul gouvernement actuel, puisque, depuis trente ans, ni les gouvernements de gauche ni ceux de droite n'ont pu, n'ont voulu, n'ont eu le courage de mener à bien une réforme du Conseil supérieur de la magistrature digne de ce nom : le politique est toujours frileux. Il semble avoir peur de donner, non pas plus d'indépendance, car ce mot n'a pas de sens en ce qui concerne l'autorité judiciaire, mais plus d'autonomie, plus de marge de manœuvre aux magistrats et à la justice. Encore une fois, l'occasion est ratée. Nous voterons donc résolument contre le texte issu des travaux de la commission mixte paritaire

Intervention...

Répression des violences faites aux femmes - Violences au sein des couples [Discussion de deux PPL]

par Roland COURTEAU, sénateur de l'Aude, auteur d'une des deux propositions de loi
[séance du mardi 22 juin 2010]

Madame la présidente, madame la secrétaire d'État, monsieur le secrétaire d'État, monsieur le rapporteur, madame la rapporteur pour avis, mes chers collègues, permettez-moi de vous lire un



entrefilet relevé dans un journal : « Alors qu'un individu rend visite à son ex-épouse et ses trois enfants, âgés de trois à douze ans, il porte à celle-ci plusieurs dizaines de coups de couteau et l'égorge, sous les yeux des enfants. L'auteur n'avait pas accepté la séparation. »

Comme le précisait Amnesty International, cette mère est l'une des 156 femmes tuées par leur compagnon en 2008. Il s'agit d'un « chiffre alarmant, derrière lequel se cachent cris étouffés, souffrances secrètes et existences détruites ». Mais connaît-on l'exacte ampleur de ce fléau, alors que la loi du silence existe encore, par peur de représailles, par honte ou parce que les victimes ignorent encore leurs droits ? Les violences au sein des couples sont les violations des droits humains les plus répandues en France et dans le monde. Elles constituent surtout une grave atteinte aux droits fondamentaux de la personne humaine. Cela a été dit et écrit, dans la grande majorité des cas, « la violence installée de façon répétitive est un moyen d'affirmer l'emprise de l'agresseur à l'égard de sa compagne qu'il instrumentalise mais aussi comme moyen pathologique de s'inscrire dans une relation de couple ».

De grâce, ne confondons pas, mes chers collègues, le conflit et la violence ! Le conflit est un mode relationnel interactif fondé sur un désaccord ponctuel et auquel il faut trouver une solution, alors que le propre de la violence est de refuser de placer l'autre sur un pied d'égalité et de nier sa qualité de sujet.

Je reste convaincu que la violence au sein des couples est souvent la conséquence de certains conditionnements socioculturels, les causes étant à rechercher dans un modèle de société qui situe les femmes dans une position d'infériorité. En d'autres termes, les violences prennent souvent leur source dans les inégalités persistantes entre les hommes et les femmes.

Il était donc important et urgent que le Parlement démontre que le domicile familial n'était plus une zone de non-droit. C'est d'ailleurs pour cette raison que nous avons déposé notre première proposition de loi sur ce sujet, laquelle, avec celle du groupe CRC-SPG, fut à l'origine de la loi du 4 avril 2006 renforçant la prévention et la répression des violences au sein des couples ou commises contre les mineurs. Force était en effet de constater que, à cette époque, notre législation en la matière ne comportait que des textes épars, preuve du peu d'importance accordé à un tel problème, certainement par ignorance. Peut-être considérait-on aussi que le meilleur moyen de s'accommoder d'un mal qui dérange est de l'ignorer.

Songez qu'il fallut attendre 1989 et les premières initiatives prises par Michèle André, alors secrétaire d'État chargée des droits des femmes et de l'égalité des chances entre les hommes et les femmes, pour que l'on se précoc-

cupe enfin de ce mal. Peu d'évolutions intervinrent ensuite, et ce jusqu'à l'adoption de la loi du 4 avril 2006.

Pour la première fois, un texte spécifique était soumis à l'examen du Parlement. C'était d'ailleurs tout à l'honneur du Sénat, précurseur en ce domaine, ce dont je me réjouis, même si le groupe socialiste n'avait pas été totalement suivi pour ce qui concerne l'élaboration d'une loi-cadre, comme a su s'en doter l'Espagne.

Cela dit, tant mieux si, comme le mentionnait Françoise Laborde, cette loi de 2006 a provoqué un déclic, à la fois social, judiciaire et législatif, et enclenché une dynamique générale se traduisant par la montée du taux de révélation et de judiciarisation de ces violences. Tant mieux si les tabous ont commencé à tomber ; tant mieux si, par ce premier texte, le droit et la justice ont pu pénétrer, enfin, dans la sphère privée. Et tant mieux, en outre, si la parole s'est libérée. C'est bien la preuve qu'une action volontariste permet de mieux lutter contre ce fléau, même s'il est vrai que des chansons aussi scandaleuses que celle d'Orelsan ne nous aident guère à progresser.

En fait, c'est bien parce que la lutte contre les violences au sein du couple ne peut souffrir aucun répit que nous avons déposé deux autres propositions de loi, l'une en juin 2007, et l'autre en décembre 2009. C'est cette dernière que nous examinons concomitamment avec le texte adopté par l'Assemblée nationale, afin de parvenir à un texte unique.

Madame la secrétaire d'État, mes chers collègues, l'ampleur du phénomène auquel nous sommes confrontés exige que nous mettions en œuvre une prévention massive. Il est vrai que la situation nous faisait d'abord obligation de mettre en place un arsenal juridique, afin de lutter contre ces violences. Ce fut principalement le rôle de la loi de 2006, laquelle prévoyait une aggravation des sanctions, l'éloignement du domicile de l'auteur des violences, la lutte contre les violences faites aux mineurs, la lutte contre les mariages forcés, l'incrimination du viol au sein du couple, ou encore la

prise en charge sanitaire, sociale et psychologique, y compris dans le cadre du PACS ou des anciens conjoints, anciens concubins et anciens partenaires pacsés.

Si ces dispositions ont apporté une première réponse, elles doivent être relayées par d'autres dynamiques, afin de changer profondément certains schémas ancrés dans les mentalités. Punir sévèrement est nécessaire. Mais si nous voulons changer les mentalités, et donc réduire ces violences jusqu'à – pourquoi pas ? – les éradiquer, il faut agir très en amont, c'est-à-dire à l'école, au collège et au lycée : informer, éduquer, prévenir. Comme le disait Romain Rolland, « tout commence sur les bancs de l'école ».

L'une de ces dynamiques consiste en un vrai travail d'éducation sur le respect mutuel entre les garçons et les filles, l'égalité entre les sexes, le respect des différences et la lutte contre le sexisme. Qu'est-ce que le sexisme, si ce n'est « cette tendance à vouloir inscrire la différence entre les garçons et les filles dans un rapport hiérarchique de domination, où le masculin l'emporte sur le féminin » ? Puisqu'il s'agit d'une construction purement humaine, convenons qu'elle puisse être déconstruite par les humains, en commençant un travail d'éducation sur l'égalité entre les sexes dans les établissements scolaires.

Voilà pourquoi nous avons proposé, déjà, en 2006, dans le cadre de notre première proposition de loi, d'introduire dans les programmes scolaires des mesures qui s'inscrivaient dans ce sens.

Nous insistons, cette fois encore, pour que de telles dispositions soient gravées dans le marbre de la loi. À cet égard, je remercie la commission d'avoir émis un avis favorable sur l'amendement que nous avons déposé sur ce point. Nous proposons par ailleurs d'instituer une journée nationale de sensibilisation aux violences faites aux femmes, dont la date pourrait être fixée au 25 novembre, en coordination avec la Journée internationale pour l'élimination de la violence à l'égard des femmes.

Plus on évoquera ce sujet, plus on en parlera, plus on informera et plus on sensibilisera, plus efficacement on fera reculer ce fléau. Mais la prévention passe également par le repérage des personnes victimes de violences, et ce le plus précocement possible. Il est donc particulièrement important – je vous rejoins sur ce point, madame Dini – que tous les professionnels qui se trouvent en première ligne – professionnels de santé, policiers, gendarmes, travailleurs sociaux –, sans oublier les magistrats, les avocats et les enseignants bénéficient d’une formation systématique initiale et continue.

Nous touchons là, mes chers collègues, à l’essentiel, car les violences au sein du couple sont complexes. Il est donc impératif que les intervenants connaissent particulièrement bien ce phénomène, pour mieux détecter les violences et mieux accompagner les victimes, car, sans une véritable formation, il est difficile d’évaluer une ITT, de rédiger dans certains cas un certificat médical. Il n’est pas non plus évident de détecter un manipulateur.

Pour le moment, ces formations sont limitées en nombre et souvent effectuées sur la base du volontariat, ce qui s’avère insuffisant. Je regrette par conséquent que l’article 40 de la Constitution ait été invoqué pour repousser la disposition que nous avons prévue en la matière.

Par ailleurs, il paraîtrait que certains commissariats ou gendarmeries aient une fâcheuse tendance à abuser des mains courantes, au lieu d’enregistrer les plaintes. Est-ce par ignorance du phénomène, donc par manque de formation ? Ou bien par souci de faire en sorte que, dans les statistiques, les chiffres n’augmentent pas trop, ce que je n’ose croire ? Quoi qu’il en soit, ne nous étonnons pas, dans ce cas, que la victime ne revienne plus jamais au commissariat ! Toujours en ce qui concerne la prévention, nous avons été alertés sur les situations de danger dans lesquelles se trouvent des femmes et leurs enfants. On a en effet pu noter que les victimes de violences hésitent très souvent à porter plainte, et ce pour plusieurs raisons : d’abord, la crainte de représailles, ensuite, les

problèmes d’urgence liés au logement, à la garde des enfants ou à la régularité du séjour pour les personnes étrangères.

Il nous a semblé nécessaire de mettre en place, modestement, certes, une procédure permettant de protéger, avant tout dépôt de plainte, la victime et ses enfants, en saisissant le juge aux affaires familiales, comme le prévoit l’article 220-1 du code civil pour les couples mariés. Nous avons donc souhaité, par souci de cohérence, élargir cette compétence du juge aux affaires familiales aux partenaires liés par un PACS et aux concubins. Je me réjouis, monsieur le rapporteur, que notre préoccupation soit satisfaite par le texte proposé par la commission.

J’en viens à notre proposition de créer un délit pour violences psychologiques. Il s’agit pour nous d’un dossier ancien. Certes, je n’ignore pas que le repérage de ce type de violences peut, dans certains cas, s’avérer difficile. En effet, les violences psychologiques ne laissent pas de traces aisément identifiables et médicalement objectivables. Faut-il pour autant persister à ne rien faire, sous prétexte que le sujet serait difficile ? Je rappelle qu’il s’agit d’un phénomène de société alarmant, particulièrement destructeur et qui consiste en une mise à sac de la confiance en soi et de l’estime de soi. Bref, un vrai travail de harcèlement, un vrai travail de démolition morale, qui, souvent, précède, prépare l’arrivée des violences physiques, lesquelles sont autant de blessures parfaitement préméditées, organisées et planifiées. Certes, ces blessures sont peut-être parfois invisibles, mais elles sont « indélébiles » et détruisent un être à petit feu.

La menace itérative est une autre technique d’usure : « Si pars, tu le regretteras ! » ; « Si tu me quittes, je te tue ! » ; « Si tu t’en vas, tu ne verras plus tes enfants, et je me tue après... ». C’est du vécu, mes chers collègues ! Selon certains psychologues, la séparation, dans ces cas-là, ne peut avoir lieu que si l’auteur des menaces est soumis à la justice. Il ne renoncera à ces violences que s’il connaît les risques qu’il court sur le plan judiciaire.

Or, aujourd'hui, comme le soulignait justement l'avocate maîtresse Yaël Mellul, « lorsque la violence psychologique s'exerce à l'intérieur du couple, la justice, elle, reste à la porte ».

Que reste-t-il à faire pour la victime, s'interrogeait récemment le docteur Feldman ? Rester ? Se soumettre, et donc aller, à brève échéance, vers la destruction ? Ou bien partir, sans savoir ce que deviendront les enfants ? Combien de victimes de ces violences psychologiques ont-elles mis fin à leur calvaire en se donnant la mort ?

Vous avez indiqué, monsieur le rapporteur, que certaines des dispositions visées dans ces deux propositions de loi soulevaient des difficultés juridiques ; c'est pourquoi vous y avez apporté plusieurs modifications. Sachez que nous approuvons celles-ci.

Concernant l'article 5 de notre proposition de loi, relatif à l'aide juridictionnelle, nous proposons que cette aide soit accordée à la victime sans condition de ressources et pour tous les cas de violences au sein des couples. Chacun imagine bien que, dans ces situations, il ne faudra pas compter sur l'agresseur pour payer les frais de justice... Malheureusement, en raison, encore une fois, de l'irrecevabilité financière en application de l'article 40, nous n'aurons pas satisfaction sur ce point précis.

Madame la secrétaire d'État, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, au moment où nous nous apprêtons à compléter la loi du 4 avril 2006, mais aussi la loi n° 2007-1198 du 10 août 2007, peut-être faudrait-il s'assurer qu'elles sont correctement appliquées, plus particulièrement en matière d'éviction du domicile ou d'injonction de soins pour les auteurs de violences. Le moins que l'on puisse dire, c'est qu'il faudra améliorer le délai de réponse de la justice en matière d'éviction du domicile familial de l'auteur de violences.

Concernant l'injonction de soins, à l'article 12 sont reprises les dispositions de notre proposition de loi visant à incriminer les violences habituelles commises au sein des couples.

Vous nous en voyez satisfaits, monsieur le rapporteur, même si nous eussions aimé que la deuxième disposition qui suivait dans notre texte fût, elle aussi, retenue.

Je rappelle que nous proposons que, dans ces cas-là, les auteurs de violences soient condamnés à un suivi socio-judiciaire. Je rappelle aussi que l'injonction de soins a été généralisée dans le cadre du suivi socio-judiciaire par la loi d'août 2007. Je constate, pour le regretter, qu'une telle mesure a été d'abord écartée par les députés pour les violences habituelles commises au sein du couple. Pourquoi ? Parce que nous manquons de médecins coordonnateurs, ai-je cru comprendre. Mais toute la question est de savoir pourquoi nous manquons de médecins coordonnateurs. La réponse est surprenante : c'est tout simplement parce qu'ils sont insuffisamment ou mal payés !

Or, faute de médecins coordonnateurs, les mesures d'injonction de soins ne peuvent être correctement suivies dans plus de la moitié des tribunaux. Le plus étonnant, c'est que la seule réponse qui ait été apportée à ce problème d'indemnisation des médecins a consisté à limiter l'automatisme du contrôle socio-judiciaire et, donc, de l'injonction de soins qui en découle.

En d'autres termes, comme le dirait mon ami Jean-Jacques Mirassou, si vous avez de la fièvre, vous cassez le thermomètre et le tour est joué !

Je formulerai une autre remarque : si plusieurs dizaines de milliers d'hommes exercent des violences sur leur compagne, seulement quelques centaines d'entre eux font l'objet de soins et sont accueillis dans des structures spécialisées. Or cette prise en charge est importante pour lutter contre la récurrence, dont le taux est, semble-t-il, en hausse. Des expériences intéressantes, conduites par exemple à Douai, ont démontré que les soins dispensés faisaient baisser considérablement le taux de récurrence.

Je veux aussi vous dire, madame la secrétaire d'État, monsieur le secrétaire d'État, que cette prévention de la récurrence par l'injonction de

soins implique l'existence de lieux d'accueil, de structures de soins, d'intervenants qualifiés, et donc de financements.

Aujourd'hui, m'a-t-on dit, le nombre de ces structures est, en France, d'ordre résiduel. Nous avons, par voie d'amendement, proposé de généraliser à tous les tribunaux de grande instance les antennes de psychiatrie et de psychologie légales mises en place par certains parquets. Malheureusement, là encore en raison de l'irrecevabilité financière, nous n'obtenons pas satisfaction.

Bien sûr que tout cela a un coût, mais gardons à l'esprit qu'une journée de soins pour l'auteur de violences est certainement d'un coût moins élevé qu'une journée de prison, avec d'immenses souffrances en moins pour les victimes. N'oublions pas non plus que le coût de ces violences, dans notre pays, est évalué à quelque 2,5 milliards d'euros. À quoi sert-il que des mesures législatives soient adoptées si, faute de moyens financiers, elles ne peuvent être mises en œuvre ?

Je veux espérer que tel ne sera pas le cas pour l'organisation, par le juge aux affaires familiales, du droit de visite et de la remise de l'enfant dans un espace de rencontre, en présence, j'y insiste, de la personne morale habilitée.

Nous sommes favorables à ces mesures, d'autant que nous les avons suggérées dans notre proposition de loi n° 322, qui n'a jamais été inscrite à l'ordre du jour. Cela dit, où seront ces lieux de rencontre ? J'imagine que le Gouvernement espère pouvoir compter sur les associations. Si tel est le cas, il faudra aussi penser à leur donner les moyens afférents ! En fait, je constate que, très souvent, le Gouvernement considère les associations comme ses propres opérateurs, pour des missions qui sont des missions d'État. Alors, s'il vous plaît, ne les désespérons pas en raison de financements trop chichement attribués, quand ils ne sont pas réduits d'une année sur l'autre.

J'en viens à la question du renouvellement du titre de séjour en cas de violences conjugales

avérées et à celle de la délivrance d'une carte de séjour aux personnes en situation irrégulière et victimes de violences au sein du couple.

Bien que ce soient là d'excellentes dispositions, nous ne suivrons pas totalement la commission concernant la médiation pénale. Nous préférons en revenir au texte de l'Assemblée nationale, qui prévoit que la victime est présumée ne pas consentir à la médiation pénale non seulement lorsqu'elle a saisi le juge aux affaires familiales d'une ordonnance de protection, mais également dans les cas de violences visés aux articles 222-9 à 222-13 et 222-22 à 222-28 du code pénal.

Nous considérons effectivement que les risques inhérents à une mauvaise utilisation de la médiation pénale sont trop importants. N'oublions pas que nous avons affaire à des violences, et non à de simples disputes ou conflits. Or, en rendant interactive la responsabilité de l'acte, la médiation pénale rendrait de fait la victime en partie responsable.

Tout de même, frapper quelqu'un dans la rue entraîne des poursuites pénales ; frapper son épouse ou sa compagne ne donnerait lieu qu'à une simple médiation pénale !

Nous aurons en outre l'occasion de nous exprimer sur les autres propositions, en particulier le placement sous surveillance électronique ou les mesures favorisant l'accès au logement. Tout cela va dans le bon sens. Par ailleurs, je suis tout à fait d'accord également pour que soit précisée la rédaction de l'article 132-80 du code pénal, à la suite de l'arrêt en date du 16 décembre 2009 de la chambre criminelle de la Cour de cassation, qui aura principalement pour conséquence que le juge n'aura plus les moyens d'agir dès lors que les violences commises par l'ex-conjoint, l'ex-concubin ou l'ex-partenaire du PACS ont occasionné une interruption temporaire de travail inférieure ou égale à huit jours. J'apprécie donc que cet article ait été utilement complété.

Je formulerai une remarque à propos de l'intitulé du texte : nous proposerons, par voie

d'amendement, que cet intitulé mentionne non seulement les violences faites aux femmes, mais aussi les violences au sein du couple. Cela nous paraît mieux refléter la réalité des choses et le contenu de ce texte.

Pour conclure, j'aurais aimé que l'on avançât sur la proposition que nous avons faite dans un précédent texte et qui visait à mettre en place un dispositif facilitant l'insertion professionnelle des victimes dès lors que les violences au sein des couples auraient entraîné une longue interruption temporaire de travail. Peut-être verrons-nous cette question en deuxième lecture.

Cela dit, et malgré certains manques, nous nous réjouissons, monsieur le rapporteur, que les deux propositions de loi aient été examinées concomitamment, afin de fédérer les idées et les mesures dans le but de mieux protéger, de mieux prévenir et de mieux réprimer.

Intervention...

Répression des violences faites aux femmes - Violences au sein des couples [Discussion de deux PPL]

par Virginie KLES, sénatrice d'Ille-et-Vilaine

[séance du mardi 22 juin 2010]

Monsieur le président, madame le secrétaire d'État, mes chers collègues, je tiens tout d'abord à saluer et à remercier l'obstination de nos collègues Courteau, Bousquet et Geoffroy, ainsi que d'autres qui les ont précédés, notamment Mme Borvo Cohen-Seat, grâce auxquels nous examinons aujourd'hui ce texte.



Ce texte s'attaque à un fléau, qui, il y a peu, a été d'ailleurs qualifié de grande cause nationale par nos gouvernants. Beaucoup de choses ont déjà été dites. C'est un fléau qui s'attaque à tous les milieux, à tous les âges, à toutes les conditions, mais aussi à tous les sexes, aux hommes comme aux femmes. Certes, les hommes ne sont pas touchés dans les mêmes proportions, mais il ne faut pas oublier que certains d'entre eux sont également victimes.

Ce fléau se manifeste par des violences physiques et psychologiques. On l'a dit aussi, 10 % des femmes sont concernées, mais il ne faut pas oublier les enfants. Tous les enfants qui vivent dans ces couples où ont lieu des violences conjugales et familiales, à huis clos, sont des victimes. Bien entendu, devant un tel constat, une unanimité s'est formée au sein de la commission des lois pour faire avancer la lutte contre ce fléau, pour lever les tabous, pour en parler et pour en faire parler, pour informer et pour former.

Tous les moyens sont bons et seront toujours bons pour informer les victimes, pour qu'à un moment dans leur vie, au moment où elles en ont besoin, au moment où elles sont capables de l'entendre et de le voir, elles puissent saisir au vol un numéro de téléphone, trouver l'oreille d'un ami ou d'un voisin qui a été informé et alerté, et qui saura les écouter et les diriger, pour qu'elles puissent trouver une association à proximité, une main tendue, et qu'elles puissent la saisir.

Malgré tout, malgré cette unanimité, il reste des lacunes dans le texte qui nous est proposé ; il reste des incompréhensions, il reste quelques dissensions ou quelques désaccords. Et malgré tout, nous sommes tous obligés de le reconnaître, ce fléau demeure mal connu, mal évalué. Pourquoi ? Je crois qu'en premier lieu il faut se demander ce que recouvre le terme « violences ». Il est extrêmement important de nommer ces violences, et de les qualifier.

Les violences sont plurielles, et celles auxquelles nous pensons en premier sont les coups. Mais les violences sont aussi des mots, des mots qui sont lâchés à petits coups, à petites touches, mais toujours avec cruauté, des mots qui, petit à petit, humilient, blessent, abaissent, torturent et détruisent, des mots qui amènent celles et ceux qui les reçoivent à supporter l'insupportable, et à tolérer l'intolérable. Ces mots, dans les phénomènes que l'on qualifie de violences conjugales, sont toujours le prélude aux coups et aux violences physiques.

Pourtant, même au sein de ces violences conjugales, je voudrais que l'on distingue deux types de violences, et ce n'est pas pour faire de la sémantique.

Je viens de parler des mots qui tuent, je pense qu'il est très important de parler également des mots qui désignent, des mots qui qualifient, et aussi des mots qui guérissent. Il est primordial, quand on s'attaque à un tel sujet, d'utiliser les bons mots, de qualifier correctement les fléaux contre lesquels on lutte.

Au sein d'un couple, il peut y avoir un conflit. Celui-ci peut aboutir à de la violence physique. Il peut aussi aboutir à de la violence avec les mots. On peut en effet, dans un moment où l'on perd la maîtrise de soi, utiliser des mots blessants, des mots humiliants, des insultes. On peut échanger des coups, même si ce n'est pas une bonne chose. Néanmoins, les deux protagonistes ont des chances égales. Il n'y a pas de répétition systématique des faits, entre celui qui frappe et celui qui reçoit. Il n'y a pas volonté de détruire, ni de posséder à long terme. Il y a un conflit, un moment de violence. C'est le conflit qui peut dégénérer en violence. À côté de ces cas de figure, il existe des phénomènes d'emprise. Aussi, volontairement, je ferai une distinction entre conflit et emprise. L'emprise est une violence par elle-même et en elle-même. Elle est caractérisée par l'asymétrie de l'agression : c'est toujours le même qui est auteur, et toujours le même qui est victime. L'emprise commence par les mots, par la violence psychologique, et se termine par la violence physique et psychologique, c'est-à-dire les coups + les mots. L'emprise est caractérisée par la répétition, par l'aggravation des agressions, par l'impossibilité de sortir de la relation pour les deux protagonistes - l'auteur et la victime -, bref, par la torture.

C'est pourquoi, quand on veut lutter contre les conflits ou contre l'emprise, la prévention, la protection et la répression ne doivent pas utiliser les mêmes moyens, parce que ceux-ci ne sont pas également efficaces selon que l'on se situe dans l'un ou l'autre cas. Or, le texte qui nous est proposé aujourd'hui fait parfois l'amalgame, en tout cas ne distingue pas suffisamment entre le conflit et l'emprise. Cela limite son apport et son efficacité.

Ce texte contient pourtant des choses positives.

Je pense à l'ordonnance de protection. Il s'agit, bien sûr, d'une avancée primordiale. Le fait de pouvoir prendre des mesures pour protéger la victime et la mettre à l'abri est quelque chose de primordial. Or, en l'occurrence, c'est dommage, on mélange le civil et le pénal. Cela rend les choses plus difficilement compréhensibles pour les victimes comme pour les associations. La nécessité de la preuve n'est pas la même au civil et au pénal, ce qui crée des incompréhensions. La preuve n'est pas une méfiance à l'égard de la victime. Elle est, au contraire, une protection. Il ne faut pas oublier que dans les phénomènes d'emprise on a souvent affaire à des manipulateurs pervers, qui inversent la culpabilité, et contre lesquels il y a lieu de se protéger par des preuves. Il ne faut pas laisser les manipulateurs pervers se faire passer pour des victimes. Il importe de bien identifier les victimes et les auteurs.

La reconnaissance de la qualification des violences psychologiques est également très importante. Certes, elle se heurte à quelques réticences, parce qu'il est difficile de prouver de telles violences et parce qu'il y a des relaxes, mais il est indispensable non seulement d'améliorer la confiance des victimes dans la justice, mais aussi de conforter les auteurs dans la répression qu'ils devront subir s'ils sont condamnés. Oui, il faut consacrer cette qualification de violences psychologiques ! Certes, ce n'est pas toujours aisé aujourd'hui. Néanmoins, il est possible de le faire, et il devrait être possible de le faire partout demain.

Des techniques existent : on sait que le comportement d'emprise est stéréotypé et qu'il est prévisible. On sait d'avance comment va agir l'auteur des violences, à partir du moment où on a affaire à un manipulateur pervers, dès lors que l'on est dans un phénomène d'emprise. Il existe des techniques pour les repérer. Il faut donc donner des moyens au monde médical, aux psychiatres, aux psychothérapeutes afin de permettre une présence accrue à toutes les étapes de cette chaîne de réception des plaintes, de façon à identifier clairement et à qualifier les violences psychologiques.

La reconnaissance de l'enfant victime, et notre devoir de protection vis-à-vis de lui, est également une excellente chose. Faut-il préserver à tout prix le lien avec un parent ? Oui, bien sûr, si l'on est en conflit ! Non, bien évidemment, si c'est un phénomène d'emprise !

Un parent qui exerce une emprise sur l'autre parent ne pourra jamais être un parent aimant et structurant. Cela ne signifie pas qu'il faut couper complètement l'enfant de ce parent-là. Cela signifie qu'il faut des lieux neutres et des intermédiaires pour que cet enfant puisse conserver un lien avec ce parent qui ne sera jamais aimant ni structurant. Faut-il recourir à la médiation pénale ? Oui, bien sûr, s'il s'agit de régler un conflit ! Non, bien évidemment, lorsqu'on est dans un phénomène d'emprise ! Dans cette dernière hypothèse, la médiation pénale ne fonctionne pas ! On est alors dans un comportement réitératif, dont on ne sort pas. Ce n'est pas une médiation pénale qui changera les choses !

À la limite, si l'on n'est pas sûr de soi, on peut envisager de faire une tentative de médiation pénale. Mais pas deux, pas trois ! J'ai reçu encore dans ma permanence, il y a quelques jours, une femme qui en était à sa troisième médiation pénale ! Elle est divorcée depuis trois ans d'un homme qui continue de la poursuivre : ce n'est pas normal ! Comment ne s'aperçoit-on pas que la médiation pénale ne fonctionne pas dans ces cas-là. En bref, oui à la médiation pénale dans les cas de conflit, et non dans les phénomènes d'emprise ! Faut-il renforcer l'information de la victime ? Oui, bien sûr ! Faut-il renforcer le lien entre les victimes et les associations bilatérales ? Oui, bien évidemment ! Il ne faut pas se contenter de donner à la victime une liste d'associations : pourquoi ne pas donner également à l'association, avec son accord, le nom et les coordonnées de la victime ? Deux mains sont tendues, mais elles ne se rejoignent pas toujours, parce que la victime n'a pas forcément la force de saisir la main qui est tendue, et parce que cette dernière ne sait pas où est la victime. Mettons les deux parties en relation, dans les deux sens, et aidons les mains à se rejoindre !

L'emprise est un mécanisme particulièrement pervers. C'est une histoire d'amour qui tourne au cauchemar. C'est une possession malsaine de l'un par l'autre. Le chemin pour s'en sortir est long ; à partir du moment où l'on a commencé à faire un pas, il y aura des marches arrière, des hésitations, des attermoissements. Il faut les accepter et les comprendre.

Donc, oui à la formation des policiers, des gendarmes, des juges, de tous les intervenants, et oui à l'éducation au respect de l'autre dès la maternelle.

Il me paraît extrêmement important de bien redire que si, dans les violences qui sont faites aux femmes parce qu'elles sont spécifiquement des femmes, 100 % des victimes sont des femmes, dans les violences conjugales, 90 % des victimes sont des femmes : même s'ils ne sont que 10 %, c'est vraiment notre honneur à nous, les femmes, que de ne pas oublier ces hommes et ces enfants qui sont aussi victimes.

En conclusion, ce texte présente des avancées dans beaucoup de domaines, en ce qui concerne les violences spécifiquement faites aux femmes, en ce qui concerne les violences conjugales, mais, tant que l'on n'aura pas fait le tri clairement entre le conflit et l'emprise, il restera des progrès à accomplir.

Je voudrais dire aujourd'hui à toutes les victimes : nous vous avons entendues, nous continuerons de vous écouter, nous continuerons de travailler.

Pour toutes les raisons que j'ai précédemment évoquées, je voterai pour ce texte.

Intervention...

Répression des violences faites aux femmes - Violences au sein des couples [Discussion de deux PPL]

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

[séance du mardi 22 juin 2010]

Monsieur le président, madame la secrétaire d'État, mes chers collègues, voilà cinq ans maintenant, notre assemblée modifiait l'article 212 du code civil pour y faire figurer, à propos du mariage, une notion fondamentale, celle du « respect entre époux ». En effet, depuis la loi du 4 avril 2006 renforçant la prévention et la répression des violences au sein du couple ou commises contre les mineurs, le premier article du chapitre du code civil intitulé « Des droits et devoirs respectifs des époux » dispose que : « Les époux se doivent mutuellement respect, fidélité, secours, assistance. »



Ce qui nous paraît aujourd'hui une évidence est le fruit d'un amendement de notre collègue Robert Badinter et d'un travail de longue haleine de notre excellent et persévérant collègue Roland Courteau, auteur de la proposition de loi qui a conduit à la loi du 4 avril 2006.

Ce texte a permis de grandes avancées pour les femmes victimes de violences, ainsi qu'une prise de conscience de l'opinion publique et des professionnels en contact avec ces femmes, même si des insuffisances restent à dénoncer, Mme Dini en a cité quelques exemples. Cette loi a également fortement contribué à la reconnaissance par l'opinion publique du calvaire vécu par les victimes de violences conjugales.

La loi de 2006 était une première étape. Elle constitue la pierre angulaire de la lutte contre les violences faites aux femmes dans notre pays. Il nous faut aujourd'hui passer à l'étape suivante, à la lumière de la pratique de ces cinq dernières années.

Notre travail doit porter tout à la fois sur les sanctions à l'égard des auteurs de violences, notamment de violences psychologiques, la prévention mais aussi la protection et l'aide aux victimes, chacun de ces trois domaines exigeant des améliorations.

Pour ma part, j'aimerais particulièrement insister sur la prévention et, surtout, sur la notion de respect entre hommes et femmes. Je l'évoquais il y a un instant, elle doit, selon moi, être inculquée dès le plus jeune âge.

En effet, mon inquiétude grandit face au comportement de certains adolescents qui, parce qu'ils sont des garçons, sont méprisants, irrespectueux et parfois violents vis-à-vis des filles. Des actes criminels ont été commis. Et ce phénomène ne semble pas régresser. Un machisme affirmé s'exprime chez les jeunes, et pas uniquement dans certains quartiers.

C'est pourtant dès le plus jeune âge qu'il faut inculquer les valeurs de respect de soi et des autres, en particulier de l'autre sexe, pour former des citoyens dignes de ce nom. Il est donc essentiel de consacrer du temps dans la classe, et à tous les âges, au respect mutuel entre filles et garçons et à la lutte contre les préjugés sexistes. Cela fait partie de l'enseignement des devoirs civiques, parmi lesquels figure le respect des autres. Le rôle de l'école est ici déterminant.

À cet égard, le texte aujourd'hui soumis à notre examen met en place des dispositifs fondamentaux. La proposition de loi faisait spécialement référence aux associations de défense des droits des femmes et promouvant l'égalité entre les hommes et les femmes. C'est une bonne chose, non seulement parce que cela signifie enfin la reconnaissance officielle du travail qu'elles réalisent au plus près des familles, mais également parce que nous pourrions utiliser leurs compétences et leurs connaissances spécifiques pour travailler efficacement. Espérons que cela freinera le Gouvernement, qui coupe malheureusement toujours plus dans les crédits octroyés à ces associations.

Ce texte prévoyait une possibilité pour les établissements scolaires de faire justement appel à ces associations. Celle-ci existe pourtant déjà aujourd'hui dans les établissements scolaires les plus dynamiques. Il aurait fallu inciter plus fortement tous les établissements à utiliser cette ressource précieuse, en rendant systématiques les interventions de ces associations devant les élèves, dans les établissements scolaires et les centres d'apprentis. Cette impulsion doit venir du sommet de l'État, c'est évident. Il faut à la fois la globaliser et formaliser les diverses initiatives, tout en laissant libre cours aux actions locales. Il est temps que la prévention des violences conjugales prenne une autre dimension. Toujours dans le cadre de l'école, la proposition de mon collègue Roland Courteau concernant la mise en place d'une séance d'information sur le respect mutuel et l'égalité entre les sexes, et cela dès le plus jeune âge, est primordiale. Cette mesure doit être mise en place et faire l'objet d'un véritable programme élaboré par le ministère de l'éducation nationale. Cela devrait avoir lieu dès l'école maternelle et l'école primaire. Cette sensibilisation et cette formation doivent également être effectuées au cours de la formation professionnelle initiale des enseignants et à l'occasion de leur formation continue.

Monsieur le président, madame la secrétaire d'État, mes chers collègues, nous pouvons aujourd'hui faire en sorte que la violence soit marginalisée par la société, qu'elle soit mieux

réprimée, que les victimes soient mieux reconnues et prises en charge, et que nos enfants aient conscience que l'égalité entre les hommes et les femmes est la clé d'une société plus juste et plus sereine.

Intervention...

Répression des violences faites aux femmes - Violences au sein des couples [Discussion de deux PPL]

par Nicole BONNEFOY, sénatrice de la Charente

[séance du mardi 22 juin 2010]

Monsieur le président, madame la secrétaire d'État, mes chers collègues, nous abordons ici une nouvelle étape dans la lutte contre les violences au sein des couples.



Tout d'abord, je tiens à saluer le travail des membres de la mission d'évaluation de la politique de prévention et de lutte contre les violences faites aux femmes, dont une partie de la proposition de loi que nous examinons aujourd'hui est la traduction. Je veux aussi à remercier l'ensemble de mes collègues qui se sont mobilisés sur ce texte et, plus particulièrement, Roland Courteau, qui mène ce combat depuis plusieurs années et dont les efforts ont trouvé une concrétisation partielle avec l'adoption de la première loi sur les violences conjugales, en 2006.

Comme chacun l'a rappelé, les violences exercées au sein des couples sont un fléau social majeur. Les données officielles dont nous disposons à ce sujet sont alarmantes. En effet, une femme sur dix serait victime de violences conjugales en France. Or, selon une évaluation de l'Observatoire national de la délinquance, le nombre de plaintes déposées par les victimes représenterait moins de 9 % des violences conjugales réellement subies. L'ampleur du phénomène est donc dramatique ! Même si nous pouvons constater, depuis quelques années, une certaine prise de conscience dans ce domaine, le tabou reste néanmoins la norme.

Les victimes, bien souvent des femmes, éprouvent de grandes difficultés à porter plainte ou ne serait-ce qu'à parler des violences qu'elles subissent. Ces difficultés sont dues, bien souvent, à un renversement de la culpabilité et à une honte, infondée, à l'idée de se manifester. Il fallait donc légiférer afin que les victimes disposent de tous les outils possibles pour être encouragées à sortir de leur prison, tant mentale que physique.

Je me félicite, par exemple, que la notion de « violences psychologiques » soit enfin reconnue, car ces dernières représentent les trois quarts des violences recensées en France. Leurs manifestations peuvent être très diverses, allant des insultes, des humiliations régulières et répétées au harcèlement moral et au rapport de domination extrême, autant de violences dont les répercussions peuvent être dramatiques et irrémédiables pour celles et ceux qui les subissent, les entraînant, notamment, dans l'isolement social, voire la dépression.

Ces situations sont très difficiles, nous le savons tous, et c'est pour cette raison que, nous, législateurs, devons apporter notre aide aux victimes : il est de notre rôle d'essayer de rompre la spirale du silence qui entoure les violences conjugales et de créer des outils juridiques pour tenter d'enrayer ce fléau. Ce texte s'inscrit en partie sur cette voie, et je m'en félicite.

Je tiens maintenant à revenir sur l'une des avancées essentielles de cette proposition de loi, à savoir la prise en compte de l'enfant comme personne à part entière. Il est indispensable de prendre conscience que les enfants sont, eux aussi, victimes des violences, qu'elles

soient directes ou indirectes, manifestes ou impalpables.

L'impact de ces violences peut être considérable sur l'enfant, tant dans sa construction personnelle que dans son comportement social. Si certains enfants sont à même de développer des capacités de résistance incroyables, d'autres subissent les effets de ces violences. Elles affectent bien souvent leur conduite et peuvent se traduire soit par des problèmes extériorisés, comme des comportements agressifs et l'usage de la violence, soit par des problèmes intériorisés, comme le repli sur soi, la dépression ou la propension à se poser en victime.

Comme l'a souligné l'Observatoire national de l'enfance en danger, l'ONED, « À l'âge adulte, ces enfants exposés ont un moins bon fonctionnement social et psychologique et présentent un risque de reproduire les comportements violents, que ce soit dans la position d'auteur ou de victime ».

Afin de limiter ces risques, il faut apporter à ces enfants une protection au sein de la cellule familiale tout en les sensibilisant et en les accompagnant dans leur vie de tous les jours. C'est pour cela qu'il est indispensable que ces enfants puissent bénéficier, dès le plus jeune âge, de campagnes de prévention et de sensibilisation en milieu scolaire. Dès les bancs de l'école, il faut leur inculquer les valeurs de respect et d'égalité entre les sexes. C'est seulement ainsi que nous pourrons « prendre le mal à la racine », tout en poussant certains enfants à prendre conscience de la nécessité de parler des violences dont ils sont témoins ou victimes.

L'école a un rôle clé à jouer dans ce domaine afin d'éviter que certains préjugés et comportements ne s'ancrent dès le plus jeune âge. D'une manière générale, et même s'il reste du chemin à parcourir, le présent texte contient de nombreuses avancées qu'il faut saluer, notamment la réaffirmation de la primauté de l'intérêt de l'enfant en cas de violences conjugales.

Il n'est plus à démontrer aujourd'hui que les violences au sein du couple ont de multiples conséquences sur les victimes et leurs proches. Il est donc indispensable que des textes législatifs, telle la présente proposition de loi, traduisent concrètement ce constat en posant un cadre juridique strict et efficace afin de protéger les victimes de ces violences, tout en essayant d'enrayer ce mal profond.

Intervention...

Répression des violences faites aux femmes - Violences au sein des couples [Discussion de deux PPL]

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

[séance du mardi 22 juin 2010]

Monsieur le président, madame la secrétaire d'État, mes chers collègues, le constat a été fait par bien d'autres intervenants, les violences au sein des couples ont trop longtemps été taboues et occultées, le fait qu'elles aient lieu dans la sphère privée légitimant sans doute qu'on les passe sous silence.



Or, au regard de leur ampleur, de leur gravité et de leurs conséquences ravageuses sur les femmes et les enfants, de telles violences représentent un véritable fléau que nul n'a plus le droit d'ignorer et contre lequel nous devons lutter de la manière la plus ferme qui soit, au nom à la fois de nos valeurs, de notre pacte républicain et d'une société qui se voudrait accomplie. Là est véritablement notre devoir de législateur !

Le nombre important et la gravité des faits de violences dont les femmes sont victimes actuellement en France sont alarmants : tous les deux jours et demi, dans notre pays, une femme meurt sous les coups de son conjoint !

Cette donnée, intolérable, témoigne de l'urgence de la situation et justifie pleinement le débat qui nous occupe aujourd'hui dans le cadre d'une démarche lancée, il faut le rappeler, grâce à une proposition de loi déposée, déjà, par notre excellent collègue Roland Courteau, qui a abouti à la « loi-cadre » du 4 avril 2006

renforçant la prévention et la répression des violences au sein du couple ou commises contre les mineurs. À l'époque, c'est essentiellement le volet répressif qui avait été renforcé. Cette initiative louable et volontariste avait alors permis de faire sortir de l'ombre l'indicible, jusque-là confiné dans la sphère privée, même s'il est vrai que la route est encore longue pour faire évoluer les mentalités, certains parmi vous l'ont souligné. C'est d'ailleurs dès leur plus jeune âge qu'il faut sensibiliser les enfants, à l'école, au collège puis au lycée, sur l'égalité entre les hommes et les femmes, sur la lutte contre les préjugés sexistes et, plus généralement, sur le respect dû à autrui.

La loi du 4 avril 2006 a entraîné l'augmentation du nombre des plaintes. Cependant, il est aujourd'hui de notre devoir de renforcer la législation sur les violences envers les femmes et au sein des couples et d'envoyer un signal fort non seulement aux victimes mais aussi et surtout aux auteurs des violences.

La violence conjugale ne se résume pas seulement aux coups. Elle constitue un tout. Cette violence globale découle d'une logique de domination qui vise à une forme de destruction de la femme. Les souffrances des victimes ne sont pas de simples conséquences des violences exercées, elles constituent bien, malheureusement, le but recherché par celui qui les exerce. Il faut donc affirmer clairement, ici plus qu'ailleurs, que la violence est non pas un simple problème mais véritablement un délit, et peut devenir un crime. La proposition de loi déposée par M. Roland Courteau prévoit une information et une sensibilisation dans les écoles, mais aussi, plus largement, la formation de tous les acteurs, sociaux, médicaux et judi-

ciales, afin d'améliorer l'accueil, la protection et le suivi des victimes.

Les auteurs de la proposition votée par l'Assemblée nationale visent, quant à eux, un triple objectif : protéger, prévenir et punir. Parmi les mesures innovantes, il faut citer l'ordonnance de protection que peut délivrer en urgence, dans de nombreux cas de figure, le juge aux affaires familiales afin de protéger les victimes.

Une autre innovation mérite d'être citée : la création du délit de violence psychologique au sein des couples, sur le modèle du harcèlement moral au travail, dont la répression est modulée en fonction de la durée d'incapacité totale de travail subie.

À cet égard, il est évident que les médecins devraient avoir un rôle déterminant à jouer dans la détection de ce type de violences, qui sont tout aussi destructrices que les violences physiques et qui peuvent engendrer un anéantissement psychologique susceptible, dans le pire des cas, de conduire au suicide. Parce que nous avons affaire à des personnes en situation de profonde détresse, la législation doit être renforcée pour faciliter la détection des violences, l'accompagnement et la prise en charge des victimes. À ce sujet, il convient de souligner que les acteurs de terrain du monde associatif devraient avoir les moyens d'intervenir le plus rapidement possible en termes d'accompagnement. Par ailleurs, les violences au sein du couple affectent évidemment les enfants et ont des conséquences très graves sur leur vision du couple et de la famille, sur la construction de leur identité et sur l'image qu'ils se font de la femme et de sa place, dans la famille comme dans la société.

Il est donc important que soient protégés à la fois les femmes et les enfants, de manière que ces derniers développent une vision de la femme, de la famille et, plus généralement, de la société qui soit respectueuse de l'autre et des principes républicains, ainsi que nous l'appelons de nos vœux.

Sans vouloir pour autant la surévaluer, nous pensons que cette proposition de loi constitue un outil qui saura provoquer une prise de conscience collective elle-même porteuse d'un véritable engagement citoyen. Nous pourrions ainsi franchir une nouvelle étape dans la lutte contre les violences au sein des couples, et nous espérons que le texte dont nous discutons aujourd'hui permettra une telle avancée le plus rapidement possible.

Intervention...

Répression des violences faites aux femmes - Violences au sein des couples [Discussion de deux PPL]

par Patricia SCHILLINGER, sénatrice du Haut-Rhin

[séance du mardi 22 juin 2010]

Monsieur le président, madame la secrétaire d'État, mes chers collègues, nous examinons donc aujourd'hui une proposition de loi relative aux violences faites aux femmes. De telles violences posent un grave problème de santé publique et ne sont pas autre chose qu'une violation des droits de la personne humaine. Elles constituent un enjeu pour le développement de notre société, car la violence à l'encontre des femmes est présente aussi bien au sein des couples que sur le lieu de travail.



Les faits montrent qu'il y a urgence. Aujourd'hui, une femme meurt tous les deux jours et demi dans notre pays. Nous devons remédier à cette situation au plus vite et lutter plus efficacement contre les violences faites aux femmes. Le droit international oblige les États à sanctionner les auteurs de ces violences, mais aussi à agir pour prévenir celles-ci et garantir une réparation adéquate aux personnes qui les ont subies.

Mon intervention portera essentiellement sur la prévention, en la matière essentielle. Le système de prévention doit commencer au collège et au lycée afin de sensibiliser à la violence et d'enseigner le respect de l'autre. La lutte contre les violences doit être pensée en termes d'égalité entre les hommes et les femmes. Il est essentiel d'engager un plan d'information, de sensibilisation et de formation sur l'égalité entre les

hommes et les femmes dans les établissements scolaires. Un enseignement obligatoire hebdomadaire centré sur les principes d'égalité doit être créé. Il faut promouvoir une éducation à la non-violence et au respect des êtres humains.

C'est bien au nom de cette égalité qu'il faut parler de violences au sein du couple, et pas seulement envers les femmes, car nous devons également prendre en compte la situation des hommes, qui sont, eux aussi, victimes de violences. Mes chers collègues, c'est une réalité dont il faut prendre conscience ! D'où l'importance de compléter le titre de cette proposition de loi en visant les violences au sein des couples et les incidences de ces dernières sur les enfants. Il ne faut pas oublier en effet que, dans près de 70 % des cas, les actes de violence se déroulent devant les enfants qui, dans 10 % des cas, subissent directement cette violence, avec les séquelles physiques et psychologiques qu'elle entraîne.

Pour mieux lutter contre les violences au sein des couples, il faut mettre en place une information régulière de l'opinion publique sur cette problématique. La mise en œuvre d'une campagne de prévention des comportements sexistes dans les milieux scolaires, en lien avec l'Éducation nationale, serait également utile et pourrait s'appuyer sur l'organisation d'une journée nationale d'information et de prévention. La création d'un observatoire national des violences faites aux femmes permettrait aussi de mieux connaître les différents aspects de ce fléau, d'en mesurer l'ampleur par une collecte systématique des données et de surveiller la coordination des actions mises en œuvre. Par ailleurs, la prévention doit s'adresser non seulement aux victimes, pour que celles-ci osent

briser le mur du silence, mais aussi à leur entourage, qui doit pouvoir venir en aide à la victime. Quant aux agresseurs, ils doivent également prendre conscience du fait que la violence est un crime.

La lutte contre cette violence doit devenir une priorité, et ce à tous les niveaux. S'il existe des mesures et dispositions relatives à la lutte contre la violence au sein du couple, celles-ci sont disparates, morcelées et appliquées de façon hétérogène sur le territoire national. Il faut une politique ambitieuse en la matière, avec de véritables actions coordonnées et concertées entre tous les acteurs concernés.

Policiers, gendarmes, magistrats, travailleurs sociaux, personnel médical, élus, tous doivent se concerter et intervenir de manière prioritaire dans ce domaine. La formation de l'ensemble de ces acteurs doit également être renforcée. N'oublions pas non plus les médecins, qui ont un rôle très important. Des études montrent à cet égard que les femmes victimes de violences ont principalement recours au médecin en premier lieu. Les médecins peuvent à la fois constater les violences, aider les victimes à parler et les orienter vers des structures d'accueil.

Nous devons également prendre des mesures d'accompagnement pour les femmes victimes de violences afin de les aider à se reconstruire et à se réinsérer dans la vie.

Il faut donc une réponse globale, coordonnée et accompagnée de moyens humains et financiers suffisants. Renforcer la coordination au niveau national permettra une action efficace et le recueil d'informations.

Aujourd'hui, il est de notre responsabilité de lutter contre toutes les formes de discrimination et de violence en développant la promotion de l'égalité des femmes et des hommes. Il faut changer les mentalités. Cette lutte se résume à un seul mot : « prévention », une prévention qui doit notamment passer par l'éducation au respect de l'autre et à la non-violence.

L'éducation doit être au cœur d'un projet de société, car c'est par elle que l'on forme jeunes et moins jeunes au dialogue et à la non-violence. Elle transmet des valeurs de tolérance et d'ouverture.

Intervention...

Proposition de loi relative à la taxation de certaines transactions financières

par François MARC, sénateur du Finistère

[séance du mercredi 23 juin 2010]

Monsieur le président, madame la secrétaire d'État, mes chers collègues, la crise profonde qui a débuté en 2008 a pris racine dans un ensemble de dérèglements majeurs : les errements des fonds spéculatifs non réglementés, l'opacité des paradis fiscaux, la dissimulation et la dissémination du risque par voie de titrisation.



Ces dérèglements sont liés à un déséquilibre plus profond du système économique et financier. Les multiples transactions et titrisations à caractère spéculatif nous ont conduits à la situation, à peine croyable, que nous connaissons aujourd'hui, à savoir la financiarisation de l'économie. En termes de flux, la valeur originelle des biens et des services réellement créés est aujourd'hui multipliée par cinquante. Cela signifie que lorsqu'un euro de valeur est créé, il donne lieu à 50 euros d'échanges dans la sphère financière, ce qui est considérable. La course fiévreuse aux profits spéculatifs à court terme a, de fait, créé une bulle financière déconnectée de l'économie réelle. On sait aujourd'hui les dégâts humains et sociaux considérables engendrés par l'éclatement de cette bulle. L'encadrement du secteur financier et des banques est, dès lors, absolument nécessaire. Il importe de remettre le système financier au service de l'économie réelle. Afin d'éviter la répétition de ce type de crise, nous devons faire émerger des dispositifs sérieux de régulation et de dissuasion.

C'est dans cette perspective qu'une taxe sur les transactions financières apparaît comme un instrument de justice et d'efficacité, et la proposition de loi de M. Collin a l'avantage de nous proposer une avancée législative en la matière.

Certains considèrent aujourd'hui que cette taxe est inapplicable et doutent de son efficacité. Pourtant, les taxes dites « distorsives » existent. D'autres exemples de fiscalité visant à corriger des comportements nocifs sont déployés ici et là. La taxe sur le tabac illustre cette action dissuasive que l'autorité publique peut décider de mettre en œuvre.

Le texte que nous étudions aujourd'hui vise à enrayer l'explosion des comportements spéculatifs. Eu égard à leurs conséquences négatives avérées, on peut, par la loi, tenter de renchérir le coût des actes spéculatifs et donc aboutir à une dissuasion améliorée. Or, sur ce plan, on ne peut manquer de déplorer le manque d'activisme gouvernemental ; certes, il y a beaucoup de déclarations. Il est possible de faire le parallèle avec la libéralisation des jeux d'argent et de hasard en ligne récemment adoptée par le Parlement. La mise en parallèle du comportement du joueur et de celui du spéculateur ne manque pas de fondements.

En renchérissant sans attendre le coût de la spéculation, la France serait en capacité de donner un signal fort à la communauté internationale. Adopter cette proposition de loi illustrerait notre volonté d'aller de l'avant. Cela ne nuirait pas à l'image du Sénat, contrairement à ce que certains pourraient ici prétendre ! N'est-il pas important, aujourd'hui, d'établir clairement les responsabilités des différents acteurs dans la déstabilisation de nos économies ?

Je vous indique qu'une proposition de résolution en ce sens a récemment été déposée par nos collègues socialistes à l'Assemblée nationale. Inscrite à l'ordre du jour de la séance publique de demain, elle a pour objet de demander la création d'une commission d'enquête sur les mécanismes de spéculation affectant le fonctionnement de nos économies. C'est dans cet état d'esprit que notre groupe apporte donc son soutien à cette proposition de loi visant à créer une taxe sur « certaines transactions financières ». La proposition de loi de M. Collin est légitime et vient à point. Faut-il attendre une loi de finances dans six mois ? Pourquoi s'interdire d'adresser à nos concitoyens les signaux nécessaires, dès à présent ?

Sur le fond, j'en conviens, il est difficile d'aller seul à la bataille. Mais il s'agit surtout d'envoyer un signal fort à l'approche des discussions du G20 dans trois jours au Canada. À titre d'exemple, on observe que l'Allemagne a pris seule l'initiative d'interdire les ventes à découvert à nu. Dans un premier temps, Mme Lagarde a porté une appréciation critique sur cette démarche isolée. Trois semaines plus tard cependant, notre pays a rejoint l'Allemagne sur ce projet. Rien n'empêcherait la France d'être sur ce sujet, à son tour, en pointe devant les autres pays européens. L'on pourrait rappeler l'exemple de la taxe sur les billets d'avion qui a été citée tout à l'heure par Mme la secrétaire d'État. Les socialistes avaient été parmi les premiers à soutenir cette initiative. On nous opposait alors les mêmes arguments : « c'est dangereux », « nous serons les seuls à le faire », « peut-être est-il trop tôt ». Mais le fait est que – et Mme la secrétaire d'État l'a confirmé – la France a eu raison d'être en pointe sur ce sujet. D'autres pays ont suivi, et le mécanisme rapporte aujourd'hui plusieurs centaines de millions d'euros.

Où en sommes-nous, aujourd'hui, dans le débat entre les autorités publiques sur le sujet de la taxation des transactions financières ? Malgré un discours de façade, la position des institutions européennes et internationales montre que la partie n'est pas gagnée, loin de là !

Le 10 mars dernier, avec une majorité de 283 contre 278, le Parlement européen a demandé une taxation sur les flux financiers. Pour la première fois, en mai dernier, les ministres des États membre de l'Union européenne ont, eux aussi, officiellement envisagé l'intérêt d'une telle taxe. Créée au niveau mondial, elle permettrait de « garantir que le secteur financier assume à l'avenir sa part de responsabilités en cas de crises ».

Au début de juin, le président de la Commission européenne, José Manuel Barroso, s'est lui aussi prononcé en faveur d'une taxe sur les transactions financières, tout en jugeant néanmoins « extrêmement difficile » de l'imposer au niveau mondial dès à présent. Mais, hélas, voilà quelques jours, les ministres des finances réunis à Busan en Corée du Sud – le ministre français s'y trouvait – ont, quant à eux, écarté cette perspective. Pourtant, lors du conseil européen des 17 et 18 juin dernier, les dirigeants européens ont, pour leur part, décidé de promouvoir lors du G20 la mise à l'étude d'une taxation sur les transactions financières.

Alors, à qui se fier ? Les autorités publiques mondiales sont-elles véritablement décidées à agir sur ce terrain ? Tout le monde sait que les chances d'accord seront quasi nulles au G20 en raison de l'opposition de nombreux pays. Tout cela laisse donc très perplexe.

La taxe sur les transactions financières est, à nos yeux, une idée généreuse que les socialistes soutiennent depuis des années. Suggérée en 1972 par le prix Nobel d'économie James Tobin, elle était déjà au programme de la campagne du candidat Lionel Jospin en 1995. Le 21 novembre 2001, le gouvernement Jospin fit voter une loi instituant une taxation financière. Son taux de 0 % en faisait essentiellement un signal fort adressé aux autres États. Mais il avait été bien indiqué que le gouvernement Jospin était prêt à en augmenter le niveau si d'autres États la mettaient en place.

Il n'est donc pas déraisonnable de chercher à aller plus loin aujourd'hui.

La justification économique d'une taxe sur les transactions financières commence avec la reconnaissance des effets néfastes de la spéculation à court terme. De par son effet stabilisateur sur les marchés financiers, une augmentation mesurée et contrôlée du coût des transactions ralentirait, à coup sûr, le volume des transactions spéculatives.

À l'avenir, le sauvetage du secteur financier et bancaire ne doit plus être uniquement supporté par les citoyens. Une juste contribution du secteur financier à l'économie réelle doit donc être recherchée.

Cet outil fiscal libérerait, en outre, de nouvelles sources de financement pour les États. Chaque année, il dégagerait des ressources nécessaires pour payer les coûts sociaux de la crise, pour financer les biens publics mondiaux, tels que la santé ou la lutte contre la pauvreté et le changement climatique.

Les obstacles à une régulation ne sont plus d'ordre technique mais d'ordre politique. Nous soutenons donc l'adoption d'une telle taxe qui permettrait d'entrer dans le débat de la régulation avec une approche plus globale. Derrière cette taxe sur les transactions financières se profile, en définitive, une réorientation souhaitable d'un modèle économique et financier qui risque, conservé en l'état, de mener le monde à sa perte.

Mes chers collègues, est-il trop tôt pour agir ? Notre réponse, aujourd'hui, est claire : il n'est jamais trop tôt pour agir. Nous souhaitons donc, dès à présent, que ce signal soit donné par le Sénat. C'est pourquoi nous voterons la proposition de loi présentée par notre collègue Yvon Collin.

Intervention...

Proposition de loi rétablissant une circonscription unique pour l'élection des représentants français au Parlement européen

par **Bernard FRIMAT**, sénateur du Nord

[séance du mercredi 23 juin 2010]

Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, je ne dirai que quelques mots sur cette judicieuse proposition de loi, que le groupe socialiste votera. En cela, il sera fidèle à l'esprit de l'amendement que j'avais eu le plaisir de défendre le 6 mars 2003, et que le Sénat n'avait pas adopté.



À travers cet amendement, cosigné par Jean-Claude Peyronnet, Marie-Christine Blandin et notre regretté collègue Michel Dreyfus-Schmidt, notamment, je demandais que nous en restions à la circonscription nationale. J'expliquerai pourquoi nous avons adopté une telle position.

Bien sûr, monsieur le secrétaire d'État, nous concevons parfaitement qu'une élection où il n'y ait pas de découpage soit pour vous un déchirement, presque un drame personnel, tant votre talent est grand dans cet exercice ! (Sourires.) Je comprends qu'une élection où vous n'ayez pu mettre votre patte soit pour vous à la limite du supportable ! Toutefois, il faut vous faire une raison : de temps à autre, la démocratie doit pouvoir triompher, de manière simple et naturelle.

Mes chers collègues, quels arguments développer à l'appui de cette proposition de loi ? Vous les avez tous cités, et il est donc inutile que j'allonge notre débat.

J'ai beaucoup d'amitié pour François-Noël Buffet et, en l'occurrence, je le plains car il est toujours difficile de plaider en faveur d'un dossier qui n'est pas défendable ! C'est le cas ici, dans la mesure où tous les arguments qui avaient été présentés en 2003 par Patrice Gélard, et que vous avez rappelés, monsieur le secrétaire d'État, se sont étiolés dans les faits.

Ainsi du discours sur l'abstention : Patrice Gélard affirmait que l'existence de plusieurs circonscriptions permettrait de lutter contre ce phénomène...

Telle est la thèse que vous souteniez hier, chers collègues de la majorité. Et comme ce prétendu remède à l'abstention a échoué, aujourd'hui, de façon tout à fait extraordinaire, dans une parfaite réversibilité de votre discours, vous affirmez que les autres systèmes n'ont pas davantage de succès et que, de toute façon, ce n'est pas le mode de scrutin qui est en cause ! Reconnaissez donc que la démonstration dont vous vous êtes servi hier pour nous « vendre » ce système électoral, censé faire reculer l'abstention, était absolument dépourvue de valeur !

J'en viens à l'argument relatif au rapprochement des députés européens de leurs électeurs. Il ne peut, monsieur le secrétaire d'État, que susciter l'hilarité sur tous les bancs ! En effet, si nous nous livrions à un quiz sur le nom des députés européens actuels, l'exercice serait bien cruel...

Je suis d'une circonscription qui couvre – excusez du peu ! –, le Nord-Pas-de-Calais, la Picardie, la Haute-Normandie et la Basse-Normandie, et qui rassemble donc des gens tout à fait sympathiques.

Voyez l'étendue de ce territoire : un électeur du Pas-de-Calais ne connaîtra pas mieux un député européen de Basse-Normandie qu'il connaissait, hier, un député européen élu à l'échelon national !

Quant à la proximité du député avec ses électeurs, vous savez comme moi qu'elle est fonction de la qualité du parlementaire. Ainsi, certains membres de notre assemblée souhaitent tellement se rapprocher de leurs électeurs qu'ils en arrivent à ne jamais venir au Sénat ! Il en va de même à l'Assemblée nationale. Ce n'est pas le mode de scrutin qui rapproche le député de l'électeur, mais la volonté de l'élu de s'implanter sur un territoire, d'y expliquer son action et d'y défendre des idées, sachant que, en outre, le fonctionnement de l'Union européenne est très difficile à faire comprendre.

Le gouvernement de Lionel Jospin avait lui aussi prévu la création de telles circonscriptions interrégionales, je vous en donne acte, mais ce projet, heureusement, n'est pas allé jusqu'à son terme. En effet, ces « eurorégions » n'ont aucune réalité, aucune unité.

Ainsi, les électeurs du Languedoc-Roussillon votent avec ceux de l'Aquitaine et de Midi-Pyrénées dans une grande circonscription. Or vivre à Montpellier, ce n'est pas vivre à Bordeaux ! En revanche, être français, cela a un sens, et les gens peuvent tout à fait le comprendre.

Par ailleurs, vous le savez comme moi – aucun parti, le mien y compris, n'échappe à ces travers –, ce système électoral peut être rapproché d'un jeu assez populaire en ce moment, à savoir le football, en ce sens qu'il suscite un mercato permanent. Certains candidats se promènent à travers la France ! Illustration extraordinaire du rapprochement entre parlementaires et électeurs, des députés européens ont été élus dans une circonscription en 2004 et réélus dans une autre en 2009 ! Certes, cette situation relève de la responsabilité des partis, mais que signifie, dans ces conditions, la proxi-

mité du député et de l'électeur ? Veut-on par là démontrer la pertinence de la circonscription nationale en faisant accomplir aux députés, au cours de leur carrière, le tour du pays afin qu'ils soient enfin les élus de la nation tout entière ?

Aucun argument décisif ne plaide donc en faveur de ce mode de scrutin, et nous devons tout de même prendre en compte l'échec qu'il a rencontré en matière de lutte contre l'abstention et de rapprochement entre les députés et leurs électeurs. Enfin, et j'en terminerai avec cette idée, le député au Parlement européen ne représente pas sa région !

On ne peut écarter d'un revers de main le principe d'indivisibilité de la République en affirmant que le Conseil constitutionnel en a fait une interprétation erronée. Que cette institution commette parfois des erreurs, je vous le concède volontiers, monsieur le secrétaire d'État ; cela arrive d'ailleurs à tout le monde. Néanmoins, le principe d'indivisibilité de la République s'applique ici : au Parlement européen, un député français ne représente pas sa région, mais la nation.

C'est au sein d'une circonscription nationale que pourra avoir lieu un véritable débat européen. Nous le savons tous, nous souffrons d'un déficit d'Europe. Il faut essayer de le combler. C'est pourquoi le Sénat, dans sa grande sagesse, approuvera la proposition de nos collègues du RDSE.

Intervention...

Proposition de loi rétablissant une circonscription unique pour l'élection des représentants français au Parlement européen

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

[séance du mercredi 23 juin 2010]

Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, jusqu'en 2003, les représentants français au Parlement européen étaient élus dans le cadre d'une circonscription unique, mais à la suite de la régionalisation, les Français établis hors de France, qui votaient dans les consulats et les ambassades de leur pays de résidence, ont perdu ce droit de vote.



M. del Picchia a quitté l'hémicycle, mais j'aurais voulu attirer son attention sur le fait que tout l'intérêt de la proposition de loi dont nous débattons, c'est que, précisément, elle permettrait de réintégrer les Français hors de France dans le scrutin. En effet, dans la mesure où existerait une circonscription unique, ils retrouveraient leur droit de vote dans les consulats et dans les ambassades, de la même façon qu'avant 2003.

Je ne comprends donc pas qu'il argue du fait que la proposition de loi ne changerait rien à la situation actuelle pour voter contre alors que, précisément, elle change tout pour les Français de l'étranger.

À l'heure actuelle, le scrutin ne peut plus avoir lieu dans les centres de vote à l'étranger. Les Français résidant dans l'Union européenne peuvent voter aux élections européennes, mais uniquement pour les listes nationales du pays où ils sont installés. Par exemple, lorsque je

résidais en Allemagne, j'ai voté aux élections européennes pour les listes allemandes – je ne vous dirai pas lesquelles, mais vous le devinez certainement...

En revanche, les Français résidant dans un État tiers ne peuvent voter que s'ils sont inscrits sur les listes électorales de communes françaises. Ils doivent alors voter soit en personne, soit par procuration. Cette dernière faculté n'est pas facile à exercer pour eux, car on n'est pas toujours en suffisamment bons termes avec sa belle-mère pour lui confier sa procuration ! C'est un exemple qui me vient spontanément à l'esprit, mais il y en a d'autres !

À de nombreuses reprises, nous avons signalé ce déni de droits civiques au Gouvernement. Nous nous sommes appuyés sur deux résolutions, adoptées à l'unanimité, de l'Assemblée des Français de l'étranger, demandant la réouverture des centres de vote dans les consulats et proposant différentes solutions.

J'ai posé une question orale, le 28 octobre 2008, à M. le secrétaire d'État, qui m'a répondu qu'il n'était pas question de modifier la législation.

Avec mes collègues Monique Cerisier-ben Guiga et Claudine Lepage, j'ai déposé des propositions de loi prévoyant diverses possibilités pour corriger cette situation : le rattachement des Français de l'étranger soit à la circonscription d'Île-de-France, dans le cadre du scrutin existant, bien que nous n'y adhérons pas, soit à celle de Nantes, qui est la préfecture, comme on dit, des Français de l'étranger, soit encore à la circonscription Outre-mer.

Toutes ces raisons, s'ajoutant à l'ensemble de celles qui ont été excellemment développées

par d'autres intervenants, militent en faveur de l'adoption de cette proposition de loi

J'ajoute que, selon nous, l'idéal serait de créer des sièges au Parlement européen pour représenter globalement les Européens établis hors de l'Union. Ce serait un pas en avant important pour l'Europe.

Une autre possibilité, qui semble avoir été écartée, aurait été d'attribuer aux représentants des Français de l'étranger les deux sièges supplémentaires du Parlement européen qui échoient à la France. J'ai compris que tel n'était pas le souhait du Gouvernement.

Il m'a semblé, monsieur le secrétaire d'État, que vous plaidiez un peu a minima pour le maintien du mode de scrutin actuel, qui ne paraît pas selon votre cœur. Je le comprends d'autant mieux que je partage ce sentiment.

En tout état de cause, j'appellerai, pour ma part, à voter cette proposition de loi.

Intervention...

Proposition de loi visant à réformer le champ des poursuites de la prise illégale d'intérêts des élus locaux

par Pierre-Yves COLLOMBAT, sénateur du Var

[séance du jeudi 24 juin 2010]

Madame la présidente, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, Bernard Saugey et notre rapporteur, que je remercie, ont parfaitement exposé l'objet de cette proposition de loi : clarifier en la précisant la notion d'intérêt délicieux afin de sécuriser l'action de ceux auxquels a été confiée la gestion des affaires publiques, sans baisser la garde s'agissant de leurs éventuels manquements au devoir de probité. Je me bornerai donc à revenir sur quelques points qui me semblent essentiels et qui expliquent l'adhésion totale de mon groupe au texte qui nous est soumis.



Premier point, le délit de « prise illégale d'intérêt » concerne une catégorie bien particulière de personnes, les « dépositaire[s] de l'autorité publique ou chargée[s] d'une mission de service public » ou « investie[s] d'un mandat électif public ». Peu de nos concitoyens, donc, y sont exposés, ce qui invalide a priori toutes les objections à la proposition de loi au nom de « l'égalité des citoyens devant la loi », l'un des tantras habituellement récités dès lors qu'il est question de la responsabilité des élus. En l'espèce, la question est d'assurer non pas un traitement égal à des égaux, mais des traitements inégaux à des personnes que leur position place dans des situations inégales.

D'où mon deuxième point : inséparable de la fonction, le délit de prise illégale d'intérêt, en bonne logique, ne devrait pas pouvoir être

apprécié in abstracto, sans tenir compte des conditions d'exercice réelles de ladite fonction.

Or, qu'impose la fonction des élus ? Assurer la surveillance toujours, le fonctionnement parfois, d'organismes directement liés à la collectivité qu'ils gèrent et qu'ils représentent ès qualités dans ces organismes : établissements publics, associations, sociétés d'économie mixte, offices d'HLM... Les élus n'ont donc le choix qu'entre deux chefs d'accusation potentiels alternatifs : le défaut de surveillance, en cas de dérive des organismes dont ils sont censés assurer la surveillance, ou la prise illégale d'intérêt. Tout cela pouvait passer pour simple jeu de l'esprit, sans conséquence pratique, jusqu'à l'arrêt Ville de Bagnaux, déjà évoqué. Comme cela a été rappelé, dans cette affaire, quatre élus municipaux de la commune de Bagnaux - le maire, deux adjoints et un conseiller municipal, ce qui montre que la question concerne tous les élus et ne peut être réglé par le simple biais d'une démultiplication des délégations -, quatre élus, donc, ont été condamnés pour prise illégale d'intérêt pour leur participation aux délibérations et aux votes attributifs de subventions à diverses associations. Parmi celles-ci, les associations municipales et intercommunales qu'ils présidaient ès qualités, sans indemnité particulière et en vertu des statuts mêmes des organismes.

Je conseille donc aux élus d'apprendre par cœur et de se réciter tous les matins le dernier attendu de l'arrêt : « [...] l'intérêt matériel ou moral, direct ou indirect, pris par des élus municipaux en participant au vote des subventions bénéficiant aux associations qu'ils président entre dans les prévisions de l'article 432-12 du code pénal ; qu'il n'importe que ces élus n'en aient retiré un quelconque profit et que

l'intérêt pris ou conservé ne soit pas en contradiction avec l'intérêt communal » !

Si cela ne s'appelle pas marcher sur la tête, je voudrais bien que l'on m'explique ce dont il s'agit ! L'arrêt Ville de Bagneux concerne seulement les associations, mais il pourrait s'appliquer, à la virgule près, à tout organisme extérieur d'une collectivité, voire aux EPCI dont elle est membre.

Ainsi, lors du vote de la dotation de compensation de l'impôt économique transféré ou de la dotation de solidarité communautaire, tous les membres du conseil communautaire, par définition intéressés en tant que délégués communaux, pourraient être inculpés pour prise illégale d'intérêt ! Cet arrêt pourrait également s'appliquer aux conseillers généraux votant une subvention relative à leur commune, voire, si l'on pousse le raisonnement jusqu'au bout, le budget du département, condition de l'octroi de subventions communales.

Le fait que des élus, siégeant ès qualités au conseil d'administration de la régie départementale des transports, sans rémunération, poursuivis pour leur participation à la commission d'appel d'offres où ladite régie soumissionnait, puissent se voir demander par un juge d'instruction si leurs enfants bénéficiaient du transport scolaire départemental montre qu'aucun délire n'est exclu. La manière la plus simple de s'en prémunir, celle choisie par cette proposition de loi, est de préciser ce qu'il faut entendre par « prise illégale d'intérêt » : non pas la satisfaction d'un « intérêt quelconque », mais celle d'un « intérêt personnel distinct de l'intérêt général ».

Troisième point, cette modification, qui concerne exclusivement l'article 432-12 du code pénal, laisse inchangée toute la section 3, chapitre II, titre III, livre IV, relative au « manquement aux devoirs de probité » du code pénal. Sont également inchangés les articles 432-10, 432-11, 432-13 et 432-15, qui portent respectivement sur la concussion, le trafic d'influence, le pantouflage, la soustraction et le détournement de biens.

Au sein de l'article 432-12, cette modification ne concerne pas les cas où existe un intérêt personnel propre, même légitime, de l'élu, question abordée par les alinéas 2 à 5. Ces alinéas ne s'appliquent d'ailleurs qu'aux élus municipaux des communes de moins de 3 500 habitants. Il y aurait pourtant beaucoup à dire. Mais nous n'en dirons rien !

J'en ai moi-même fait l'expérience en tant que maire d'une commune de moins de 3 500 habitants. Devenu sénateur, j'avais l'intention de louer des locaux municipaux pour faire un bureau. J'ai alors sollicité l'avis du service central de prévention de la corruption sur ce point. Il m'a été déconseillé de réaliser ce projet, et j'ai évidemment suivi l'avis de ce service dont le rôle est essentiel. Malgré la présence d'un intérêt légitime, si l'on s'en réfère à la procédure, cela était impossible.

Quatrièmement, il serait assez étrange de refuser cette modification de bon sens proposée ici, alors que des pratiques autrement plus attentatoires à la moralité publique prospèrent sans susciter d'émoi particulier : si l'ancien employé d'une entreprise spécialisée dans la gestion des services d'eau, d'assainissement ou d'ordures ménagères, devenu maire, ne peut pas participer à l'instruction des affaires relatives à l'association qu'il préside ès qualités, il peut parfaitement, en toute légalité, concéder ces services municipaux, en respectant le formalisme de l'appel à concurrence, à son ancien employeur. On pourrait appeler cela du « pantouflage à l'envers », le pantouflage proprement dit étant réprimé, ou plutôt limité, par l'article 432-13 du code pénal.

Je rappelle ce paradoxe déjà souligné en 2000 par le rapport du service central de prévention de la corruption : « Comment, malgré un cadre juridique si rigoureux, un sentiment de suspicion peut-il se faire jour ? Comment le "pantouflage" en vient-il à être stigmatisé même lorsqu'il ne constitue pas une infraction ? ». « Même lorsqu'il ne constitue pas une infraction » : l'expression parle d'elle-même ! Je conseille donc la lecture de ce rapport aux âmes particulièrement chatouilleuses sur le chapitre

de la moralité publique, ou plus exactement des « émotions médiatiques ».

Cinquièmement, pour apprécier l'effet pratique et humain de la législation, on ne peut se contenter de dire que la répression du délit de prise illégale d'intérêt est « mesurée ». C'est le seul point sur lequel je ne suis pas entièrement d'accord avec notre rapporteur. D'abord, les statistiques fournies par la Chancellerie sont pour l'essentiel antérieures à l'arrêt Ville de Bagneux, qui change entièrement la donne.

Ensuite, plus que la lourdeur des peines principales et complémentaires dont on peut raisonnablement penser qu'elles ne concerneront que des prévenus ayant manqué à leur devoir de probité, c'est paradoxalement la légèreté de bon nombre des peines prononcées qui interrogent.

Que penser des dispenses de peines, sinon qu'elles sanctionnent quelqu'un d'honnête ? C'est évidemment de ces élus dont nous parlons, les autres personnes poursuivies n'ayant que ce qu'elles méritent. Vous nous avez dit en commission des lois, monsieur le secrétaire d'État, que les condamnations étaient peu fréquentes : elles sont légères et parfois justifiées, avez-vous déclaré. Quel aveu ! Si ces condamnations sont « parfois » justifiées, c'est que souvent elles ne le sont pas ! Cela figure dans le rapport. Je ne me permettrais pas d'inventer !

Mme le rapporteur a replacé notre réflexion dans une continuité historique remontant à Saint-Louis et à Charles VI, l'inoubliable auteur d'une ordonnance sur le blasphème dont je vous recommande la lecture. Charles VI fut d'abord « le bien aimé » avant de sombrer dans une folie meurtrière et de devenir « Charles le fol ».

J'y vois comme un signe, s'agissant de la sous-section relative à la prise illégale d'intérêt de notre code pénal !

Intervention...

Proposition de loi tendant à améliorer le fonctionnement des maisons départementales des personnes handicapées

par Annie JARRAUD-VERGNOLLE, sénatrice des Pyrénées-Atlantiques

[séance du jeudi 24 juin 2010]

Madame la présidente, madame la secrétaire d'État, mes chers collègues, créées par la loi du 11 février 2005, les maisons départementales des personnes handicapées ont juridiquement vu le jour à partir de 2006 et sont devenues opérationnelles dans tous les départements en 2007. Il s'agit de lieux uniques destinés à faciliter les démarches des personnes handicapées, quels que soient leur âge, leur situation personnelle et professionnelle, et à leur offrir un accès unifié aux droits et prestations auxquels elles peuvent prétendre.



Constitués en groupement d'intérêt public et placés sous la tutelle administrative et financière des conseils généraux, ces établissements regroupent les associations d'usagers, les partenaires du handicap ainsi que l'État, dont la présence doit garantir une certaine équité territoriale entre les départements.

Amenées à se substituer aux commissions départementales de l'éducation spéciale, les CDES, et aux commissions techniques d'orientation et de reclassement professionnel, les COTOREP, les MDPH ont dû récupérer les personnels d'État qui était affectés à ces organismes.

Alertés dès le début de l'année 2009 par les associations d'usagers sur les dysfonctionnements de certaines MDPH, Paul Blanc et moi-

même avons décidé d'étudier cette question dans le cadre d'une mission d'information sur le bilan des maisons départementales des personnes handicapées, dont nous avons rendu publiques les conclusions à la fin du mois de juin 2009.

Ce rapport mettait en exergue un certain nombre d'éléments déstabilisateurs qui n'avaient pas été prévus lors de la création de ces établissements. Tout d'abord, la majorité des dirigeants essayaient tant bien que mal, mais avec dynamisme, de structurer leur MDPH, malgré un lourd héritage de dossiers. Ensuite, l'instabilité des personnels d'État et la diversité des statuts entraînaient des difficultés de gestion des ressources humaines, d'établissement de rythme de travail, de mise en place des formations. Enfin, l'insuffisance de garanties de financement, du fait tant de la non-compensation des postes d'État devenus vacants – surtout en 2008 et en 2009 – que du manque de trésorerie, rendait la situation des MDPH de plus en plus précaire.

Globalement, ce rapport d'information rappelait à l'État ses obligations en soulignant que l'apurement de ses dettes et le respect de ses engagements étaient une condition indispensable au bon fonctionnement des maisons départementales des personnes handicapées.

La présente proposition de loi reprend en partie les conclusions et les préconisations formulées dans ce document. Le Gouvernement va-il s'en saisir ? J'en doute !

Madame la secrétaire d'État, permettez-moi de vous citer : « En matière de handicap, il y a ceux qui parlent et ceux qui agissent ! »

Or voilà un an que le rapport d'information, dont vous avez d'ailleurs relevé la pertinence, est publié, mais, concrètement, rien n'a évolué ! Nous en avons aujourd'hui encore la démonstration. Les difficultés des MDPH vont crescendo, au point que certaines d'entre elles sont au bord du dépôt de bilan.

Il y a plus d'un an déjà, l'Assemblée des départements de France lançait un cri d'alarme à destination de l'opinion, indiquant que les maisons départementales des personnes handicapées étaient en danger et que certaines d'entre elles allaient devoir fermer !

À la fin de l'année 2009, l'Association des directeurs des maisons départementales des personnes handicapées rendait publique une nouvelle enquête, très explicite. L'affectation des crédits annoncés, à savoir 10 millions d'euros, avait fait l'objet d'une double annonce : au second semestre de 2008, Valérie Létard avait déclaré que cette somme serait destinée à financer des charges non compensées de cette même année ; vous avez décidé d'utiliser la même enveloppe, madame la secrétaire d'État, mais pour l'exercice de 2009 et sans prendre en compte l'antériorité des dettes cumulées. Tout cela montre bien le désengagement de l'État à l'égard de sa dette, car, en fait, seuls 3,7 millions d'euros, sur les 10 millions prévus, ont réellement servi à financer la compensation en 2009 !

Cette enquête, qui a été réalisée entre le 1er septembre et le 13 octobre 2009 et à laquelle ont répondu les deux tiers des maisons départementales des personnes handicapées, permettait de mesurer le montant total de crédits nécessaires au ministère du travail, des relations sociales, de la famille, de la solidarité et de la ville pour apurer l'intégralité de la dette de l'État à la fin de 2009. La dette de l'État sur les postes vacants depuis la création des MDPH a été évaluée à 19,3 millions d'euros. Or il faut ajouter à cette somme la dette cumulée résiduelle au titre de la fongibilité asymétrique, de l'ordre de 15 millions d'euros.

Ainsi, c'est un budget de 34,3 millions d'euros que l'État se doit d'affecter le plus tôt possible aux MDPH. Cette somme paraît colossale. Pourtant, à titre d'exemple, le désengagement de l'État envers les MDPH ne représente que 5,1 % des exonérations sociales et fiscales accordées au titre des heures supplémentaires pour le seul premier trimestre de 2010 !

Jusqu'à présent, les collectivités locales ont accepté de se substituer à l'État pour financer ces postes afin de garantir la continuité du service public. Mais le resserrement brutal des budgets des conseils généraux risque de mettre à mal la capacité de ces derniers à maintenir les avances budgétaires et, plus encore, à les augmenter en raison de l'accroissement du phénomène.

Il devient donc urgent de trouver une solution de compensation pour les exercices passés, pour l'année en cours, et, surtout, pour l'avenir. Car il n'est pas envisageable que la résolution durable du problème soit renvoyée au projet de loi sur le cinquième risque de protection sociale et à l'évolution des missions des MDPH. Aujourd'hui, c'est sur le fonctionnement même de ces établissements que le risque pèse ! Plusieurs contentieux sont actuellement en cours : les maisons départementales des personnes handicapées des Ardennes, du Finistère, de la Seine-et-Marne, de Paris ont déposé plainte contre l'État devant le tribunal administratif et bien d'autres pourraient leur emboîter le pas. C'est pourquoi, en présupposant que l'État ait la volonté de mobiliser les moyens adaptés, la mise en place d'une démarche méthodologique s'impose. Le montage actuel du financement des postes d'État ne peut perdurer et la situation s'aggrave d'année en année.

Vous l'avez rappelé, madame la secrétaire d'État, on compte aujourd'hui plus de 600 postes vacants. La circulaire n° 2010-109 du 14 avril 2010 relative à la compensation des postes devenus vacants dans les MDPH à la suite de retours dans les services de l'État est parue la semaine dernière dans le Bulletin officiel Santé-

Protection sociale-Solidarités, soit quelques jours avant la discussion de ce texte. Elle propose aux ministères concernés d'établir un diagnostic partagé sur la situation des personnels de l'État dans les MDPH, afin de compenser financièrement, en 2010, l'ensemble des postes vacants. En revanche, il n'est nullement fait référence aux non-compensations des années antérieures, notamment à celles de l'année 2008. Que comptez-vous faire pour remédier à cette situation ?

Les directeurs des MDPH et les responsables d'associations de personnes handicapées attendent que le Gouvernement remplisse enfin ses engagements !

Au moins, et c'est heureux, fidèle au rapport d'information que nous avons remis l'an dernier, cette présente proposition de loi a-t-elle le mérite de prévoir, pour l'avenir, des solutions visant à stabiliser les salariés des MDPH, à les former et à enrichir leur perspective de carrière, au travers de conventions triennales par lesquelles l'État s'engage à transférer les moyens nécessaires au remplacement de toute défection de fonctionnaires de l'État. Le titre Ier est donc conforme aux propositions que nous avons émises. En revanche, nous sommes beaucoup plus réservés à l'égard du titre II, relatif à la politique du handicap.

L'organisation et la gouvernance des politiques d'insertion professionnelle des personnes handicapées ont évolué ces dernières années avec la création du fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique, la mise en place de Pôle emploi et la réforme de l'allocation aux adultes handicapés, l'AAH, dont l'attribution est dorénavant conditionnée à une évaluation des capacités professionnelles du demandeur réalisée par les MDPH.

Au-delà de ces bouleversements substantiels, qui nécessitent une adaptation permanente des acteurs et un surcroît de travail, nous avons, en 2008, alerté Mme Valérie Létard sur la notion d'« impossibilité de se procurer un emploi », notion pénalisante pour les personnes dont le

taux de handicap était compris entre 50 % et 79 % et qui souhaitaient solliciter le bénéfice de l'AAH. L'article L. 821-2 du code de la sécurité sociale prévoit maintenant que le handicap subi doit entraîner « une restriction substantielle et durable pour l'accès à l'emploi » et n'exige plus que la personne handicapée n'ait pas exercé d'activité pendant un an avant la demande. Cependant, ces modifications votées dans la loi de finances pour 2009 ne peuvent être appliquées, car le décret définissant cette nouvelle notion prévu par la loi n'est toujours pas publié !

En revanche, nous sommes tout à fait favorables aux dispositions contenues dans cette proposition de loi sur le rapprochement et la mutualisation de l'ensemble des acteurs de l'emploi : Pôle emploi, le réseau national des Cap Emploi, les programmes régionaux d'insertion des travailleurs handicapés, les PRITH – même si nous regrettons la disparition des programmes départementaux d'insertion, qui étaient des outils de proximité –, mais aussi l'État, l'AGEFIPH, le FIPHFP, les services de placement spécialisés dans l'insertion professionnelle des personnes handicapées, comme le préconise le rapport Busnel.

Cependant, le point faible demeure toujours la formation. En effet, 83 % des personnes handicapées ont un niveau scolaire inférieur au baccalauréat. Par ailleurs, les établissements et services d'aide par le travail, les ESAT, et les entreprises adaptées sont en nombre insuffisant, avec des listes d'attente de plusieurs années, et sont confrontés à des problèmes de pérennité de financement.

Un autre problème criant se pose, celui des décisions d'orientation scolaire, qui représentent près de 40 % des demandes concernant des enfants à la Commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées ; je rappelle que chaque enfant bénéficie d'un projet personnalisé de scolarisation qui doit être réévalué chaque année. Or l'application de ces décisions est souvent rendue impossible en raison du nombre insuffisant de places disponibles dans

les établissements spécialisés, mais aussi de la difficulté à trouver des auxiliaires de vie scolaire, les AVS, et, depuis peu, des contentieux apparaissent. Le 4 juin 2010, le tribunal administratif de Pau a tranché en faveur de sept familles d'enfants handicapés et a condamné le ministère de l'éducation nationale à revoir « son refus implicite » d'attribuer des AVS à ces enfants et à payer 300 euros à chaque famille pour les frais de procédure engagés.

La précarité, l'absence de formation et le turnover fréquent des auxiliaires de vie scolaire ne sont pas propices à une bonne intégration scolaire des enfants handicapés. Certes, dans sa déclaration du 15 septembre 2009, Luc Chatel a promis de reconduire les 5 000 postes d'AVS arrivés en fin de contrat, au travers d'une convention-cadre, mais la réalité est tout autre : la reconduction des contrats a permis seulement de pérenniser 130 postes d'AVS ! Il s'agit, une fois de plus, de paroles non suivies de faits !

Le ministère de l'éducation nationale vient de signer deux nouvelles conventions-cadres, la première avec les quatre associations représentatives des personnes handicapées, la seconde avec les services d'aide et d'accompagnement à domicile. Quel est leur contenu ? Prévoient-elles une professionnalisation des métiers de l'accompagnement ? Envisagent-elles de conforter les emplois d'AVS ?

J'en viens aux mesures de substitution aux règles de mise en accessibilité du bâti neuf. Je regrette sincèrement que M. le rapporteur s'engage sur une voie contraire à l'esprit de la loi du 11 février 2005. Il est vrai que, à plusieurs reprises, le Gouvernement a tenté d'étendre les possibilités de dérogation pour les constructions de bâtiments neufs. Heureusement, le Conseil constitutionnel a censuré l'article en cause dans la loi de finances rectificative de 2009.

Nous traiterons des autres points contenus dans le texte, notamment la prestation de compensation du handicap, qui sera évoquée par notre collègue Yves Daudigny, lors de la discussion des amendements.

Cependant, compte tenu des enjeux et de l'importance de cette proposition de loi, nous regrettons que son examen ait été retardé à plusieurs reprises et qu'elle soit discutée dans un laps de temps qui ne favorise pas les échanges. Décidément, le moins que l'on puisse dire, c'est que l'initiative parlementaire est encore une fois vilipendée !

Intervention...

Proposition de loi tendant à améliorer le fonctionnement des maisons départementales des personnes handicapées

par Yves DAUDIGNY, sénateur de l'Aisne

[séance du jeudi 24 juin 2010]

Monsieur le rapporteur, ce sont incontestablement votre persévérance et votre volonté d'améliorer les dispositifs d'accompagnement et de prise en charge du handicap mis en place par la loi du 11 février 2005 qui nous réunissent dans cet hémicycle. Le rapport d'information réalisant un premier bilan des maisons départementales des personnes handicapées, quatre ans après leur création, rapport dont la présente proposition de loi est largement inspirée, était déjà lui-même l'aboutissement du travail commun que vous avez effectué avec notre collègue Annie Jarraud-Vergnolle.



Plusieurs dispositions de votre texte reçoivent notre accord. D'autres pourront utilement être précisées par nos amendements, sur une partie desquels la commission s'est prononcée favorablement ou s'en est remise à la sagesse de nos collègues. Nous espérons qu'elle sera suivie. Nous proposerons également trois dispositifs supplémentaires. Le premier vise à exclure de la procédure d'appels à projets les lieux de vie et d'accueil ainsi que les structures expérimentales. Le deuxième a trait à la légalisation et au financement des groupes d'entraide mutuelle. Enfin, le troisième porte sur les auxiliaires de vie scolaire, pour lesquels aucune solution pérenne, depuis août 2009, n'a été réellement mise en œuvre, alors qu'ils constituent un vivier de compétences important et tout à fait nécessaire pour l'accès à l'enseignement des enfants handicapés.

Une question, celle du statut juridique des maisons départementales, trouvera vraisemblablement un accord par défaut. La pérennisation du GIP que vous préconisez n'emporte en effet pas l'unanimité. Cette mesure s'inscrit mal, je veux le souligner, dans la perspective de la convergence handicap-grand âge et de la création de maisons de l'autonomie, qui répondent plutôt à une logique d'intégration aux services départementaux.

Toutefois, face à ces incertitudes, un consensus d'opportunité, si je puis dire, s'est dégagé en faveur du statu quo. Un changement institutionnel n'apparaît en effet pas prioritaire au regard des questions budgétaires et de personnels. En outre, il risquerait de fragiliser plus encore qu'elles ne le sont nombre de MDPH.

Il nous faudra également tenir compte de la proposition de loi de simplification et d'amélioration de la qualité du droit, d'ores et déjà adoptée en première lecture à l'Assemblée nationale, en particulier son chapitre II, entièrement consacré au statut des GIP, au sein duquel l'article 59 vise à laisser à la convention constitutive du GIP la liberté de prévoir la durée pour laquelle le groupement est constitué.

La question du statut des personnels et de la compensation des postes non pourvus est plus problématique. Vos propositions successives – celle du texte initial, puis celle adoptée en commission – ont le mérite de nous donner l'occasion de chercher encore avec vous, madame la secrétaire d'État, le meilleur accord possible, évidemment préférable aux procédures contentieuses qui se profilent, vous en conviendrez. Encore faut-il que toutes les parties « jouent » loyalement le jeu.

Or il y a une question préalable : l'État est-il ou non décidé à régler sa dette aux MDPH – 34 millions d'euros, excusez du peu ! – et à respecter ses engagements pour l'avenir ? À défaut, nul n'ignore qu'aucun dispositif, si ingénieux soit-il, ne suppléera cette carence.

Ce désengagement de l'État a un fort relent de RGPP, qui prévoit de supprimer un poste sur deux. Un tel transfert déguisé, puisqu'il obligerait les MDPH à pallier le manque de personnel, serait financièrement insupportable. Les départements, qui exercent la tutelle financière et administrative des MDPH et qui se sont déjà engagés en moyens humains et matériels au-delà de leurs obligations, n'ont plus cette capacité. Il constitue une véritable mise en danger des politiques publiques sociales relevant de la solidarité nationale.

Madame la secrétaire d'État, nous attendons des engagements clairs, d'une part, sur la dette de l'État – une de plus – et, d'autre part, sur la garantie des abondements à venir. Nous écouterons avec attention votre réponse. Le représentant de l'État dans mon département lui-même doute que le ministère règle la totalité de la compensation prévue pour l'année 2010 au titre de la convention constitutive de notre MDPH. Rassurez-le, je vous en prie !

Vos éclaircissements sur la viabilité du dispositif de compensation finalement proposé seront également les bienvenus. Je le rappelle, celui-ci prévoit le versement par l'État, en début d'année, d'une subvention départementale correspondant au montant des rémunérations des personnels mis à disposition. La MDPH reverserait à l'État, au début de l'exercice suivant, les rémunérations des personnels effectivement mis à disposition l'année précédente et conserverait le reliquat de subvention correspondant aux postes non pourvus ou devenus vacants pour recruter directement.

Est-ce bien le schéma proposé, monsieur le rapporteur ? Avons-nous bien compris ? Si oui, celui-ci vous paraît-il réalisable, madame la secrétaire d'État, dans la mesure où le budget

opérationnel de programme dont relèvent les frais de personnel du ministère de la santé et du ministère des affaires sociales ne peut être déconcentré dans les départements ? Par ailleurs, comment envisagez-vous la première année de mise en œuvre de ce dispositif, qui supposera de cumuler le versement des subventions de fonctionnement et la rémunération des personnels mis à disposition ?

J'évoquerai en dernier lieu la généreuse proposition d'étendre le champ de la prestation de compensation du handicap aux aides humaines dès lors que celles-ci permettent le maintien à domicile. Cette ouverture de droits nouveaux ne pourrait pas ne pas être compensée.

Au-delà de ce premier point essentiel, cette proposition est prématurée, comme le pense notre commission. Elle ouvre la porte à la question majeure du financement des prestations allouées à la perte d'autonomie, qui déborde largement du cadre de cette proposition de loi et dont elle ne traite d'ailleurs pas.

À cet égard, en l'état actuel des taux de couverture par la CNSA de la PCH et de l'APA, vous les connaissez bien, madame la secrétaire d'État, qui tombent respectivement cette année à 45 % et à moins de 29 %, toute mesure de péréquation n'est que répartition de pénurie.

Je veux le dire une fois de plus à cette tribune : il y a danger de mort financière pour les départements qui sont aujourd'hui les plus fragilisés économiquement et socialement. La forte montée en charge de la PCH constitue l'un des plus grands dangers. Nous avons auditionné Mme la ministre de l'économie hier au Sénat. Elle envisage une amélioration de la situation économique en 2015. Fort bien. Mais les départements ne peuvent pas attendre. Ils seront morts avant !

Sans méconnaître l'ampleur et la qualité de vos travaux, monsieur le rapporteur, je ne crois pas – mais telle n'était sans doute pas votre ambition – que cette proposition de loi soit totalement aboutie.

Votre démarche est encore incontestablement prospective, en mouvement, puisque votre réflexion s'est en effet poursuivie – ce n'est pas un reproche – jusqu'en commission la semaine dernière, où vous avez finalement réécrit les principales dispositions de cette proposition de loi. Preuve, si besoin était, de l'ampleur des difficultés auxquelles nous tentons d'apporter la meilleure réponse possible.

Trop d'incertitudes, à la fois financières et institutionnelles, pèsent sur le secteur de la protection et de la cohésion sociales : incertitudes en raison des multiples retraits de l'État ; incertitudes liées à la remise en cause des capacités et des compétences des départements avec le projet de réforme des collectivités territoriales et l'installation d'agences régionales de santé toutes puissantes. Incertitudes, dans ces conditions, quant à la portée d'une réforme globale de la perte d'autonomie, dont le calendrier a pourtant été brusquement accéléré.

Si le regard porté sur le handicap et les personnes handicapées a évolué au fil des ans – et nous en sommes heureux ! –, guidant les changements législatifs en la matière, le chantier ouvert par la loi de 2005 demeure, en l'absence des moyens nécessaires, en friche.

Intervention...

Proposition de loi sur le recours collectif

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

[séance du jeudi 24 juin 2010]

Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, monsieur le président de la commission des lois, monsieur le rapporteur, mes chers collègues, la proposition de loi que nous vous présentons aujourd'hui traite d'un sujet bien identifié : elle vise à introduire dans notre droit un mécanisme de recours collectif, afin de répondre aux préjudices de masse dont on compte de nombreuses victimes. Or ces victimes ne peuvent actuellement recourir à un dispositif efficace pour faire valoir leur droit à réparation.



La médiation – je sais que vous y êtes attaché, monsieur le secrétaire d'État, car j'ai lu le compte rendu des assises de la consommation qui se sont tenues à l'automne dernier – a une utilité certaine pour résoudre de petits litiges, mais elle suppose une démarche volontaire, acceptée par les deux parties et l'exécution de l'accord qui pourrait intervenir entre les parties est laissée à la liberté de chacune d'elles. L'action en représentation conjointe, introduite en 1992 dans notre droit, s'est révélée lourde et compliquée ; elle a finalement été très peu utilisée.

Or la consommation de masse, les nouvelles techniques de communication, le développement du crédit, la complexité des contrats sont autant d'éléments qui modifient en profondeur l'exécution de ces contrats au détriment du consommateur.

Mais ces litiges ne se limitent au périmètre de la consommation : c'est ainsi que l'on a vu, dans la période récente, des actionnaires lésés, notamment dans l'affaire Vivendi, contraints d'aller plaider aux États-Unis, pays qui dispose depuis longtemps d'une procédure dont le nom est souvent repris en France en version originale, à tort du reste, je veux parler des class actions.

J'ai remarqué que ce terme était très souvent utilisé par ceux-là mêmes qui sont les plus hostiles à l'introduction d'une procédure collective en droit français. Ils motivent leur hostilité en s'appuyant sur des cas extrêmes et de pratiques mercantiles que le modèle procédural français, dans lequel notre proposition de loi s'inscrit, tient à distance, comme l'ont très bien démontré nos collègues Laurent Bêteille et Richard Yung dans le rapport d'information qu'ils ont remis au nom du groupe de travail de la commission des lois sur l'action de groupe.

Au demeurant, d'autres pays de l'Union européenne ont développé ce droit de recours collectif : l'Allemagne, le Royaume-Uni, l'Italie, les Pays-Bas, le Portugal, la Suède, plus récemment la Pologne et, bientôt peut-être, la Hongrie les rejoindra-t-elle. La Commission européenne, nous le savons tous, travaille sur cette question. Faudra-t-il donc attendre, monsieur le secrétaire d'État, qu'elle présente un projet de directive ou de règlement, aboutissant à l'un de ces compromis politiques dont les institutions européennes ont le secret et qui pourrait se révéler défavorable à notre tradition ?

Nous ne voulons pas nous voir imposer un modèle qui ne serait pas le nôtre. Au contraire, nous voulons que notre pays développe son propre dispositif et, surtout, nous voulons

rendre effectif le droit à réparation, répondant en cela, me semble-t-il, à notre volonté commune.

Ce matin, votre collègue secrétaire d'État à la justice, M. Jean-Marie Bockel, s'est déclaré favorable à l'introduction de ce nouveau droit, mais a demandé que l'on n'agisse pas avec précipitation ! Permettez-moi de remarquer que le débat, en France, est lancé depuis plus de vingt ans... Je ne vois donc pas en quoi on pourrait parler de précipitation.

Je citerai une seule référence : en 1983, la commission sur le règlement des litiges de la consommation rendait un rapport détaillé visant à instaurer une action de groupe dans le droit de la consommation. Le projet fut repris, en 1985, dans les propositions élaborées par la commission de refonte du droit de la consommation, présidée par M. Calais-Auloy, mais ces travaux ont immédiatement suscité l'ire du CNPF, ancêtre du MEDEF, qui publia un contre-rapport. Depuis, aucune des velléités législatives n'a abouti.

Seule Mme Véronique Neiertz, secrétaire d'État à la consommation dans le gouvernement de Mme Cresson, a pu inscrire dans notre droit l'action en représentation conjointe ; dans leur rapport d'information, nos collègues Laurent Béteille et Richard Yung, auquel je me référerai souvent, ont en quelque sorte décortiqué les raisons de l'échec de cette nouvelle procédure, comme nous l'avons fait nous-mêmes en déposant cette proposition de loi en 2006 ; nous avons dû la redéposer parce qu'elle était devenue caduque.

Nous voulons donc reprendre le flambeau tenu par Mme Neiertz – je l'ai personnellement bien connue, puisque j'ai siégé à ses côtés à l'Assemblée nationale –, afin de remédier à l'inertie des gouvernements qui se sont succédé depuis 2005, date à laquelle M. Jacques Chirac, alors Président de la République, avait annoncé cette réforme lors de la présentation de ses vœux.

Il nous paraît donc urgent de modifier notre droit car, faute de possibilité d'agir efficacement, les frustrations se développent, et nous savons que la multiplication des litiges est un reflet assez pertinent de l'état d'une société. Cette carence engendre des comportements de défiance vis-à-vis de l'action publique envisagée globalement, qui sapent toute notre organisation institutionnelle et minent la démocratie.

En cas de condamnation de pratiques anticoncurrentielles, est-il normal que les victimes ne soient pas indemnisées ? Non ! Tel a pourtant été le cas à la suite de la décision du 14 octobre 2004 du Conseil de la concurrence, devenu depuis Autorité de la concurrence, à l'encontre des sociétés opératrices de téléphonie mobile. Tel a encore été le cas avec la décision du 20 décembre 2007, dans laquelle le Conseil de la concurrence reconnaît que les principales victimes de l'entente sur le prix de vente entre fabricants de jouets et distributeurs sont les consommateurs. Du reste, cette dernière affaire est pendante devant la Cour de cassation. Cette carence est d'autant plus grave que l'on voit se multiplier les plaintes des victimes au pénal, procédure peu onéreuse, mais qui intervient toujours dans un cadre individuel. Je citerai deux cas d'actualité à l'appui de mon propos. Ainsi, les fondateurs de l'Association française d'épargne et de retraite, l'AFER, ont été condamnés pour abus de confiance, mais la question de l'indemnisation des épargnants lésés est pendante. L'association qui les représente ne peut agir en justice, faute de reconnaissance du droit à réparation collective ; elle tiendra son assemblée générale le 29 juin et cherche à regrouper les victimes. Le second cas, très douloureux, m'a été signalé par notre collègue Samia Ghali, sénatrice des Bouches-du-Rhône : il s'agit de femmes victimes d'implants mammaires défectueux fabriqués par une société établie dans les Bouches-du-Rhône, qui se regroupent dans une association désignée par le sigle PPP, afin d'envisager comment elles pourront obtenir réparation. Le nombre des victimes potentielles de ces prothèses défaillantes s'élèverait à 30 000, rien qu'en France.

Or la société susceptible d'être condamnée exporte dans le monde entier : les Françaises ne représenteraient potentiellement que 13 % du total des victimes dans le monde !

L'une d'elles, particulièrement atteinte, qui a appelé sur Internet au regroupement de toutes les victimes potentielles, a reçu à ce jour 1 440 réponses ; par ailleurs, 517 plaintes ont été déposées auprès du procureur de la République de Marseille. Le dossier est au parquet et nous attendons avec intérêt la suite de la procédure. Il est toutefois évident que, faute d'une possibilité de recours collectif, même si la société devait être condamnée, toutes les victimes n'obtiendront pas réparation dans le cadre de ces procédures.

Il nous faut donc introduire dans notre procédure civile une action qui permette de mutualiser les moyens tout en étant d'un coût abordable, quand les actions individuelles sont, elles, trop onéreuses. Tel est donc l'objet de notre proposition de loi que je vais très rapidement vous présenter.

Je m'y suis reprise à deux fois pour lire le rapport de M. Béteille, parce que l'une de ses affirmations m'a étonnée. J'avais lu très attentivement le rapport d'information déjà mentionné qu'il avait rédigé avec notre collègue Richard Yung, membre du groupe socialiste. Je me suis d'ailleurs rendue à la conférence de presse organisée pour la présentation de ce rapport et j'ai pris connaissance des articles qui lui ont été consacrés - je tiens d'ailleurs à remercier nos collègues de ce travail, car il fait avancer le débat, et il en a bien besoin !

Reste que, monsieur le rapporteur, dans l'une des têtes de chapitre de votre rapport législatif, vous estimez que notre proposition de loi est « éloignée des recommandations du groupe de travail sur l'action de groupe ». On peut raconter ce que l'on veut, faire des chicanes et user de procédures, mais nous avons toujours affirmé, et par écrit et par oral, que notre proposition était amendable et que nous voulions surtout avancer.

Nous ne revendiquons aucun droit d'auteur ; le rapport d'information va dans le même sens que notre proposition de loi et il est d'autant plus utile qu'il éclaire bien le sujet avec la précision coutumière à la commission des lois. Encore une fois, mes chers collègues, je vous en remercie très solennellement !

J'en arrive à la présentation des articles de notre proposition de loi.

L'article 1er instaure la procédure de recours collectif, menée en représentation par une association agréée. Vous nous reprochez ce point, monsieur le rapporteur, mais nous avons choisi cette formule pour tenter de canaliser la procédure. Peut-être n'est-ce pas la bonne entrée ! Monsieur le secrétaire d'État, j'ai bien compris que vous étiez favorable à cette modalité, mais vous posez tellement de conditions que la procédure ne fonctionnera pas, à court terme.

Vous posez notamment une condition très délicate, car vous exigez une restructuration préalable du milieu associatif, supposant une diminution du nombre d'associations, qui sont dix-huit à l'heure actuelle. Je me doute bien qu'une telle opération, menée avec toutes les précautions nécessaires, ne se fera pas en six mois. Ces délais font que l'action de groupe ne sera pas applicable, à court et même à moyen terme.

Sur cette question de la représentation, je suis ouverte à toutes les propositions. Du reste, les avocats que nous avons rencontrés à l'occasion de l'élaboration de notre proposition de loi se sont préoccupés du sujet : pourquoi avoir recours à un filtre dans ces actions de groupe et pourquoi ne pas simplement s'adresser à eux ? À l'époque, nous n'avons pas souhaité retenir cette dernière solution.

L'article 2 tend à autoriser la sollicitation publique des mandats.

L'article 3 traite du champ d'application du recours collectif.

Monsieur le rapporteur, vous reprochez également à ces mesures d'être trop vagues et trop larges. Mais les propositions formulées dans le rapport d'information que vous avez élaboré avec mon collègue Richard Yung nous conviennent parfaitement !

Vous prévoyez d'ouvrir l'action de groupe au droit de la consommation, au droit de la concurrence, au droit financier et au droit boursier. Cette précision est plus qu'utile, elle est nécessaire ! Comme nous l'avons toujours dit, nous sommes favorables à ce périmètre.

Évidemment, le sujet est sensible, car tout le monde s'inquiète que le dispositif aboutisse à des pratiques foisonnantes et incontrôlées. Je précise que, dans notre proposition de loi, nous avons pris la précaution de renvoyer la fixation précise de ce champ d'application par secteur à un décret en conseil des ministres. Sur un sujet comme celui-ci, on ne peut effectivement pas avancer à la légère et une véritable concertation est nécessaire.

L'article 5 instaure une procédure déclinée en deux temps : le juge vérifie d'abord la réalité du préjudice de masse, puis il évalue ce préjudice. Le rapport d'information évoque également une procédure en deux temps qui, même si elle est plus détaillée que la nôtre, n'en est pas pour autant « éloignée », monsieur le rapporteur. Si la rédaction diffère, l'esprit est bien le même ! Étant précisé que le groupe socialiste ne bénéficie pas du recours aux talentueux administrateurs de la commission des lois – c'est d'ailleurs parfaitement normal –, je reconnais donc toute l'utilité du travail effectué par celle-ci.

L'article 6 autorise les associations agréées à recourir au démarchage et l'article 7 prévoit la mise en œuvre du mécanisme selon lequel l'action en réparation n'est ouverte qu'aux victimes ayant expressément manifesté le souhait d'être parties à l'instance. Cette procédure dite de l'opt in, en bon français, s'oppose aux pratiques d'opt out qui prévalent en droit américain.

Mes chers collègues, vous pouvez constater que nous sommes vraiment raisonnables : nous préférons un pas, même modeste, vers un nouveau droit plutôt que le statu quo.

Je crois que nous partageons ce sens de la mesure avec MM. Laurent Béteille et Richard Yung. Notre proposition de loi est examinée après la remise de leur rapport d'information et, pour nous, il ne fait pas de doute que leurs recommandations sont proches des nôtres. Notre conclusion est donc logiquement que la possibilité de l'ouverture de ce droit au recours collectif est arrivée à maturité.

Je sais bien, monsieur le secrétaire d'État, que la politique et la logique ne cheminent pas toujours de conserve. Mais il me semble – je m'adresse ici à mes collègues de la majorité – que cette maturité autorise une initiative parlementaire, en l'occurrence propice à une avancée du droit.

Certes, le Gouvernement ne semble pas très favorable à cette orientation. Mme Christine Lagarde s'y est récemment déclarée opposée, mais, s'agissant d'un écho paru dans la presse, je ne prête pas une attention démesurée à ces propos. Quant à vous, monsieur le secrétaire d'État, que je remercie d'être présent au banc du Gouvernement, vous affichez une position favorable. Il en va de même de M. Jean-Marie Bockel, qui estime néanmoins qu'il ne faut pas se presser...

S'agissant de l'hostilité des organisations patronales – c'est tout de même le nœud gordien dans l'affaire –, elle devrait s'atténuer avec les conclusions du rapport qui a été remis à la Direction générale de la santé et des consommateurs de la Commission européenne en 2008 et dont le rapport d'information de nos collègues Laurent Béteille et Richard Yung fait état. Cette étude de droit comparé, menée dans treize pays de l'Union européenne, avait pour objet de vérifier si l'introduction du droit au recours collectif comportait un risque pour les entreprises, notamment d'atteinte à leur compétitivité. Elle aboutit à la conclusion que ce risque est très mince.

On peut donc s'autoriser à penser que le débat est venu à maturité et que le Sénat peut choisir d'aller de l'avant.

Ayant lu le rapport de M. Laurent Bêteille, j'ai bien compris que la majorité ne veut pas le faire aujourd'hui. C'est regrettable ! Mais je veux croire qu'à l'occasion de l'examen d'une future proposition de loi, déposée cette fois-ci par un groupe majoritaire, nous pourrons faire en sorte de débattre conjointement de ce texte et de celui que nous défendons aujourd'hui. Nous avons toujours indiqué, et je le répète solennellement, que notre proposition de loi était amendable.

Ainsi, notre travail conjoint pourrait être confié, sans trop de risque, à la navette parlementaire et le Sénat – je pense que c'est à lui de le faire – porterait à son actif cette véritable conquête démocratique.

Intervention...

Proposition de loi sur le recours collectif

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

[séance du jeudi 24 juin 2010]

Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, « la politique de l'autruche est terminée. Je vais m'engager sur ce dossier. Nous allons y arriver, nous sommes près du but » ! Je ne suis pas l'auteur de ces propos, contrairement à ce que vous avez pu penser. Nous les devons à autre secrétaire d'État du Gouvernement ! Nous avons ainsi aujourd'hui deux secrétaires d'État favorables : vous-même, monsieur le secrétaire d'État, qui venez de le redire devant nous, et l'un de vos collègues, même si celui-ci s'est drapé dans les plis d'une grande prudence...



Quant à la commission des lois, elle a été unanime à adopter le rapport Béteille-Yung, unanime, mes chers collègues ! Nous avons également une position favorable de quatre groupes politiques sur cinq - pour l'instant, mais ce sera peut-être l'unanimité par la suite.

Je ne vois vraiment pas ce qui nous retient d'avancer !

Que de temps perdu depuis 2005, quand le Président de la République de l'époque, Jacques Chirac, avait annoncé, lors de ses vœux à la Nation, une modification de la législation qui permettrait « à des groupes de consommateurs et à leurs associations d'intenter des actions collectives contre les pratiques abusives observées sur certains marchés ».

Depuis plus de cinq ans, les gouvernements qui se sont succédé ont tous promis d'introduire dans notre droit un mécanisme de recours collectif. Mais, jusqu'à présent, aucun de ces engagements n'a été tenu.

Je rappelle également pour mémoire le nombre de rapports commis sur la question : le rapport Martineau, en 2005, le rapport Attali puis le rapport Coulon, en 2008, et j'en oublie probablement, et finalement le rapport Béteille-Yung que nous avons préparé pour la commission des lois.

J'ajoute que plusieurs États de l'Union européenne ont déjà mis en place des dispositifs de recours collectif : en 2005, l'Allemagne, qui est d'ailleurs en train de réviser sa législation afin de tirer tous les enseignements de la réforme, l'Angleterre et le Pays de Galles, en 2000, l'Italie, en 2009, les Pays-Bas, en 2005, le Portugal dès 1995 et la Suède en 2002.

Pour sa part, la Commission européenne a entamé une réflexion, au sujet de laquelle je suis moins enthousiaste que vous, monsieur le secrétaire d'État. Deux tentatives coexistaient sous la Commission précédente, l'une émanant du commissaire au marché intérieur, l'autre du commissaire à la santé. C'était sans doute une de trop ! Et, au sein de la nouvelle Commission, la question a fait l'objet d'un certain flottement. Il est de l'intérêt de notre pays de se doter d'une législation forte qui correspond à ses aspirations et à ses souhaits. Cela nous permettra de négocier à Bruxelles une législation communautaire qui nous convienne.

Lors des dernières assises de la consommation, le 26 octobre, vous vous êtes déclaré favorable, monsieur le secrétaire d'État, à la mise en place

d'une action de groupe, mais vous avez subordonné son introduction à cinq conditions. Cela fait malgré tout beaucoup !

Je citerai notamment la fin de la crise économique, dont la date est évidemment indéterminée, la réorganisation du mouvement consommériste, la transposition de la directive de 2008 sur certains aspects de la médiation en matière civile et commerciale.

Mme Lagarde elle-même est réticente, si nous avons bien compris, sans doute parce qu'elle conserve en mémoire une certaine expérience américaine. On connaît les nombreuses dérives qu'a connues le système américain. Mais, précisément, je crois que ce nous proposons répond aux critiques adressées à juste titre au modèle américain.

Notre législation en la matière m'apparaît insuffisamment protectrice. L'effectivité du droit à réparation dans les petits contentieux est faible, tandis que l'action en représentation conjointe, née d'une bonne intention, s'est révélée inefficace : la procédure demeure lourde et coûteuse du fait de frais d'avocat élevés au regard du montant du préjudice. Les victimes doivent ainsi intenter individuellement leurs actions, multipliant les recours devant des juridictions différentes et engorgeant les tribunaux.

Je rappelle ici les termes de l'article 1382 du code civil, qui constitue un principe pour les citoyens et les consommateurs et le fondement de notre action : « Tout fait quelconque de l'homme, qui cause à autrui un dommage, oblige celui par la faute duquel il est arrivé à le réparer ».

Les recours collectifs, ou class action, se sont développés aux États-Unis dans les années cinquante et soixante, mais dans un domaine tout à fait étranger à la consommation, sur le front des droits civiques, dans le cadre de la lutte contre les discriminations, et elles correspondent à une revendication historique de la gauche américaine.

C'est Ralph Nader, l'inventeur, en quelque sorte, du mouvement consommériste, qui a utilisé cet outil de la lutte pour les droits civiques et l'a appliqué au droit de la consommation.

En France, de nombreuses associations de consommateurs plaident depuis plusieurs années pour la mutualisation des coûts et des risques par l'introduction, dans notre législation, du recours collectif. Leurs revendications sont d'autant plus légitimes que certaines procédures judiciaires précédemment évoquées - l'affaire du cartel des opérateurs de téléphonie mobile ou l'affaire Vivendi -, ont une nouvelle fois mis en lumière les lacunes du droit français.

Ainsi, dans l'affaire Vivendi, les actionnaires français s'estimant lésés ont été contraints de se joindre à une class action ouverte devant le tribunal de Manhattan pour pouvoir défendre leurs droits. Avouez que c'est là une fuite regrettable tant pour la justice française que pour eux ! Fuite des capitaux ou des actionnaires, je ne sais, mais c'est en tout cas une fuite du droit !

L'introduction dans notre droit d'une procédure de recours collectif permettrait d'éviter que des particuliers ne soient contraints de faire appel à la justice américaine.

Nous avons donc déposé, dès avril 2006, avec mon excellente collègue Nicole Bricq, une proposition de loi tendant à l'introduction du recours collectif dans le droit français. Celle-ci étant devenue caduque en 2009 du fait du règlement du Sénat, nous l'avons redéposée en février 2010.

Nous sommes bien sûr conscients que notre texte peut encore être amélioré. Celui-ci a été rédigé il y a quatre ou cinq ans et notre réflexion a entre-temps évolué, si bien qu'il existe une importante marge d'amélioration. Mais nous avons redéposé ce texte afin de susciter un débat sur la question. Si nous ne l'avions pas fait, la présente discussion n'aurait pas pu avoir lieu.

Nous avons souhaité nous inscrire dans le prolongement des efforts entrepris pour démocratiser l'accès à la justice, comme la loi Neiertz de 1992.

Je rappelle que, en 2007, le programme socialiste pour l'élection présidentielle prévoyait l'ouverture de la possibilité de mener des actions de groupe. L'introduction d'une procédure de recours collectif permettra de démocratiser l'accès à la justice, de restaurer la confiance entre citoyens et professionnels et de renforcer les nécessaires contre-pouvoirs. Un citoyen n'est plus seulement un consommateur passif ; il doit devenir un « consommateur ». Dans une société marquée par le désengagement et le repli sur soi, l'action de groupe pourra restaurer la confiance dans l'action collective.

Je l'ai dit, le dispositif que nous avons conçu n'est pas parfait, mais notre réflexion a été guidée par la nécessité de créer une procédure équilibrée et compatible avec la tradition juridique française.

Nous sommes favorables à ce que le champ d'application de ce dispositif soit large. En effet, s'il est limité au seul secteur de la consommation, les droits des citoyens se trouveront restreints dans d'autres domaines. Pourquoi priver les victimes d'un dégât environnemental de la possibilité d'intenter une action en justice, alors que le consommateur de nouvelles technologies de l'information et de la communication serait, lui, dédommagé du préjudice résultant de la défectuosité de son téléphone ? À mon avis, l'ouverture du recours collectif aux victimes d'un préjudice matériel en matière d'environnement ou de santé permettra de sortir de la problématique consumériste. Nous avons renvoyé la définition du champ d'application du dispositif à un décret en conseil des ministres, afin de faciliter son adaptation au fil du temps. D'ailleurs, la même démarche avait été suivie en matière d'action en représentation conjointe.

Dans notre rapport, nous proposons de limiter le champ de l'action de groupe à la consomma-

tion, au droit de la concurrence et au droit financier et boursier. C'est là, à mon sens, une délimitation claire, sans être trop restrictive. En outre, nous prévoyons une clause de revoyure à trois ans. Par ailleurs, nous entendons réserver l'initiative du recours collectif aux associations agréées, qui devront être mandatées par au moins deux personnes. Nous ne souhaitons pas que les cabinets d'avocats puissent engager directement une action : il convient d'éviter les dérives procédurières, ainsi que d'éventuels chantages juridiques.

Notre collègue Laurent Béteille a insisté sur la nécessité de limiter l'initiative aux seules associations nationales et de permettre à plusieurs associations d'engager ensemble une action. Nous approuvons tout à fait cette remarque. En outre, M. Béteille considère que la sollicitation publique des mandats risquerait de porter atteinte à l'image et à la réputation des entreprises avant même que leur responsabilité ait été reconnue. Lors des auditions, je me suis rendu compte que c'est le principe même du mandat qui pose problème. Il serait donc préférable de renoncer à l'obligation de recueillir des mandats pour déclencher une procédure.

Enfin, nous proposons que les actions de groupe relèvent de la compétence d'un nombre limité de tribunaux de grande instance. Il s'agit non pas de spécialiser les juges, comme cela a été fait en matière de propriété industrielle, mais simplement de retenir des tribunaux dont le greffe est suffisamment étoffé.

Pour ce qui concerne la procédure en tant que telle, nous suggérons qu'elle se déroule en deux temps, comme cela a déjà été exposé. Au cours de la première phase, le juge de première instance examinerait la recevabilité et l'opportunité du recours introduit par une association agréée. Il vérifierait notamment l'existence d'un préjudice de masse et identifierait la faute du défendeur, avant de se prononcer sur la responsabilité du professionnel.

Cette première décision pourrait faire l'objet d'un recours.

Cela constitue une garantie, monsieur le secrétaire d'État, même si la procédure risque de s'en trouver rallongée d'un ou même de deux ans. Nous devrions d'ailleurs également envisager un droit d'information du procureur de la République : dans la mesure où ce dernier défend l'intérêt général, il doit pouvoir s'exprimer.

Une fois cette décision passée en force de chose jugée, le juge procéderait à l'évaluation individuelle des préjudices de chaque victime ou de chaque famille de victime. C'est le principe de l'opt-in, que nous avons retenu pour des raisons qui ont déjà été explicitées. Nous éviterons ainsi les dérapages qui peuvent être reprochés au système américain.

Concernant la procédure, nous avons tenu compte de votre observation relative à la médiation, monsieur le secrétaire d'État. Nous prévoyons en effet une phase de médiation. Certes, comme le MEDEF, vous demandez qu'elle intervienne en amont de la procédure... Je dis cela sans mauvaise intention aucune, monsieur le secrétaire d'État ! Pour notre part, nous prévoyons que la médiation prenne place, de façon optionnelle, entre les deux phases de la procédure.

Enfin, après réflexion, je pense qu'une indemnisation directe des victimes par l'entreprise serait préférable à une répartition des dommages et intérêts par les associations.

Contrairement au sentiment qui a pu être donné par M. le rapporteur ou par M. le secrétaire d'État, je crois qu'un très large accord existe sur l'ensemble de ce dossier, qu'il s'agisse de l'architecture du dispositif ou des principes retenus. Nous sommes prêts à modifier notre proposition de loi sur un certain nombre de points pour prendre en compte les recommandations du groupe de travail, qui a vraiment œuvré au fond, notamment en auditionnant de nombreuses personnes.

Pour ma part, je suis tout à fait disposé à élaborer avec M. Béteille dans un délai raisonnable

un texte commun, sur la base de la présente proposition de loi, améliorée de toutes les propositions qui ont été formulées. L'échéance pourrait être fixée à la fin de l'année.

Pourquoi attendre plus longtemps encore, monsieur le secrétaire d'État ?

Parmi les soixante-cinq personnes auditionnées, seul le représentant du MEDEF s'est déclaré hostile à un tel dispositif. La politique de la France ne se fait tout de même pas à la corbeille !

Nous sommes sur le point d'aboutir, toutes les conditions sont réunies pour cela. Tel est en tout cas notre sentiment, ainsi que celui, me semble-t-il, de M. Béteille.

Questions cribles...

La crise financière européenne

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

[séance du mardi 22 juin 2010]

Du point de vue du calendrier, le Conseil européen vient de se dérouler et le sommet du G20 doit se tenir à Toronto. Mais nous voyons bien que l'Union européenne est un bateau ivre :



elle n'a ni vision, ni projets, ni stratégie, ni leadership ! Elle n'a pas de projet, car elle ne veut pas franchir le pas du fédéralisme. Mais elle ne développe pas pour autant des politiques économiques coopératives.

Elle n'a pas davantage de stratégie : celle de Lisbonne est morte, faute d'avoir été appliquée. La nouvelle est un catalogue de bonnes intentions, sans l'ombre d'un financement communautaire. Quant au leadership, les déclarations de Mme Merkel et de M. Sarkozy ne sauraient cacher la réalité : ceux qui devraient faire des propositions à l'Union européenne sont profondément divisés !

Pour sa part, la Banque centrale européenne, qui s'est affranchie de ses dogmes pendant la crise financière, ne sait plus où elle va. Tout juste croyons-nous savoir que le commissaire chargé du marché intérieur et des services, Michel Barnier, fera au mois de septembre des propositions sur la régulation financière. Et le groupe de travail présidé par M. Van Rompuy ne s'occupe que des sanctions devant être appliquées aux États qui ne respecteraient pas le pacte de stabilité !

L'Union européenne va donc arriver très affaiblie au sommet de Toronto, au cours duquel devait être évoquée la création d'une part, d'une taxe bancaire – cette taxe systémique est destinée à prévenir le risque, afin que les États et les populations ne soient les prêteurs de dernier ressort, les assureurs des fautes commises par les banques et les établissements financiers – et, d'autre part, d'une taxe sur les transactions financières. Sur l'un et l'autre sujet, l'Europe devait se montrer à peu près unie.

Il ne sera probablement question d'aucune de ces taxes, à en juger par la lettre que M. Obama a envoyée aux chefs d'État du G20, le président américain se préoccupant, à juste titre, de la croissance. Les Européens devraient l'imiter ! Que fera le gouvernement français, si rien n'est décidé lors du prochain G20, pour faire avancer cette cause à l'échelon tant national qu'euro-péen ?

Réponse de Mme Anne-Marie Idrac, secrétaire d'État.

Madame Bricq, en ces matières, le verre est-il à moitié plein ou à moitié vide ? J'ai tendance à considérer que nous sommes en train de franchir un certain nombre d'étapes, certes, à petits pas, mais ces derniers sont ambitieux et résultent de l'action de la France, de l'Allemagne et d'un certain nombre de partenaires, notamment la Grande-Bretagne, bien qu'elle ne soit pas dans la zone euro.

J'ai rappelé tout à l'heure les progrès réalisés dans le domaine de la gouvernance de la zone euro. Qui aurait pu en rêver voilà encore un an ou quelques mois ?

Vous avez soulevé, madame le sénateur, une absence de stratégie. Pour ce qui concerne la compétitivité européenne, nous travaillons activement, vous le savez, dans le cadre de la stratégie 2020 et avec pragmatisme. Néanmoins, rien ne sera sans doute à la hauteur des ambitions des Européens les plus convaincus.

Quant aux ambitions communes aux principaux États européens membres du G20, je vous confirme que la France et l'Allemagne se sont mises d'accord pour plaider en faveur de l'instauration d'un prélèvement sur les institutions bancaires et d'une taxe sur les transactions financières, donc, sur les flux.

Nous constatons avec satisfaction que les Britanniques se rallient eux aussi à une résolution commune pour mettre en œuvre un programme ambitieux de réforme du secteur financier.

Si, par malheur, le sujet ne devait pas être traité tout de suite sur le plan international, nous n'excluons pas une décision européenne.

Réplique de Mme Nicole Bricq

Ne reste du concept de gouvernement ou de gouvernance économique – la terminologie elle-même ne fait pas l'unanimité – qu'une discipline budgétaire se réduisant à deux chiffres et une date : les critères de stabilité de 3 % et de 60 % et l'échéance de 2013 à laquelle tout le monde devra être dans les clous. On ne perçoit pas le frémissement de l'amorce d'une gouvernance ou d'un gouvernement économique, sujet sur lequel l'Allemagne et la France ne sont pas d'accord.

Quant à l'instauration de taxes sur les banques et sur les transactions financières, nos deux pays divergent sur leur assiette, sur leur vocation et sur leur produit. Il y a beaucoup à faire !

Par ailleurs, le gouvernement conservateur britannique a inscrit la création d'une taxe bancaire dans son projet de budget.

Que fait la France ? Vous ne répondez pas à cette question, madame le secrétaire d'État ! Nous reviendrons sur ce sujet, notamment lors de l'examen du projet de loi de régulation bancaire et financière.

Questions cribles...

La crise financière européenne

par François MARC, sénateur du Finistère

[séance du mardi 22 juin 2010]

Madame la secrétaire d'État, ma question porte sur l'inquiétude que l'on peut légitimement nourrir quant à la lenteur des réactions des autorités publiques en matière de régulations financière et bancaire.



Depuis l'été 2008, de nombreux sommets ont eu lieu : trois G 20 - Washington, Londres et Pittsburg - et cinq Conseils européens spécialement consacrés au sujet de la régulation financière. Il en résulte une prise de conscience, dont on se réjouit, et la prise d'engagements, mais il faut bien constater que la concrétisation de ces engagements a été extrêmement limitée.

Certes, quand bien même on peut se demander ce que vaut la classification des pays en liste blanche, grise ou noire, une liste des paradis fiscaux a été dressée. En revanche, le bilan est très maigre en ce qui concerne les normes comptables, l'information sur le risque et les rémunérations des acteurs bancaires. Par ailleurs, qu'en est-il de la position de la France au sujet de la supervision financière, chère à M. Barnier ?

Quant à la régulation bancaire, que Mme Bricq vient d'évoquer, aujourd'hui, on attend que M. Obama donne le « la », mais l'on ne peut qu'être inquiet puisque la presse titrait hier : « Le G20 va officiellement enterrer l'idée d'une taxe bancaire ». Le quiproquo est donc complet : d'un côté, l'on nous dit que l'on plaide pour une taxe et que les États-Unis veulent

mettre en place un dispositif ; de l'autre, on nous annonce par avance que l'idée va sans doute être enterrée par le G20.

En définitive, et je suis certain que vous en êtes consciente, madame la secrétaire d'État, il y a un décalage manifeste entre les déclarations visant à une moralisation du capitalisme et les engagements minima, voire les réactions apeurées du gouvernement français face à la volonté exprimée par l'Allemagne, par exemple, d'interdire les ventes à découvert à nu de certains produits spéculatifs.

Dans ces conditions, pourriez-vous nous indiquer comment la France va s'organiser pour mettre le pied sur l'accélérateur de la régulation ? Les mêmes causes produisant les mêmes effets, on sait bien que si rien n'est plus rapidement entrepris, on court le risque d'assister très bientôt à d'autres phénomènes très inquiétants.

Réponse de Mme Anne-Marie Idrac, secrétaire d'État.

Monsieur le sénateur, il n'est évidemment pas facile d'instaurer une régulation financière mondiale alors qu'il y a eu tant de dérives depuis des décennies et qu'une telle régulation passe par des modalités techniques très complexes.

Les difficultés et, oui, les résistances existent, mais elles ne doivent pas nous empêcher d'être particulièrement volontaristes et imaginatifs dans les propositions que nous mettons sur la table, avec conviction, lors des discussions avec nos partenaires. Je rappelle que, en matière de régulation, la France prend l'initiative à trois échelons.

Je commence par le niveau de l'Union européenne, au cœur des dispositifs, comme en témoignent les initiatives prises et les accords passés en matière de supervision, de hedge funds, de paradis fiscaux, ou encore de produits dérivés.

Bien entendu, la régulation intervient aussi à l'échelle internationale.

Vous avez dit, monsieur Marc, que les résultats du G20 étaient déjà connus. Pour ma part, je ne préjugerai pas les résultats, surtout négatifs : nous avons eu de bonnes surprises.

Personne ne croyait, lorsque le Président Sarkozy a pris, le premier, l'initiative de réunir le G20, non plus simplement au niveau des ministres des finances, mais à celui des chefs d'État et de gouvernement, qu'il serait possible d'adopter des décisions et des mesures en matière de régulation.

Nous avons aujourd'hui bon espoir de convaincre un nombre de partenaires de plus en plus élevé et, comme je le faisais remarquer tout à l'heure, la France, l'Allemagne et la Grande-Bretagne sont unies sur ce point.

Enfin, pour ce qui concerne l'étage national, c'est-à-dire celui de la loi française, vous ont été proposées au fil des mois et encore tout récemment, mesdames, messieurs les sénateurs, des dispositions qui mettent la France au meilleur rang et même à l'avant-garde sur tous les sujets relatifs à la régulation.

Réplique de M. François Marc

Pour ma part, j'ai lu, comme chacun de nous, les dépêches annonçant que les ministres des finances du G20, qui se sont encore récemment réunis en Corée du Sud, avaient décidé de « renoncer à une taxe commune » et que les chefs d'État et de gouvernement se contenteraient « sans doute d'entériner le principe du financement par le secteur financier lui-même de ses futures faillites »...

Il s'agit donc bien d'une forme de résignation anticipée, que nous ne pouvons que déplorer face aux réalités que je dénonçais tout à l'heure.

S'agissant ensuite de la position du gouvernement français, vous n'apportez pas, madame la secrétaire d'État, tous les éléments rassurants que nous pouvions espérer.

Ainsi, nous restons sur l'impression que la France était « à la remorque » lorsque l'Allemagne a annoncé qu'elle allait interdire les ventes à découvert à nu, plusieurs de nos ministres ayant alors déclaré qu'une telle mesure était prématurée, inefficace et donc pas nécessairement utile...

Il semble bien que la France tarde, en somme, à agir, ce qui est inquiétant pour l'avenir. Nous souhaitons donc ardemment qu'une action plus vigoureuse soit entreprise, sujet dont nous aurons, à n'en pas douter, d'autres occasions de débattre.

Questions cribles...

La crise financière européenne

par Michel SERGENT, sénateur du Pas-de-Calais

[séance du mardi 22 juin 2010]

Voilà seulement quelques semaines, les chefs d'État européens se sont entendus pour mettre en place un mécanisme de stabilité financière garanti par les États membres à hauteur de 444 milliards d'euros. Depuis, pas une journée ne s'écoule sans annonce d'une nouvelle série de mesures d'austérité.



Non seulement le Conseil européen qui s'est tenu à la fin de la semaine dernière a entériné une politique d'austérité généralisée, en guise de stratégie de sortie de crise, mais il a demandé au G20 de Toronto de valider les politiques de rigueur globale engagées.

Les États membres s'entendent aujourd'hui sur les sanctions renforcées, au lieu de s'attaquer d'abord aux problèmes de fond. L'austérité est élevée au rang d'objectif politique commun. La réduction des dépenses, dont la liste s'allonge sans cesse, pénalise ainsi les citoyens en remettant en cause les normes sociales.

La stratégie 2020, qui devait être une stratégie de relance et d'investissement pour l'Europe, ne fait finalement qu'énoncer des réformes structurelles subordonnées à l'assainissement budgétaire. La nécessité de la réduction des déficits ne doit pas détourner les États membres du besoin d'une politique de croissance qui réoriente les politiques publiques vers l'emploi et les investissements.

Pour cette raison, le pacte de stabilité doit être révisé, étant rappelé qu'il est non pas une fin en soi, mais un moyen d'atteindre des objectifs communs : croissance et stabilité, éléments que je cite volontairement dans cet ordre, car il ne pourra y avoir de retour à la stabilité si la croissance est brisée et si les écarts de compétitivité ne sont pas comblés. Nous estimons que les conditions ne sont pas aujourd'hui réunies pour une sortie de crise. Les politiques de soutien doivent être maintenues tant qu'il n'y a pas de reprise de la croissance. Nous n'avons eu de cesse de le rappeler depuis le début de cette crise.

C'est aussi ce qu'a affirmé Barack Obama dans une lettre adressée aux chefs d'État et de gouvernement du G20 : « nous devons être souples pour ajuster le rythme de la consolidation et apprendre des erreurs commises par le passé, quand les mesures de relance avaient été retirées trop vite. » Aussi, madame la secrétaire d'État, quelle réponse portera le gouvernement français, en particulier Mme Lagarde, au président américain à l'occasion du G20 de Toronto ?

Réponse de Mme Anne-Marie Idrac, secrétaire d'État.

Je tiens tout d'abord à préciser que la France a interdit les ventes à découvert à nu dès le mois de septembre 2008 et donc, s'il y avait un décalage par rapport à l'Allemagne, il était dans l'autre sens...

Cela étant dit, il est vrai, monsieur le sénateur, que chacun cherche le chemin, un peu étroit, il faut bien l'avouer, entre d'une part, la nécessité de consolider les finances publiques et, d'autre

part, celle de ne pas saper les éléments les plus porteurs de la croissance.

La consolidation des finances publiques est apparue comme une nécessité dans divers pays, qui, hélas, comme la Grèce, mais aussi le Portugal et l'Espagne, ont connu des tensions persistantes sur les marchés de leur dette publique. Dans notre cas, il s'agit de respecter les engagements que nous avons pris, en particulier celui de ne pas alourdir la charge de la dette et le coût du remboursement de celle-ci pour nos finances publiques, d'autant que cela aurait aussi pour effet de brider l'activité.

Vous le savez, les mesures d'économie que nous adoptons ont pour objet de préserver l'investissement – je pense en particulier aux dépenses d'avenir financées par l'emprunt –, mais en aucun cas de renoncer à tout ce qui peut améliorer notre compétitivité, et donc d'assurer le meilleur chemin de croissance à notre pays.

Réplique de M. Michel Sergent

Je vous remercie, madame la secrétaire d'État, de cette réponse, mais je dois constater que nous ne sommes aujourd'hui qu'en position de réaction à la crise et non en situation de construction d'un système viable permettant à l'Union européenne de redevenir la zone de prospérité qu'elle a été.

Le Conseil européen aurait dû proposer des plans concrets pour une coordination économique qui repose enfin sur une solidarité européenne retrouvée. Ce n'est pas le choix qui a été fait, et encore moins celui de notre gouvernement ou du secrétaire général de l'Élysée, qui a annoncé dans le Financial Times la prise de nouvelles mesures d'austérité dès l'automne prochain. Pourtant, l'urgence est aujourd'hui de ne pas tuer dans l'œuf la faible croissance qui s'annonce.

Il faut donc établir un dosage entre politique de relance et consolidation budgétaire progressive qui permette de retrouver une croissance

durable, accepter une restructuration des dettes de tous les États membres, en commençant par la Grèce, augmenter les ressources propres de l'Union européenne pour financer cette relance et les différents objectifs fixés.

Bref, une autre stratégie commune est possible, combinant stratégie d'investissement et soutien à long terme des finances publiques.

C'est le signal minimal qui peut être lancé aux citoyens européens, qui ne peuvent pas comprendre que c'est à eux de payer les conséquences de ces crises.

C'est bien de solidarité dont ils ont besoin ! Paul Krugman, prix Nobel de l'économie 2008, ne dit pas autre chose ces jours-ci lorsqu'il affirme qu'il est à la mode non plus de créer des emplois, mais d'infliger de la souffrance...

Question orale avec débat...

Egalité des chances dans l'enseignement primaire primaire et secondaire

par Serge LAGAUCHE, sénateur du Val-de-Marne, auteur de la question

[séance du jeudi 24 juin 2010]

Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, l'échec scolaire constitue un handicap majeur pour notre pays, dont il menace la cohésion sociale et la compétitivité. En effet, dans un monde de concurrence et d'innovation, dans une société de la connaissance et du savoir, l'éducation est la meilleure chance qui puisse être donnée aux citoyens et le principal facteur de la croissance.



Pourtant, les résultats de notre système d'enseignement ne correspondent pas à nos attentes en termes d'efficacité et de solidarité. Il favorise ceux qui disposent des meilleures chances au départ et les situations d'échec scolaire touchent essentiellement les enfants de familles défavorisées.

Un récent rapport de l'Organisation de coopération et de développement économiques, l'OCDE, consacré à la mobilité intergénérationnelle relève que c'est en France et aux États-Unis que la réussite sociale du père influence le plus la performance des enfants dans l'enseignement secondaire. Plus tard, le revenu des enfants est déterminé à hauteur de 40 % par celui des parents, alors que ce taux est de moins de 20 % en Suède. Autrement dit, l'« ascenseur social » français est bloqué.

Cet échec de la formation initiale, désespérant pour les individus, pèse lourdement sur la

réussite collective et la cohésion sociale. C'est bien là une des leçons essentielles des enquêtes du programme for international student assessment -le PISA - de l'OCDE.

La France compte une proportion beaucoup trop élevée d'élèves très faibles à l'âge de 15 ans : un cinquième environ de l'effectif se trouve dans cette situation dans les trois domaines de compétence concernés. L'accroissement continu de ce pourcentage entre 2000 et 2006 est plus préoccupant encore : les résultats, déjà mauvais, continuent de se dégrader. Notre pays produit de nombreux bataillons d'élèves en situation d'échec, ce qui, par corollaire, entraîne un accroissement des écarts sociaux. De fait, le vivier de son élite est trop faible. Or les transformations de l'économie exigent des qualifications plus élevées pour l'ensemble de la population.

Les pays qui s'en sortent le mieux, en termes de niveau global d'éducation et de qualité des élites, sont le plus souvent, selon les enquêtes du PISA et comme le souligne le rapport de la Cour des comptes, ceux qui ont mis en œuvre des stratégies actives de lutte contre les difficultés scolaires, passant par un soutien systématique, par un tronc commun de longue durée et par un financement privilégié de l'école primaire. Car l'échec scolaire marque d'abord l'échec de l'école. La volonté de faire émerger une élite doit s'accompagner de la volonté de faire progresser parallèlement l'ensemble des élèves, en particulier ceux qui ont le moins de chances de réussir.

Le nouveau document proposé par l'Union européenne - la stratégie Europe 2020 - pour remplacer la stratégie de Lisbonne, qui arrive à

échéance à la fin de l'année 2010, nous conforte dans cette ambition. La réduction de l'échec scolaire est un objectif majeur de l'Union européenne, corrélé à l'augmentation du nombre de diplômés de l'enseignement supérieur : « L'objectif en matière de réussite scolaire doit permettre de régler le problème de l'abandon scolaire dont le taux, qui est actuellement de 15 %, doit être ramené à 10 %, et d'augmenter la part de la population âgée de 30 à 34 ans ayant achevé un cursus universitaire de 31 % à au moins 40 % en 2020. » Nous devons prendre conscience qu'une obligation de résultat s'impose à nous.

Nous avons la volonté de contribuer à réaliser cette ambition : rendre l'école de la République à la fois plus performante et plus égalitaire. Dans cette optique, rien ne sert de faire succéder des mesures sectorielles inefficaces, qui ne traitent pas le problème dans son ensemble – un jour on favorise l'entrée des élèves méritants dans les filières d'excellence, un autre on se penche sur le problème de la violence à l'école, un autre encore la réflexion porte sur les rythmes scolaires. Au contraire, appuyons-nous sur ce qui existe, sur les avis émanant tant de représentants de la communauté éducative que d'experts reconnus, sur les propositions fortes de chercheurs en vue d'une rénovation du service public de l'éducation.

À nos yeux, déconcentration, personnalisation et ouverture doivent être les maîtres mots d'une réforme ambitieuse du service public de l'éducation. Il est navrant de constater que notre système scolaire engendre trop fréquemment un sentiment d'insatisfaction, non seulement chez les élèves, mais aussi chez les personnels. Les bonnes volontés sont pourtant nombreuses, mais elles sont trop souvent réduites à l'impuissance et au découragement. Les enseignants eux-mêmes, malgré leur investissement dans leur métier, se sentent démunis pour lutter efficacement contre les difficultés qui entravent le parcours scolaire d'élèves dont certains manifestent de plus en plus tôt des comportements incompatibles avec les apprentissages.

Des mesures de déconcentration pourraient donner plus de souplesse au système et, sans remettre en cause la nécessaire préservation d'une cohérence nationale, diffuseraient les responsabilités et les prises d'initiatives.

Le rôle de l'administration centrale pourrait être recentré sur des fonctions essentielles : fixer les cadres et les programmes généraux, réaliser une péréquation des moyens, contrôler les diplômes et délivrer les habilitations. Au-delà, une grande part pourrait être laissée à l'initiative, à l'adaptation aux caractéristiques locales et à la diversité des publics.

Ainsi, il serait utile que les académies bénéficient de marges de manœuvre plus importantes, pour favoriser l'émergence d'une politique fondée sur des projets, sur des expérimentations ayant vocation à se généraliser, vraiment adaptées à la réalité des territoires, ruraux ou urbains, favorisés ou non.

Les récentes études sur le modèle éducatif finlandais sont éclairantes à cet égard et nous pourrions utilement nous inspirer de certaines des caractéristiques de celui-ci, notamment en matière de gouvernance des établissements scolaires. En valorisant davantage l'expérience concrète de terrain, les équipes enseignantes, soutenues par les chefs d'établissement, formaliseraient leur propre projet d'établissement, ainsi que les objectifs à atteindre. Elles disposeraient d'une grande liberté et adapteraient leur démarche pédagogique pour réussir.

La notion d'établissement en tant que communauté éducative est très faible en France, tant parmi les enseignants et l'encadrement que parmi les élèves et leurs parents. Or, le climat scolaire est, on l'oublie trop souvent, un facteur de réussite, et le projet d'établissement est un gage de cohérence et de cohésion. Il faut susciter le plaisir d'apprendre à l'école et de vivre ensemble au quotidien, car l'espérance ne peut se construire sur la souffrance ou sur la remise en cause permanente de notre système éducatif.

Le développement des affectations sur profil, voire le recrutement par cooptation, sont des pistes intéressantes, car cela permettrait enfin l'adéquation entre les compétences des enseignants et les exigences des postes. C'est le principe qui prévaut dans les filières d'excellence, dans les grandes écoles en particulier. À l'autre bout de la chaîne, en revanche, les élèves rencontrant les plus grandes difficultés et qui suivent leur scolarité dans des établissements peu favorisés ont souvent face à eux des enseignants non volontaires et peu préparés à exercer leur métier dans un environnement difficile.

Le corollaire de cette autonomie accrue est inévitablement une évaluation renforcée : d'abord, une évaluation interne à l'établissement, conduite par le chef d'établissement et par le conseil pédagogique, puis une évaluation à l'échelon national. Ainsi, les écoles et les collèges devraient être évalués de manière publique et contradictoire, en fonction des résultats obtenus par rapport aux objectifs fixés et aux caractéristiques des populations prises en charge.

Cette évaluation, qui existe déjà de manière informelle et incontrôlée, déboucherait sur une information publique permettant de souligner les carences des établissements, d'évaluer les moyens nécessaires et de mobiliser tous les acteurs. Elle donnerait lieu à la publication annuelle de rapports circonstanciés, académie par académie, et, bien entendu, à la remise annuelle d'un rapport au Parlement et aux commissions concernées. Une telle évaluation serait plus efficace que la suppression pure et simple de la carte scolaire. Les inconvénients de celle-ci ont été soulignés à maintes reprises, mais sa suppression sans remplacement par un outil de régulation renforce le risque de ghettoïsation des écoles et des collèges dans les zones les plus fragiles sur les plans économique et social.

N'étant pas indépendante de la cité, l'école ne peut évoluer en ignorant la marche de la société. On ne pourra bâtir une école égalitaire

et juste dans une société d'injustice qui laisse prospérer des zones d'exclusion. Comme le souligne le rapport de la Cour des comptes, il faut adapter l'organisation scolaire aux besoins des élèves.

De même qu'un lien réciproque unit l'individu à la société, si l'école contribue à construire la société, la société bâtit l'école et lui donne son orientation. C'est pourquoi enseignants, chefs d'établissement, élus locaux, parents, mouvements associatifs devraient s'investir dans la construction d'un réseau éducatif multiforme, ancré dans le quartier, doté de moyens adéquats, dont l'école serait le centre. L'éducation des jeunes doit être une coproduction, l'affaire de tous, de l'échelon local jusqu'au plan global. Dans ces conditions, le problème de la carte scolaire ne se poserait plus ; les élèves, les professeurs et les parents retrouveraient le goût et la fierté de leur lieu de vie, de leur école, dont les réussites et les objectifs seraient respectés et partagés collectivement. La valorisation des compétences des enseignants devrait comporter des modalités motivantes pour l'équipe pédagogique : pour l'enseignant, évaluation transdisciplinaire prenant en compte son adaptabilité, la qualité de sa formation initiale et continue, son adhésion à un projet collectif ; pour l'établissement, mesure de la progression des élèves en fonction de leur niveau de départ, insertion des élèves décrocheurs, évaluation selon le triptyque « savoir, savoir-faire, savoir-vivre ». On donnerait ainsi plus de poids au mérite des enseignants, à leurs résultats, à leur implication dans la gestion collective de l'établissement qu'à leur ancienneté. À cet égard, afin de préserver le souffle de l'engagement, les inspections d'académie devraient avoir la possibilité d'inviter les enseignants, tous les quatre ou cinq ans, à participer au mouvement et à changer d'établissement.

Dans le cadre d'orientations fixées à l'échelon national ou régional, les enseignants devront donner corps au projet éducatif, adapter les programmes à partir du socle commun, diversifier les méthodes, déterminer les itinéraires pédagogiques, choisir les rythmes.

Le temps d'apprendre ne coïncide pas avec les rythmes scolaires, et la progression des élèves les plus fragiles n'est pas linéaire. L'intérêt d'un apprentissage par cycle, respectueux des rythmes de l'enfant, permettant de juguler le redoublement, inefficace, n'est plus à démontrer. Encore faut-il que cette politique soit appliquée par des professeurs formés à ces rythmes d'apprentissage différenciés. Une expérience obligatoire en maternelle pour les professeurs des écoles exerçant en primaire pourrait utilement compléter une formation initiale sur les besoins spécifiques en matière d'apprentissage des enfants de 2 à 6 ans.

De nouvelles modalités de formation devraient en conséquence être envisagées. Il conviendrait de mettre en place une formation continue non plus facultative, mais obligatoire, mettant l'accent sur les méthodes de pédagogie différenciée, permettant la prise en charge d'une classe hétérogène ou d'élèves en grande difficulté sur le plan scolaire ou comportemental.

Si l'école doit donner à tous un bagage commun, elle doit aussi permettre à chacun de trouver la voie de sa réussite sociale et professionnelle. La nécessité de ne laisser personne sur le bord de la route, sans abaisser pour autant le niveau général, doit conduire à mettre en place des enseignements et des méthodes personnalisés, des formes d'aide et d'encadrement au sein de la classe tenant compte d'aptitudes et d'aspirations différentes. L'instauration de l'égalité en milieu scolaire, condition de la mobilité sociale, ne peut résulter d'une « égalité républicaine » de façade. Elle exige à l'évidence des politiques différenciées, elle requiert une inégalité de traitement au bénéfice des élèves et des territoires les plus défavorisés, par une identification des différences existant entre les élèves, en vue d'adapter les parcours et les méthodes d'enseignement.

Face à une véritable hétérogénéité des niveaux scolaires au sein même des classes, il est essentiel d'apporter une différenciation pédagogique. De ce point de vue, une réflexion doit être menée, en particulier, sur les dispositifs

d'aide personnalisée : il est crucial qu'ils soient intégrés à la classe. L'aide aux élèves les plus en difficulté doit être apportée pendant le temps scolaire commun à tous les élèves, dans le cadre normal des activités de la classe, et non pendant les temps de récréation ou la pause du déjeuner. Il faut cesser de cantonner les élèves les plus en difficulté dans des dispositifs d'aide « traditionnels », dévalorisants et mal perçus, pour les placer au contraire dans des situations où ils puissent agir par eux-mêmes, constater les résultats concrets de leur action et prendre conscience de leur propre capacité à évoluer. Les élèves « marginalisés », isolés par la faiblesse de leurs résultats scolaires, ne doivent pas être stigmatisés davantage encore du fait de comportements absentéistes, insolents, voire violents. Il faut redonner du sens à leur cursus scolaire : c'est la raison pour laquelle aucun élève ne doit être complètement séparé de la classe, dans la mesure où il est possible de mettre en place un parcours individualisé.

Notre principal objectif doit être de prévenir la rupture scolaire des élèves les plus fragiles, en assurant, au sein du système éducatif, les meilleures conditions d'apprentissage possibles, afin de leur permettre de trouver une orientation positive.

Les parcours des élèves qui finissent leur scolarité sur un échec et en situation de décrochage ont fait l'objet de nombreuses études, de multiples rapports ; les étapes qui jalonnent ces parcours sont connues. Une intervention en amont, préventive, est toujours plus efficace qu'une intervention palliative et curative.

Pour les enfants de nombreuses familles appartenant à des milieux sociaux défavorisés, la scolarisation en maternelle dès l'âge de 2 ans est un élément déterminant en vue de la mise en place correcte des dispositifs cognitifs qui permettront ensuite la maîtrise de la langue et l'acquisition de compétences fondamentales. Cette scolarisation précoce et adaptée sera aussi une occasion privilégiée de renforcer les contacts et les liens avec les familles.

On s'accorde à reconnaître aux parents un rôle important dans la réussite de leur enfant et dans la gouvernance de l'école ; encore faut-il leur donner les moyens de devenir parents d'élève. Favoriser l'accueil et la formation du parent en tant que parent d'élève, c'est lui donner le maximum de chances de s'intégrer au sein du système scolaire, au bénéfice de son enfant. Rien ne sert d'accroître un peu plus encore les tensions entre les familles et l'école en brandissant la menace d'une suspension des allocations familiales ! Au contraire, il s'agit d'abord de montrer à la famille que, loin de constituer une sanction, les efforts, les obligations, le travail demandé aux enfants sont une contrepartie de l'investissement consenti par la République dans l'éducation et la formation, atouts majeurs donnés à chaque enfant afin de lui permettre de maîtriser sa vie future. L'école a tout à gagner à instituer, dès le début de la scolarisation, un dialogue permanent avec les familles, en leur permettant de joindre facilement, à tout moment, un professeur référent ou tuteur de leur enfant.

En ce qui concerne l'école primaire, le constat est insupportable : 40 % des élèves sortent du CM2 avec des lacunes graves.

Les travaux sur l'inadaptation du temps scolaire à l'enfant, sur le métier d'enseignant, sur l'organisation de l'école ne manquent pas, qui mettent en évidence les insuffisances du système et les moyens d'y remédier. Ce chantier devrait être d'autant plus prioritaire qu'il est unanimement reconnu que l'acquisition des fondamentaux déterminant l'avenir des jeunes se joue dès les premières années de l'éducation primaire.

Il est des étapes qui font grandir, si elles sont préparées et accompagnées. Le hiatus qui existe toujours, malgré la politique des cycles, entre la grande section de maternelle et le cours préparatoire est l'une des insuffisances « les plus sérieuses » de l'école primaire, souligne le rapport de 2007 du Haut conseil de l'éducation, et il peut être une première cause de rupture pour les élèves les plus fragiles. D'une manière générale, des ruptures importantes peuvent surve-

nir à chaque fin de cycle : passage de la maternelle à l'école élémentaire, du CM2 à la sixième et, après la troisième, au lycée professionnel. Pour préparer au mieux ces transitions, un dialogue constant, voire un travail conjoint, entre les enseignants de grande section de maternelle et ceux de CP doit s'instaurer, des visites de groupes d'élèves et d'enseignants de classes de CM2 dans les collèges pourront être utilement organisées.

Souvent, en effet, l'élève en difficulté fait état d'un décalage, mal vécu, entre l'image qu'il a de l'école et la réalité, avec des problèmes d'organisation du travail, de gestion du temps, de méthodes, de maintien de l'attention pendant les cours, de motivation, d'insertion dans le groupe. Dans ces périodes de transition, un dispositif de repérage rapide, tel qu'une cellule de veille pédagogique dotée d'outils appropriés, des élèves potentiellement décrocheurs - passifs, souvent absents ou présentant des problèmes comportementaux - doit pouvoir être mis en œuvre. Les résultats obtenus lors des évaluations nationales et intermédiaires dans l'ensemble des disciplines pourraient être davantage pris en compte pour le repérage de ces élèves. Enfin, la problématique du travail personnel doit être traitée en tant que telle au sein de l'enseignement scolaire.

Le collège unique est souvent présenté comme le maillon faible de notre système éducatif, qui souffre, paradoxalement, d'une différenciation anormalement marquée et précoce des parcours des élèves.

Tout en maintenant un socle commun renforcé assurant à tous une formation fondamentale, il conviendrait d'introduire une véritable diversification des parcours, grâce à de meilleurs dispositifs d'orientation. L'orientation ne doit plus s'opérer par l'échec, mais être fondée sur la construction d'un projet personnel de vie. Donner le temps de l'apprentissage, favoriser l'écoute permet de restaurer la confiance de l'enfant dans ses capacités à exprimer son point de vue et ses choix, ce qui aidera l'enseignant à mieux le guider, en tenant compte de sa personnalité, qui va s'exprimer très tôt.

Dans cette perspective, l'institution scolaire doit prendre davantage en considération le monde professionnel, le rôle déterminant que jouent les entreprises. Pour y familiariser les élèves, l'école doit s'ouvrir au milieu professionnel, au travers de réunions d'information, de travaux dirigés ou de stages, et ce à tous les niveaux. Pour les élèves les plus en difficulté, il faudrait, dès la quatrième, envisager la diversification des parcours en termes d'options – passerelles vers des lycées professionnels, stages... –, afin de permettre tant aux enfants qu'à leurs parents de découvrir d'autres voies de réussite. Dans cette optique, des filières professionnelles parallèles à la filière générale et reliées à celle-ci par des passerelles utilisables dans les deux sens pourraient être créées. Enfin, en dernier recours, les « écoles de la deuxième chance » devraient être généralisées, car il importe de tout mettre en œuvre pour favoriser le retour en formation de ceux qui sont sortis de l'école sans qualification ou qui souhaitent en acquérir une autre.

Toutes ces mesures procèdent de la même ambition : pour ces élèves qui ont du mal à donner sens à leur présence au sein de l'école, il importe de tenter une ouverture sur l'environnement économique et culturel, que tous ne perçoivent pas. Les élèves d'origine modeste sont encore ceux qui ont le moins accès à des activités culturelles, sportives, artistiques. Il revient donc à l'école d'élargir leur horizon quotidien, de renouveler le regard qu'ils portent sur eux-mêmes, sur les autres et sur leur environnement. L'école doit permettre aux enfants et aux adolescents de se construire au cœur de notre monde. Elle doit réaffirmer son ambition d'une formation humaniste ouverte sur son environnement social et culturel.

Tels sont, monsieur le ministre, les principes qui doivent selon nous fonder une nouvelle gouvernance du service public de l'éducation nationale, qui n'est, à l'évidence, pas à l'ordre du jour ! Certes, vous rappelez souvent, depuis la parution du rapport de la Cour des comptes, que le président de cette dernière, M. Didier Migaud, a déclaré que la politique de l'éduca-

tion nationale que doit conduire l'État n'est pas qu'une affaire de moyens. Mais elle exige au minimum une ligne politique, un engagement clair, cohérent et durable ! Avec la politique de réduction des effectifs que vous mettez en œuvre, nous en sommes loin !

La Cour des comptes a constaté que votre ministère ne connaît pas le coût des politiques éducatives ou du fonctionnement des établissements d'enseignement et ne répartit pas systématiquement les moyens en fonction des objectifs qu'il affiche. Avant de trancher dans les moyens, il faut procéder à une évaluation systématique du coût et de l'efficacité des dispositifs éducatifs et des établissements ! Avant de proposer l'augmentation du nombre d'élèves par classe, il faut tenir compte de la spécificité des enjeux dans l'enseignement primaire et du sous-investissement dont celui-ci fait l'objet !

Or la politique de suppression des emplois dans l'éducation nationale ne s'est pas accompagnée d'une méthode visant à améliorer les résultats dans l'enseignement, tant primaire que secondaire. Aucun effort n'a été fait pour structurer, à tous les niveaux, le corps enseignant et lui donner les moyens d'obtenir de meilleurs résultats ! Aucun objectif n'est fixé, sur le terrain, en termes de niveau des établissements, en vue d'une affectation progressive des moyens nécessaires pour réduire le nombre d'échecs scolaires. Diminuer les effectifs ne garantira pas que les équipes pédagogiques seront soudées et efficaces, car derrière les chiffres se trouvent des hommes ! Comment mobiliser les énergies, développer des projets sans être assuré de la continuité de la volonté publique ?

Monsieur le ministre, permettez-moi de rappeler deux préconisations de la Cour des comptes : « Il est nécessaire, non seulement de parvenir à une répartition nettement plus différenciée des moyens entre les établissements, mais également de procéder à des arbitrages entre les politiques et les actions éducatives, après les avoir systématiquement évaluées ;

« L'organisation du système scolaire et ses modes de gestion doivent être profondément réformés : il est désormais impératif de remplacer la logique de l'offre scolaire par une logique fondée sur la demande, c'est-à-dire sur une connaissance nettement plus précise des besoins des élèves. »

Quelle est votre réponse ? Il est temps que l'État affronte, comme le recommande la Cour des comptes, « l'inadaptation de la structure du système scolaire » pour approcher – enfin ! – l'objectif de la loi de 2005 pour l'avenir de l'école, à savoir la réussite de tous les élèves.

Question orale avec débat...

Egalité des chances dans l'enseignement primaire primaire et secondaire

par Bernadette BOURZAI, sénatrice de la Corrèze

[séance du jeudi 24 juin 2010]

Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, j'interviens à la place de Mme Françoise Cartron, retenue en Gironde. Je voudrais évoquer la situation de l'école maternelle, en partant d'un constat : seulement 8 % des élèves ayant redoublé la classe de cours préparatoire obtiendront un jour le baccalauréat... Ce seul chiffre illustre l'importance essentielle de l'école maternelle pour la réussite à l'école primaire, bien sûr, mais aussi pour le reste du cursus scolaire. La préscolarisation doit être au cœur de nos réflexions sur une politique d'éducation permettant la réussite de tous les élèves. En effet, l'école maternelle est un lieu privilégié pour agir en vue de la réduction des inégalités sociales.



Le premier facteur de décrochage scolaire tient au langage. Le linguiste Alain Bentolila note ainsi que, « à l'arrivée au CP, les enfants les plus fragiles maîtrisent six fois moins de mots que les meilleurs ». Il est évident que des lacunes dans la construction du langage et dans l'acquisition du vocabulaire ont une influence désastreuse lorsque débute l'apprentissage de la lecture. Des expériences comme le programme « Parler bambin » ont démontré que la familiarisation des tout jeunes enfants issus de milieux défavorisés avec des outils langagiers complexes et avec la notion de conversation en général accroissait de façon très significative leurs chances de réussite.

Pour de nombreux enfants, en particulier issus de l'immigration, l'école maternelle est aussi le premier point de contact avec la langue française. Elle doit donc être le lieu de l'apprentissage du langage et de la familiarisation de l'enfant avec la culture scolaire. Vous en convenez, monsieur le ministre, puisque lors de la présentation de votre plan de lutte contre l'illettrisme, vous avez affirmé que la maternelle était un rouage essentiel, qui « prépare les conditions d'entrée dans l'écrit ». En conséquence, les inspecteurs des classes de maternelle ont reçu pour consigne de se concentrer sur l'« apprentissage méthodique du vocabulaire, pour combler l'écart entre les milieux sociaux ».

On ne peut que se réjouir de ces déclarations d'intention. Il est cependant dommage que, depuis 2002, l'objectif de « réussite de tous les élèves » ait disparu des programmes de l'école maternelle. Il est surtout dommage, monsieur le ministre, que vos propos soient le miroir inversé de votre politique, comme en témoignent les trois exemples suivants. Tout d'abord, des chercheurs en sciences de l'éducation comme Agnès Florin ont montré l'effet positif de la scolarisation dès 2 ans pour les enfants issus de milieux défavorisés. Cette scolarisation est d'ailleurs encouragée par la loi d'orientation de 1989, notamment dans les ZEP et les zones de revitalisation rurale. Or que faites-vous ? Vous décidez de ne plus comptabiliser les enfants de 2 à 3 ans pour les décisions d'ouverture de classes. Cela a d'ailleurs valu à l'État une condamnation par la cour administrative d'appel de Bordeaux en février dernier...

Ensuite, dans les fameuses fiches « antipédagogiques » préparées par vos services, la maternelle n'échappe pas aux coups de ciseaux : la

scolarisation des enfants de 2 ans est rendue impossible. Vous proposez d'augmenter les effectifs pour diminuer le nombre d'enseignants, alors que toutes les expériences pédagogiques menées actuellement démontrent que l'apprentissage du langage nécessite des structures de taille réduite, permettant la mise en œuvre d'une pédagogie différenciée.

Enfin, la formation des maîtres est une question essentielle. Comment pouvez-vous prétendre renforcer le rôle de la maternelle dans la lutte contre le décrochage scolaire tout en éloignant encore un peu plus les jeunes enseignants d'une spécialisation adaptée ? Les modes d'apprentissage propres à l'école maternelle exigent de la part de l'enseignant un œil expérimenté, une formation approfondie, une bonne connaissance du développement de l'enfant. Comment un étudiant les acquerra-t-il dans le cadre de la « mastérisation », et en l'absence d'une formation continue spécialisée ?

Longtemps, notre école maternelle a fait figure de modèle. Elle fonctionnait bien, et peut-être n'a-t-elle pas été l'objet de suffisamment d'attention ces dernières années. Or la maternelle est une école à part entière et un lieu privilégié de la réalisation de l'idéal républicain d'égalité des chances. Monsieur le ministre, ne la sacrifiez pas à votre obsession du chiffre !

Question orale avec débat...

Egalité des chances dans l'enseignement primaire primaire et secondaire

par Maryvonne BLONDIN, sénatrice du Finistère

[séance du jeudi 24 juin 2010]

Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, nous avons aujourd'hui l'occasion de rappeler que notre modèle républicain se veut garant de l'égalité des chances, afin de permettre à chacun de réaliser ses ambitions. Or le constat est sans appel : l'école aggrave l'inégalité des chances ! Le système institutionnalise le déterminisme social et, par une forme de « délit d'initiés », garantit les meilleures places aux mieux nés.



Toutes les études le montrent, c'est dès la première année du primaire que se joue l'avenir de notre pays. Or 40 % des élèves sortent du système éducatif sans maîtriser les compétences censées être acquises à la fin du primaire. À cet égard, je vous invite à lire Prévenir l'exclusion scolaire et sociale des jeunes, ouvrage publié sous la direction de Danielle Zay qui montre combien ces deux dimensions de l'exclusion sont liées. L'école primaire va mal, beaucoup d'orateurs l'ont dit : organisation par cycles non effective, lourdeur des programmes, manque de formation des enseignants, affectations parfois non désirées, défaut de coordination et de pilotage du système. Malheureusement, c'est une logique comptable qui anime la politique du Gouvernement, quand la priorité devrait être de remettre à plat toute l'organisation du temps scolaire, en prenant enfin en compte les rythmes biologiques de l'enfant et de l'adolescent, sans la caler sur des intérêts sociaux et économiques.

Une articulation des différents temps de vie de l'enfant s'impose : temps éducatifs, consacrés aux apprentissages fondamentaux ou non formels, et temps sociaux.

Le passage du CM2 à la sixième n'arrange rien. Au contraire, il s'avère difficile et souvent lourd de conséquences. L'élève et ses parents ne sont pas suffisamment accompagnés dans cette transition déterminante. La difficulté de ce passage est accentuée quand les familles cumulent difficultés scolaires et sociales. Les zones d'éducation prioritaires deviennent, hélas ! soit des zones de stratégies familiales par excellence, où les « sachants » contournent allègrement les mesures de mixité sociale voulues à l'origine pour les ZEP, soit des zones de stratégies politiques visant simplement à « exfiltrer » les meilleurs éléments.

Finalement, l'approche par zonage entérine la ghettoïsation des populations. Comment s'étonner alors de l'absentéisme et de la recrudescence des violences scolaires ?

Le comble est que votre ministère se désengage des actions partenariales pour laisser la place à une politique de la ville aléatoire, empilant les dispositifs sans lisibilité et consacrant les inégalités territoriales. Ainsi, l'égalité des chances devient un enjeu à géométrie variable, alors que notre système éducatif a besoin de justice sociale. Le collège unique ne peut évidemment rétablir la situation. L'hétérogénéité des classes suppose en effet une formation des enseignants adaptée aux besoins spécifiques des élèves, y compris ceux qui sont en situation de handicap. Or l'affaiblissement de la formation professionnelle des maîtres éloignera encore plus ceux-ci des réalités de la classe...

Une réflexion approfondie sur le temps scolaire des adolescents est également nécessaire. Certes, vous l'avez entamée, monsieur le ministre, en envisageant de consacrer l'après-midi au sport, mais cette vision est assez restrictive. Outre qu'elle laisse de côté les activités culturelles, environnementales ou caritatives, elle recouvre des problèmes annexes mal évalués : qui paiera les transports ? Quid de l'encadrement, de la disponibilité des équipements, de la gestion des partenariats ? Beaucoup de questions restent posées.

La France mérite un vrai projet éducatif de qualité, fondé sur une stratégie nationale déclinée par territoire et laissant toute sa place aux initiatives locales. Pour cela, il faut définir une véritable gouvernance, garantir l'autonomie et la stabilité des équipes afin qu'elles aient toute latitude pour travailler à une pédagogie de projet, réorganiser les moyens en fonction des besoins, faire confiance aux enseignants tout en leur assurant une formation initiale et continue adaptée.

« Faire sortir l'école de l'école » : ces mots prennent tout leur sens si l'on met en place de solides partenariats locaux et si l'on intègre des temps de vie et d'échanges entre tous les acteurs impliqués dans l'école et autour d'elle, comme devaient le permettre les établissements publics d'enseignement primaire.

Monsieur le ministre, les élèves sont l'avenir et la richesse de notre pays, même si, aujourd'hui, ils coûtent cher à l'État. « La grande affaire est de donner à l'enfant une haute idée de sa puissance, et de la soutenir par des victoires », disait le philosophe Alain.

Mes questions sont donc simples et complexes à la fois : quelle est votre vision du service public de l'éducation ? Quels sont les objectifs et les missions que vous lui assignez aujourd'hui ?

Question orale avec débat...

Egalité des chances dans l'enseignement primaire primaire et secondaire

par René-Pierre SIGNE, sénateur de la Nièvre

[séance du jeudi 24 juin 2010]

Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, l'école primaire peine à assurer ses missions. Chaque année, 300 000 enfants sortent du CM2 avec des manques et 100 000 avec des lacunes graves, de l'ordre de l'illettrisme. C'est dès le primaire que l'on peut identifier les premiers signes de décrochage. Le fait que celui-ci touche une large proportion d'enfants d'employés, d'ouvriers ou d'inactifs illustre l'incapacité de l'école à gommer les retards initiaux.



En outre, en milieu rural, les communes, particulièrement fragiles, sont confrontées chaque année à des fermetures de classes ou d'écoles, ce qui freine leur développement, les ramenant au rang de hameaux. La question de l'organisation scolaire et de son lien avec la réussite se pose alors de façon aiguë. La réussite scolaire ne devrait pas être corrélée aux origines sociales et territoriales. Par ailleurs, la sélection dès le primaire génère, dans les familles modestes, la peur d'une relégation scolaire précoce, souvent irréversible. Le redoublement, qui est d'ailleurs inefficace, est mal vécu, même s'il est moins utilisé dans les classes uniques. Cette sélection inquiète et conduit les familles les plus huppées à recourir à l'enseignement privé. Or l'égalité des chances devrait être l'égalité effective d'accès, indépendamment de l'origine sociale, à l'éducation, à la formation, à la culture, à la qualification : autant de voies qui mènent à la réussite.

La vision urbaine d'un cours par classe avec une organisation hiérarchisée ne correspond pas à la situation des territoires ruraux, où persiste l'image rétrograde des classes à cours multiples. Ce sont de mauvaises raisons qui poussent à considérer les écoles rurales comme des réservoirs de postes à récupérer. L'école rurale a ses spécificités : une organisation particulière du temps scolaire avec les classes multi-niveaux, un autre rapport à l'espace et au temps dans la construction de l'autonomie, les différences d'âge, en particulier dans les classes uniques.

Les résultats des enfants issus de ces écoles sont pourtant identiques, voire meilleurs, que ceux des enfants scolarisés en milieu urbain. Les regroupements pédagogiques ont eu leurs mérites, mais ils atteignent leurs limites dans les régions où l'habitat est dispersé, ce qui entraîne des trajets longs pour le ramassage des élèves.

En outre, la différence de coût entre une école centralisée et des écoles éparpillées dans les villages est très faible. Certes, dans le premier cas, les enseignants sont moins nombreux, mais le bénéfice pour le contribuable n'est pas grand si l'on prend en compte les coûts de transport des élèves. D'ailleurs, l'éparpillement n'est plus un facteur d'isolement, grâce au développement des techniques de l'information et de la communication, qui permettent aux petites structures de se constituer en équipes pédagogiques.

Les avancées techniques liées aux nouveaux supports pédagogiques permettent une plus grande circulation des informations, des savoirs, des connaissances et, plus généralement, de la culture.

Des outils tels que le tableau numérique, les vidéoconférences, les manuels scolaires sur ordinateur accroissent la motivation et la participation des élèves et facilitent le processus d'apprentissage et de mémorisation, grâce à des cours plus animés.

Monsieur le ministre, le système éducatif est à revoir. Nous avons l'année scolaire la plus longue d'Europe en termes d'heures, mais la plus courte en termes de nombre de jours scolarisés. Le résultat est négatif. Il faut donc refondre les rythmes scolaires et réorganiser l'école en cycles d'apprentissages cohérents, revoir les congés, leur nombre, leur durée.

Parallèlement, il convient de repenser la formation des enseignants et de leur donner des outils pédagogiques pour gérer la disparité des classes, de tendre vers une formation en alternance pour la maîtrise des savoirs et des pratiques tout au long du parcours professionnel.

L'éducation et la formation sont des leviers d'action essentiels pour construire une société solidaire d'égalité. Certes, les qualités d'un individu ne se résument pas à ses performances scolaires, mais, sur le marché du travail, le diplôme joue toujours un rôle de sésame tout au long de la vie.

Après trois ans d'une politique éducative brutale par les choix budgétaires et idéologiques qui la sous-tendent, le défi qui s'impose à vous est de mettre au point un projet cohérent et ambitieux permettant la réussite de tous, ne négligeant pas le fait que l'école doit être intégrée dans les projets de développement communal et créer un lien social porteur du nécessaire concept du « vivre ensemble ».

Question orale avec débat...

Egalité des chances dans l'enseignement primaire primaire et secondaire

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

[séance du jeudi 24 juin 2010]

Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, j'évoquerai pour ma part la situation de l'enseignement au collège, qui, nous le savons, est au cœur du problème du décrochage scolaire. Il faut donc



travailler à une réforme profonde visant à la reconstruction du collège, tant dans ses objectifs que dans ses pratiques. C'est ma vision de cette réforme que je voudrais exposer ici.

La conception même du collège doit changer : en effet, celui-ci ne doit pas être considéré comme le premier cycle du lycée. La rupture entre l'école primaire et le collège est trop brutale ; le collège doit d'abord être le prolongement de l'école élémentaire. Sachant qu'un des objectifs fixés par la loi d'orientation est que 80 % d'une classe d'âge parvienne au niveau du baccalauréat, je souhaiterais que l'on ne parle plus de classe de sixième à l'entrée au collège, mais tout simplement de première année de collège.

Concernant l'organisation temporelle, l'enseignement au collège devrait être découpé en deux cycles et se dérouler sur quatre ou cinq ans, en fonction de la capacité de progression des élèves : plus de découpage par classe ni par année scolaire, mais une prise en compte de la progression de l'élève par cycle et par discipline ; plus de redoublement. Le socle commun des connaissances et des compétences jouerait alors pleinement son rôle de préparation à la

poursuite de l'enseignement général ou à l'entrée en formation professionnelle ou en apprentissage.

La place et la mission des enseignants doivent être repensées. Ils ne devraient plus être affectés à une classe, quelle que soit leur discipline, mais intégrés dans une équipe pédagogique et éducative par niveau. Les établissements devraient bénéficier d'une certaine autonomie et obtenir des postes à profil correspondant au projet de l'équipe.

Cette équipe comprendrait quatre ou cinq enseignants au maximum, mais associerait aussi un éducateur, un psychologue, une assistante sociale, une infirmière et un chargé d'orientation. La constitution de l'équipe, nécessairement pluridisciplinaire, implique donc un retour à la bivalence pour certains professeurs, comme dans l'enseignement professionnel, où les choses se passent assez bien.

Cette organisation nouvelle devrait amener l'équipe pédagogique à réaliser un projet pour chaque cycle, avec un droit à l'autonomie s'inscrivant dans le cadre des orientations définies à l'échelon national, qui devraient inclure un suivi personnalisé des élèves. Les enseignants pourraient alors organiser leur travail en équipe pour accompagner, par groupe ou individuellement, les élèves en difficulté selon un rythme adapté. En outre, la carte scolaire doit être revue pour éviter la constitution de ghettos et favoriser la mixité socioculturelle.

Un dernier point essentiel, au titre de la création de ce nouveau collège, est la mise en place, au cours du second cycle, d'une véritable orientation des élèves. Il existe trois directions : l'enseignement général, l'enseignement profes-

sionnel et l'apprentissage. L'orientation devrait privilégier les contacts individuels avec les élèves, un suivi personnalisé, l'association des familles et des enseignements adaptés. Là encore, il s'agit d'éviter une nouvelle rupture, entre le collège et le lycée. L'élève ne doit en aucun cas se sentir déclassé ou rejeté, quelle que soit son orientation, car c'est souvent dans une telle situation qu'il décroche. Toutes les voies offertes doivent être des voies d'excellence : l'orientation par l'échec doit être exclue.

Pour les élèves décrocheurs, chaque collège devrait mettre en place un dispositif de réintégration et de mise à niveau, avec un enseignement individualisé et adapté.

Mes chers collègues, le modèle que je vous propose est innovant. Il vise à supprimer ce qui ne marche pas et à le remplacer par des dispositifs qui, pour certains, ont déjà fait leurs preuves dans le cadre d'expérimentations locales ou dans d'autres pays, reconnus comme des références. Il est temps maintenant de globaliser ces dispositifs et de les mettre en œuvre dans notre système éducatif. Pour lutter contre l'échec scolaire, il faut reconstruire un autre collège : monsieur le ministre, c'est un chantier urgent !

Eléments de réponse...

Lettre adressée au Secrétaire d'Etat à la Fonction publique sur le problème des retraites

Monsieur le Ministre,

Après avoir pris connaissance du projet de loi portant réforme des retraites que m'a transmis le Directeur de la Sécurité Sociale le 21 juin, je souhaite appeler en urgence votre attention sur la date d'entrée en vigueur du nouveau mode de calcul applicable aux pensions des parents de trois enfants réunissant quinze ans de services effectifs.

En effet, l'article 18 du projet de loi dispose que désormais, l'année à retenir pour l'application de la décote sera celle au cours de laquelle les assurés atteignent l'âge légal de départ, et non plus celle au cours de laquelle ils remplissaient les conditions de durée de services et de nombre d'enfants. L'alinéa III de cet article prévoit l'application du nouveau mode de calcul aux demandes de pensions présentées à compter du 13 juillet 2010.

Sans aborder au fond l'extinction de cette mesure, ce piège dans lequel sont placés les fonctionnaires hospitaliers, territoriaux ainsi que ceux de l'Etat, avant même que la loi soit votée, engendre également des désordres immédiats chez les employeurs et les gestionnaires retraites.

Tout d'abord, la notion de date de présentation de la demande pose un problème d'interprétation et fait courir un risque de recours contentieux, selon que l'échéance du 13 juillet 2010 corresponde à la date de demande de l'agent auprès de son employeur ou à la date de signature par l'agent du dossier de pension complété par l'employeur. Ensuite, l'entrée en vigueur rapide du nouveau mode de calcul, moins favorable que le précédent, suscite de nombreux appels téléphoniques (je peux en témoi-

gner en tant que président du Conseil d'administration de la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales). Cela laisse aussi présager un dépôt massif et préventif de demandes de pension de la part des fonctionnaires concernés. Cette disposition va mobiliser des moyens importants au sein des services gestionnaires, alors même que ceux-ci mènent parallèlement des projets pour compléter et fiabiliser les comptes de droit des affiliés.

Enfin, la date d'entrée en vigueur retenue dans le projet de loi est incompatible avec les exigences du droit à l'information des actifs posées par la loi du 21 août 2003 et confirmées par ailleurs dans le cadre de la présente réforme.

Aussi je demande qu'une annonce soit faite rapidement par le gouvernement pour indiquer que la date d'entrée en vigueur de l'article 18 sera reportée. C'est la moindre des choses pour permettre une information juste et préalable des agents sur l'évolution de leurs droits à pension, et afin que les assurés concernés puissent prendre une décision en toute connaissance de cause.

Dans l'attente d'une décision rapide de la part du gouvernement, je vous prie de croire, Monsieur le Ministre, à l'assurance de ma haute considération.

Claude DOMEIZEL

Sénateur des Alpes - de - Haute - Provence
Président du CA de la CNRACL

Communiqué de presse...

Proposition de résolution relative à la mise en oeuvre de la CET : la majorité persévère dans la supercherie

Les sénateurs socialistes, apparentés et rattachés **dénoncent la supercherie que constitue la discussion, ce jour, de la proposition de résolution relative à la mise en oeuvre de la contribution économique territoriale, à l'initiative des sénateurs UMP et centristes.** Ce texte, véritable écran de fumée sans force contraignante, ne peut faire oublier l'abandon par le gouvernement, de la clause de rendez-vous prévue au mois de juillet, par la loi de finances pour 2010, suite à la suppression de la taxe professionnelle.

Le rapport remis en retard, le 17 juin dernier, au Parlement, ainsi que les simulations lacunaires, remises ce jour, **ne répondent pas aux préoccupations des parlementaires, notamment en termes de péréquation.**

Il ne fait **que confirmer les constats déjà faits par les sénateurs socialistes, apparentés et rattachés, lors de la discussion budgétaire pour 2010 : pertes de recettes fiscales plus importantes que prévues pour les collectivités locales, baisse de leur autonomie fiscale et financière, spécialisation dangereuse de la fiscalité locale, déséquilibre de la charge fiscale entre les entreprises et les ménages et un coût très élevé pour l'Etat, 5,3 Mds€ contre 4,8 Mds€ prévus initialement, aggravant les déficits que le gouvernement prétend réduire.**

Quant au volet « entreprises », justification essentielle de la suppression de la taxe professionnelle, le rapport ne démontre pas l'efficacité de la réforme en termes de compétitivité, d'emplois, de croissance et de relocalisation, idées pourtant largement défendues par le gouvernement.

L'échec de ce premier rendez-vous législatif démontre bien le marché de dupes auquel se prête la majorité sénatoriale et le manque effectif de pouvoir du Parlement face à l'improvisation et à la précipitation du gouvernement, à satisfaire un engagement du candidat Nicolas Sarkozy.

Cet échec ne permettra pas de rassurer les inquiétudes légitimes des élus locaux, puisqu'ils ne disposent toujours pas de visibilité sur leurs recettes en 2011.

Pour toutes ces raisons, les sénateurs socialistes, apparentés et rattachés ont voté contre la proposition de résolution.

diffusion le 28 juin 2010

Communiqué de presse...

Violences au sein des couples

Roland COURTEAU, Sénateur de l'Aude, se félicite au nom du Groupe socialiste du Sénat, de l'adoption, à l'unanimité, par le Sénat du texte fusionné de sa proposition de loi relative aux violences au sein des couples, et de celle relative aux violences faites aux femmes émanant de l'Assemblée nationale.

Ce texte fait suite et complète la loi de 2006 sur le même sujet que Roland COURTEAU avait initiée.

Le Groupe socialiste se réjouit que le Sénat ait retenu le titre de sa proposition de loi, et fait droit à ses demandes s'agissant de la création d'une journée nationale de sensibilisation aux violences faites aux femmes, fixée au 25 novembre et introduit une information, dispensée à tous les stades de la scolarité, consacrée à l'égalité entre les hommes et les femmes, à la lutte contre les préjugés sexistes et à la lutte contre les violences faites aux femmes et les violences commises au sein du couple. **En effet, les mesures de répression ne changeront rien si l'on ne change pas les mentalités.**

Parmi les mesures les plus innovantes de ce texte figurent « une ordonnance de protection » pour les victimes, la création d'un délit de « violences psychologiques » et la création d'un contrôle par un placement sous surveillance électronique mobile des auteurs de violences.

Le Groupe socialiste regrette que le Gouvernement ait refusé la mise en place d'une formation initiale et continue pour les personnels médicaux et paramédicaux, les travailleurs sociaux, les magistrats et les personnels de la police nationale et de la gendarmerie ainsi que les avocats visant à leur permettre de détecter les violences, de les prévenir et de guider les victimes et la création au sein de chaque tribunal de grande instance d'une « antenne de psychiatrie et de psychologie légales ». Ces deux dispositions sont pourtant essentielles pour lutter efficacement contre les violences au sein des couples.

diffusion le 25 juin 2010

Communiqué de presse...

Les retraites dans la Fonction publique

Claude DOMEIZEL, sénateur des Alpes de Haute-Provence, président du Conseil d'administration de la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales, a adressé ce jour un courrier au Secrétaire d'Etat à la Fonction Publique. Dans ce courrier il lui demande de revenir en urgence sur la date d'entrée en vigueur du nouveau mode de calcul applicable aux pensions dans la fonction publique des parents de trois enfants réunissant quinze ans de services effectifs inscrit dans l'article 18 du projet de loi portant réforme des retraites qui lui a été transmis par le Directeur de la Sécurité sociale.

En effet, l'article 18 de ce projet de loi dispose que désormais, l'année à retenir pour l'application de la décote sera celle au cours de laquelle les assurés atteignent l'âge légal de départ, et non plus celle au cours de laquelle ils remplissaient les conditions de durée de services et de nombre d'enfants. L'alinéa III de cet article prévoit l'application du nouveau mode de calcul aux demandes de pensions présentées à compter du 13 juillet 2010.

Sans aborder au fond l'extinction de cette mesure, **ce dispositif** dans lequel sont placés les fonctionnaires hospitaliers, territoriaux ainsi que ceux de l'Etat, avant même que la loi soit votée, engendre des désordres importants et immédiats chez les employeurs et les gestionnaires retraites.

D'autre part, la date d'entrée en vigueur retenue dans le projet de loi est incompatible avec les exigences du droit à l'information des actifs posées par la loi du 21 août 2003 et confirmées par ailleurs dans le cadre de la présente réforme.

diffusion le 25 juin 2010



Le Bulletin du Groupe socialiste du Sénat
avec la participation des collaborateurs du groupe

Coordination : Nicolas BOUILLANT

A ï c h a K r a ï

Secrétaire de rédaction - publication - réalisation et conception

Contact : 01 42 34 38 51 Fax : 01 42 34 24 26 - a.krai@senat.fr

Site du groupe socialiste : <http://www.senateurs-socialistes.fr/>

Reprographie : Sénat