



Bulletin du Groupe Socialiste du Sénat

n° 144 - mardi 11 mai 2010

Notes de travail.....	3
Interventions.....	52
Questions d'actualité au Gouvernement.....	91



S O M M A I R E

3 Notes de travail

- Projet de loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche :
 - note de présentation
 - note bilan de l'examen en Commission les 5 et 6 mai 2010
- Débat sur la fiscalité des énergies renouvelables
- Situation des personnes prostituées - Question orale de Michèle André
- Proposition de loi visant à assurer la sauvegarde du service public de la télévision
- Proposition de loi visant à encadrer la profession d'agent sportif
- Projets de loi organique et ordinaire relatifs au Défenseur des droits

52 Interventions...

- **PpL tendant à permettre le recours au vote par voie électronique lors des élections des membres des conseils des établissements publics** : interventions de M. David ASSOULINE et Mme Claudine LEPAGE
- **PpL visant à garantir de justes conditions de rémunération aux salariés concernés par une procédure de reclassement** : intervention de Mme Jacqueline ALQUIER
- **Projet de loi organique relatif au Conseil économique, social et environnemental** : interventions de MM. Simon SUTOUR, Richard YUNG et René TEULADE
- **Projet de loi tendant à l'élimination des armes à sous-munitions** : interventions de Mme Monique CERISIER-BEN GUIGA et M. Jacques MULLER
- **Projet de loi relatif à la lutte contre la piraterie** : intervention de M. Didier BOULAUD
- **Accord avec la Roumanie - Projet de loi relatif à une coopération en vue de la protection des mineurs roumains** : interventions de Mmes Catherine TASCA et Alima BOUMEDIENE-THIERY
- **Projet de loi de finances rectificative pour 2010** : intervention de Mme Nicole BRICQ

91 Questions d'actualité au Gouvernement [séance du jeudi 6 mai 2010]

- **Suppression de l'octroi de mer** par Serge LARCHER
- **Situation sociale** par Raymonde LE TEXIER
- **Fiscalité** par Yves DAUDIGNY

Note de travail...

Projet de loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche Présentation et note bilan de l'examen en Commission les 5 et 6 mai 2010

Présentation du projet de loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche

Ce projet de loi a été annoncé le 19 février 2009 par Nicolas Sarkozy lors d'un déplacement à Daumeray dans le Maine-et-Loire et ce, à la surprise générale;

En effet, le Président de la République devait se limiter à confirmer les choix réalisés par la France dans le cadre du Bilan de santé de la PAC négocié quelques mois plus tôt. Pourtant, il s'est lancé dans cette annonce inattendue : le gouvernement va présenter une nouvelle loi française avant la fin de l'année pour anticiper sur la réforme de la PAC prévue en 2013.

L'objectif est que la France montre la voie au reste de l'Europe, ce qui était justement l'ambition poursuivie sans succès par Michel Barnier lors de la présidence française du Conseil de l'Union européenne.

Finalement quelques mois plus tard, une fois élu député européen, Michel Barnier laisse sa place de ministre de l'agriculture à Bruno Le Maire. Le projet de loi agricole se résume à une page blanche.

Après un été mouvementé à cause des crises du secteur laitier et du secteur des fruits et légumes et la polémique sur le remboursement des aides versées de façon illégale par l'Etat, le nouveau ministre lance en septembre le **Grand Débat sur l'avenir de l'agriculture et de la pêche** et revoit l'ambition de cette loi sérieusement à la baisse : « la loi comme la pointe d'une flèche » doit permettre de « transpercer les retards pris dans l'agriculture française. ».

Il s'agit donc maintenant de faire passer à notre agriculture un cap majeur et de la préparer à relever les grands défis et les échéances des prochaines années.

Cinq groupes de travail sont constitués sur l'alimentation, la compétitivité et les revenus, l'agriculture durable, les territoires et la PAC 2013 et la pêche. Ils doivent se réunir quatre fois en un mois et produire des conclusions et propositions pouvant être intégrées dans le projet de loi. Finalement, ce temps de concertation paraît bien insuffisant et peu de points de consensus se dégagent des travaux des différents groupes au bout d'un mois.

La presse agricole est unanime : « La loi de modernisation se prépare vite mais dans le flou », « Beaucoup de bruit pour pas grand-chose ».

En parallèle, la crise agricole bat son plein : toutes les filières sont touchées par des pertes de revenus de plus de 30%.

Le 27 octobre 2009, à Poligny dans le Jura, Nicolas Sarkozy finit par annoncer **un plan de soutien d'urgence à l'agriculture** comportant 650 millions d'euros d'interventions d'urgence et un milliard d'euros de prêts à taux bonifiés. Le Président semble découvrir que la crise que traverse le secteur agricole est désormais une crise structurelle alors qu'il en porte en grande partie la responsabilité.

Qu'il s'agisse de la loi d'orientation agricole de janvier 2006, dont le but affiché était de faire des exploitations agricoles des entreprises comme les autres, obéissant en cela à un modèle d'agriculture exportatrice qui a conduit à une libéralisation des marchés;

Qu'il s'agisse de la loi de modernisation de l'économie, adoptée en août 2008 et dont l'objectif était de relancer la consommation par une baisse des prix et qui n'a eu aucun effet sur les prix à la consommation tout en permettant à la grande distribution d'imposer aux exploitants agricoles des prix de moins en moins rémunérateurs ;

Qu'il s'agisse de la remise en question par la DGCCRF au printemps 2008 de la recommandation nationale d'évolution du prix du lait diffusée par l'interprofession laitière qui a eu pour effet de déstabiliser durablement cette filière et les rapporteurs de force entre éleveurs et transformateurs ;

Qu'il s'agisse du Bilan de santé de la PAC, adopté sous présidence française de l'Union européenne qui entérine notamment la disparition des quotas laitiers et marque un pas de plus vers la renationalisation de cette politique ;

Qu'il s'agisse des lois de finances qui proposent chaque année un budget agricole sous-dimensionné et des moyens humains de moins en moins importants sur le terrain pour accompagner les agriculteurs et qui laissent donc la place à une gestion de crise par à coup sans aucune vision sur le long terme.

Les choix arrêtés par la majorité ces dernières années et que nous avons régulièrement dénoncés ont mis à mal notre modèle agricole.

De plus, en réponse à la gravité de la crise et au désarroi des agriculteurs en demande de perspectives d'avenir, le Président n'a rien de mieux à proposer qu'une polycopie, mot pour mot, du discours prononcé en début d'année à Daumeray et notamment de son éternel plaidoyer sur les liens existant entre la terre et l'identité nationale française qui n'a rien de rassurant.

Finalement le projet de loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche est adopté en Conseil des ministres début 2010 avant l'échéance électorale des régionale.

Il est transmis au Sénat mais le gouvernement ne prend pas de décision concernant son inscription à l'ordre du jour. Il préfère inscrire à l'ordre du jour du Parlement le projet de loi sur le conseiller territorial qu'il considère sans doute comme plus urgent !

Le projet de loi est un texte court de 24 articles aux dispositions sont touffues et à tiroirs puisqu'elles modifient le code rural, le code de commerce, le code de l'urbanisme, le code des assurances, le code forestier... tout en laissant de grandes zones d'ombres sur leur application.

Le gouvernement demande aussi au Parlement de l'habiliter à prendre des ordonnances sur des questions législatives d'importance comme la politique sanitaire, le fermage ou ce fameux statut d'agriculteur entrepreneur qui conditionnerait l'octroi des aides nationales et le bénéfice des exonérations fiscales sans que l'on sache quels seront les critères de discrimination.

Le texte est organisé autour de 5 titres :

- **Politique de l'alimentation**

Le gouvernement propose une définition de la politique de l'alimentation et une orientation de l'agriculture vers la demande des consommateurs. En fait, il n'y a aucune proposition concrète sur le développement des circuits courts, sur la qualité des denrées alimentaires, sur les difficultés d'approvisionnement de nos cantines scolaires, sur l'éducation alimentaire...

Les questions de santé publique risquent d'ailleurs de passer au second plan puisque le ministère de l'agriculture devient le chef de file d'une politique de l'alimentation couvrant tous les champs : la sécurité sanitaire, la qualité nutritionnelle, les modes de productions...

- **Compétitivité de l'agriculture**

C'est la pierre angulaire de ce projet de loi mais elle repose sur un objectif de prix bas et non de prix rémunérateurs.

Le groupe de travail lors du Grand Débat s'intitulait pourtant Compétitivité et Revenus. La qualité des produits, leur différenciation et l'aspect environnemental sont des thèmes totalement occultés.

La contractualisation proposée ne remplacera pas une régulation de la production agricole au niveau national et au niveau européen. Elle ne prend pas non plus en compte les aménités positives rendues par les agriculteurs sur un territoire, qui étaient reconnues dans les CTE. Une définition claire de la politique publique agricole s'impose.

Le gouvernement propose de mettre de la transparence dans la chaîne de commercialisation et de rééquilibrer les rapports de force alors qu'il a fait exactement le contraire avec la loi de modernisation de l'économie.

L'organisation économique des filières via le regroupement de l'offre et le renforcement des interprofessions peuvent être bénéfiques mais il faudra veiller à prendre en compte la diversité de l'agriculture française, des différents bassins de production aux représentants professionnels.

• **Inscrire l'agriculture et la forêt dans un développement durable des territoires**

La notion de développement durable qui fait référence aux différentes fonctions de l'agriculture : fonction productive, fonction sociale et fonction environnementale prête à sourire quand on a en mémoire les propos tenus par Nicolas Sarkozy au Salon de l'agriculture : « L'environnement, ça commence à bien faire ». Le projet de loi ne s'intéresse pas beaucoup aux hommes, aux jeunes souhaitant s'installer, aux plus âgés en recherche de reconversion, aux retraités n'arrivant pas à s'en sortir avec leurs maigres pensions. Il se concentre sur la protection du foncier comme si cela servait à quelque chose de constituer des réserves de terre sans activité dessus.

On peut d'ailleurs craindre que ces mesures ne soient pas réellement adaptées aux différentes contraintes des territoires urbains et des territoires ruraux en manière foncière et qu'elles remettent en cause certaines compétences d'urbanisme des élus locaux.

Sur les dispositions forestières, le gouvernement poursuit sa logique de recherche de rentabilité via une accentuation des coupes de bois et abandonne de plus en plus l'outil principal de la gestion publique et durable des forêts : l'ONF.

• **Moderniser la gouvernance de la pêche maritime et de l'aquaculture**

Les dispositions relatives à la pêche portent essentiellement sur la structuration et l'organisation de la filière « pêche ». L'abandon du caractère interprofessionnel des comités des pêches nous semble contredire la recherche d'une efficacité économique dans l'organisation de la filière.

• **Dispositions particulières aux outre-mer**

Alors que les Etats généraux de l'outre-mer et le Comité interministériel de l'outre-mer ont fait de nombreuses propositions sur les moyens permettant de favoriser un développement endogène de ces territoires et ont souligné l'urgence à agir, ce projet de loi nous propose une habilitation à prendre une ordonnance dans un délai de 12 mois sur les questions agricoles concernant l'outre-mer. Ce n'est pas acceptable.

En conclusion, il est important de souligner que les quelques outils proposés par ce projet de loi agricole ne sont pas à la hauteur de la crise que traversent toutes les filières agricoles.

Il ne s'agit pas d'une loi d'orientation agricole mais d'une loi de modernisation, concept à la mode qui nous ferait presque oublier que le secteur agricole a déjà subi de profondes mutations depuis cinquante ans qui l'ont amené à réduire sans cesse le nombre de main d'œuvre employée comme aucun autre secteur économique, à accroître ses gains de productivité et à renforcer ses liens avec l'industrie agroalimentaire. La France reste le premier pays agricole de l'Union européenne même si l'Allemagne lui a pris des parts de marché à l'export.

Pour mémoire, la dernière LOA date de 2006

ce qui est court pour en apprécier les retombées. Auparavant les lois agricoles s'inscrivaient dans des temps plus longs : 1960, 1980, 1999 ce qui permettait de mettre en place des réformes structurelles porteuses d'avenir.

Dans cette loi, il n'y a pas de vision claire du modèle agricole que la France souhaite soutenir et maintenir. Le gouvernement semble naviguer à flots entre une agriculture d'entreprise à visée exportatrice qui se doit d'être compétitive sur les marchés, mise sous perfusion fiscale alors qu'elle devrait s'exercer dans un marché concurrentiel et une volonté souvent exprimée d'orienter l'agriculture vers les attentes des consommateurs en termes de qualité et de respect de l'environnement.

La manifestation des céréaliers montés à Paris en tracteur il y a quelques semaines est pourtant symptomatique des limites du modèle productiviste orienté vers les exportations: ceux qui sont censés être les plus compétitifs, qui reçoivent le plus d'aides européennes sont aussi rattrapés par la crise !

Il est urgent de réagir pour offrir de véritables pistes d'avenir aux agriculteurs français :

- En maintenant une politique publique volontariste sur l'installation, en faisant la promotion des signes de qualité, en développant les circuits courts pour favoriser les produits locaux et de saison,
- En soutenant une agriculture multifonctionnelle sur tout le territoire
- En mettant l'accent sur la formation, la recherche, l'innovation afin de répondre aux objectifs de développement durable et aux défis que fait peser le changement climatique sur nos productions agricoles et nos rendements,
- En reconnaissant le rôle de l'agriculteur dans le développement durable et encourager les efforts réalisés par la profession depuis 10 ans pour améliorer les pratiques,

- En mettant de la transparence dans la chaîne de commercialisation et dans le processus de formation des prix afin de revaloriser les marges des agriculteurs tout en limitant les hausses des prix des produits alimentaires.

- En faisant de la sécurité alimentaire de l'Europe et de la régulation de la production les objectifs prioritaires de la PAC pour l'après 2013 et en réaffirmant le principe de préférence communautaire

- En répartissant mieux les aides agricoles en favorisant notamment les exploitations agricoles employant le plus d'actifs agricoles et dont les pratiques sont les plus respectueuses de l'environnement

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 bilan de l'examen en Commission du projet de loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche

Le débat d'orientation sur l'agriculture qui s'est tenu le mercredi 28 avril en commission élargie n'a pas atteint l'objectif qui semblait lui être assigné : vider de leur contenu les débats parlementaires sur le projet de loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche.

En effet, les interventions en commission des affaires économiques ont été nombreuses avant l'examen des amendements ce qui a obligé le président de la commission à bloquer une matinée de plus de réunion de commission et à prévoir, dès à présent, une journée de plus pour l'examen du texte en séance. Par ailleurs, il avait déjà été décidé de prolonger d'une heure le temps accordé à la DG en séance. (3 heures)

Plus de 500 amendements ont été déposés en commission des affaires économiques :

- 140 amendements de notre groupe socialiste, apparentés et rattachés,
- 80 amendements du rapporteur,
- beaucoup d'amendements dispersés de l'UMP reprenant les propositions syndicales,
- une quinzaine d'amendements du groupe CRC,
- une vingtaine d'amendements du groupe UC...

Lors de l'examen des amendements en commission, nous avons assisté à un débat entre la droite et la droite. Le rapporteur a passé la plupart de son temps à demander le retrait des amendements individuels des sénateurs UMP, et notamment ceux de son collègue co-rapporteur Charles Revet, qui reprenaient textuellement la plupart des propositions des organisations agricoles. (exonérations fiscales en tout genre, assouplissement des règles environnementales...)

Une douzaine de nos amendements ont été adoptés. Les autres étant rejetés sans beaucoup d'explications, nous les redéposerons en séance publique.

A l'issue de l'examen du projet de loi en commission, le nouveau texte comporte 21 articles additionnels dont certains de nature complexe demandent une analyse approfondie et susciteront de nouveaux amendements de la part de notre groupe.

Deux articles ont été supprimés : le statut d'agriculteur entrepreneur et la taxe additionnelle sur les plus values foncières. La suppression du premier contre l'avis du ministre nous satisfait. Mais la suppression de la taxe additionnelle est d'autant plus décevante qu'elle n'a pas été accompagnée comme le proposait initialement le rapporteur d'une disposition rendant obligatoire la taxe forfaitaire instituée par les communes de façon volontaire.

Il est important de souligner **que quelques uns de nos amendements ont été déclarés irrecevables au titre de l'article 40** et ce, alors que certains ne faisaient que souligner les obligations de l'Etat ou rétablir certaines de ces obligations :

- amendements demandant que l'Etat s'engage à mettre en œuvre les moyens humains et financiers nécessaires aux missions de contrôle sanitaire et nutritionnel puisque le projet de loi souligne leur importance et crée de nouvelles tâches pour les agents de l'Etat
- amendement sur la participation de l'Etat au fonds national de gestion des risques qui ne faisait que rétablir l'engagement actuel de l'Etat de subventionner le fonds de garantie des calamités agricoles à hauteur des contributions des exploitants agricoles.
- amendement étendant le régime de retraite complémentaire obligatoire des salariés non agricoles, aux conjoints et aides familiaux
- amendement soulignant que l'Etat doit compenser l'ONF pour les missions d'intérêt général qui lui sont confiées
- amendement réintroduisant les contrats territoriaux d'exploitation.

Titre I - Politique de l'alimentation

Article 1

La commission a adopté 3 de nos amendements élargissant les objectifs de la politique de l'ali-

mentation et du programme national pour l'alimentation

- **Objectif de qualité gustative** et non seulement nutritionnelle
- **Actions d'éducation à la saisonnalité des produits**
- **Respect des terroirs par le développement de filières courtes**

Par contre, l'objectif d'accès à une alimentation sûre et de qualité **dans des conditions économiquement acceptables par tous** a été rejeté sous prétexte de manque de clarté. Pourtant la question de l'accessibilité des denrées alimentaires est au cœur de la Politique agricole commune.

Le Conseil national de l'alimentation est associé à l'élaboration du programme national mais son existence n'est pas formalisée par la loi. **Quant à la coopération interministérielle** entre ministères de l'agriculture, de la santé et du commerce, elle semble aller de soi mais on serait plus rassuré si cela était précisé dans la loi notamment pour les questions de santé publique.

En dépit de l'opposition du rapporteur, le ministre de l'agriculture s'est dit intéressé par notre amendement prévoyant **la possibilité d'utiliser les tickets restaurants pour l'achat de fruits et légumes qu'ils soient directement consommables ou non** mais il souhaite que la restreindre aux fruits et légumes frais.

La commission a rejeté tous nos amendements proposant **des modifications du Code des marchés publics** afin de permettre un approvisionnement local des collectivités territoriales (cantines, maison de retraite...) et de sécuriser leurs pratiques.

Le ministre s'est engagé à proposer une modification du Code des marchés publics afin que les producteurs ou organisations de producteurs soient en capacité de répondre aux appels d'offre. Il envisage même dans un deuxième temps de proposer l'introduction d'une référence kilométrique. Nous ne disposons pas de proposition écrite pour l'instant.

Articles nouveaux après article 1

L'indication du pays d'origine peut être rendue obligatoire pour les produits agricoles, alimentaires et les produits de la mer à l'état brut ou transformé.

La formation spécifique en matière d'hygiène alimentaire d'au moins une personne dans les établissements de production, de transformation, de préparation, de vente et de distribution des produits alimentaires peut être rendue obligatoire. Le contenu et la durée de la formation seront définis par arrêté ministériel. Les personnes pouvant justifier d'une expérience professionnelle d'au moins 3 ans en tant que gestionnaire ou exploitant d'une entreprise du secteur alimentaire sont réputées avoir satisfait à l'obligation de formation. La demande d'ordonnance devant fixer les obligations de formation pour les responsables de ces établissements et leurs personnels est donc supprimée.

La Commission a adopté l'amendement de Mme Férat reprenant les conclusions des assises sur l'enseignement agricole public et privé. Nos amendements sur les nouvelles missions de l'enseignement agricole sont réputés satisfaits.

Il s'agit d'intégrer dans le Code rural :

- l'éducation au développement durable,
- les expérimentations et innovations agricoles et agroalimentaires,
- les possibilités d'expérimentations pédagogiques d'une durée de 5 ans,
- l'institution d'un conseil de l'éducation et de la formation
- le changement de dénomination : enseignement et formation professionnelle aux métiers de la nature, de l'agriculture et des territoires

Article 2

Le champ des ordonnances que le gouvernement souhaite prendre après la conclusion des Etats généraux du sanitaire a été quelque peu modifié : réécriture des paragraphes, suppression des obligations de formation en matière d'hygiène alimentaire qui ont été intégrées à un article additionnel...

Le nouvel article 2 ne nous apporte pas plus de garanties sur les dispositions qui seront prises sans consultation du Parlement dans un domaine de grande importance au vu de la multiplication des crises sanitaires et de la réduction des moyens publics de prévention et d'intervention.

1° Redéfinir les missions entrant dans le champ du mandat sanitaire et celles relevant de la certification vétérinaire, celles qui sont effectuées au bénéfice de l'éleveur ou pour le compte de l'Etat, les possibilités de délégation de certaines tâches de contrôle à des tiers et les missions confiées à des vétérinaires libéraux

2° Modifier les dispositions relatives à l'exercice illégal de la médecine et de la chirurgie des animaux ou à des activités de vétérinaire

3° Mise en conformité du code rural avec les dispositions communautaires relatives aux pesticides et ce, alors que les articles du Grenelle 2 sur la mise sur le marché et l'utilisation de ces produits est encore en cours d'examen à l'Assemblée nationale.

4° Mise en conformité du Code rural avec l'évolution de la réglementation communautaire dans le domaine du médicament vétérinaire.

5° Définir les dangers sanitaires et déterminer les conditions dans lesquels les organismes à vocation sanitaire peuvent concourir aux actions de surveillance, de prévention et de lutte, étendre le champ de l'épidémiologie relative à la santé publique vétérinaire et à la protection des végétaux, à la lutte contre les maladies animales et les organismes nuisibles des végétaux.

Titre II - Compétitivité de l'agriculture française

Article 3

Un consensus s'est dégagé en commission pour que **la contractualisation soit d'abord proposée dans le cadre des interprofessions via l'extension ou l'homologation d'un accord interprofessionnel**. En l'absence d'accord interprofessionnel, de façon subsidiaire, l'Etat peut imposer la contractualisation par décret

en Conseil d'Etat. Les clauses relatives aux volumes, aux modalités de collecte, de paiement, de détermination du prix... sont finalement incluses de façon automatique dans les contrats comme nous l'avions demandé. **Par contre, il n'est toujours pas précisé que ces contrats doivent garantir aux producteurs un prix couvrant au moins ses coûts de production, rémunération du travail comprise**. La viabilité des exploitations liées à leur acheteur par un contrat de vente écrit n'est donc pas du tout assurée. On peut donc craindre que sans cette garantie fondamentale, les exploitants les plus fragilisés ne s'engagent pas dans la contractualisation et préfèrent abandonner leur activité notamment dans le secteur laitier.

Par ailleurs, rien ne nous garantit que les acheteurs acceptent de conclure des contrats avec leurs fournisseurs habituels ou ne se fournissent pas à l'étranger.

Article 4

Les bons de commande rendus obligatoires lors du transport de fruits et légumes sur leur lieu de vente devront aussi préciser **les modalités de détermination du prix**.

Article 5

La pratique des rabais, remises, ristournes que le projet de loi proposait d'interdire pour les produits périssables en temps de crise a été finalement interdite de façon permanente pour les fruits et légumes. Nous estimons que la question doit se poser pour tous les produits agricoles périssables et pas seulement pour les fruits et légumes.

Les sénateurs UMP ayant déposé des amendements revenant sur **des dispositions de la Loi de modernisation de l'économie** seulement deux ans après son entrée en vigueur ont été priés de les retirer avec la garantie que le débat aurait lieu en séance. Nos amendements conformes, en ce qui nous concerne, à la position que nous avons défendue lors de l'examen de cette loi ont été rejetés. (contreparties aux obligations particulières de vente, interdiction faite aux distributeurs de retourner les invendus à son fournisseur...)

Article 6

Le projet de loi proposait d'intégrer dans les **missions de FranceAgriMer** la transmission des données économiques nécessaires aux activités de l'Observatoire de la formation des prix et des marges des produits alimentaires. Le rapporteur nous propose que FranceAgriMer transmette aussi aux interprofessions, aux instituts et centres techniques et établissements publics, les données relatives aux filières, aux marchés et à la mise en œuvre des politiques publiques.

Le projet de loi prévoyait le **concours du service statistique public (INSEE)**. Il est désormais précisé que le service statistique public transmettra à FranceAgriMer les résultats des enquêtes obligatoires qu'il réalise auprès des entreprises et qui répondent aux besoins de l'observatoire de la formation des prix et des marges des produits alimentaires.

Le rapporteur propose de réactiver l'**Observatoire des distorsions** créé par la loi d'orientation agricole de janvier 2006 qui n'a rendu qu'une seule étude sur les distorsions résultant des différences dans l'application de la réglementation communautaire concernant les produits phytosanitaires et les intrants agricoles. Cet observatoire était chargé de repérer et expertiser les différentes distorsions tant en France qu'au sein de l'UE qui pourraient conduire à la déstabilisation des marchés des produits agricoles. Le rapporteur précise que cet Observatoire doit aussi évaluer l'impact des mesures législatives et réglementaires affectant les modes de production.

Il est souligné que les mesures doivent être comparées à celles mises en place dans les pays européens et les pays tiers et qu'elles doivent être soumises à une étude d'impact économique, sociale et environnementale.

Avec cette proposition, le rapporteur souhaite satisfaire ceux qui remettent en question les dispositions environnementales applicables au secteur agricole et notamment celles proposées dans le Grenelle 2.

Quant à l'Observatoire des prix et des marges, suite à l'adoption d'un amendement du rapporteur, il devra désormais exister physiquement et avoir un président à sa tête. Il est aussi précisé qu'il bénéficiera du concours du service statistique public. Le ministre a précisé que l'observatoire étant placé auprès du ministre chargé de l'alimentation et du ministre chargé du commerce, il aurait forcément un rôle d'alerte. Il souhaite que l'observatoire produise un rapport par an et aussi des publications mensuelles et que ses analyses soient interprétées et présentées à la presse par son Président.

Ces modifications permettent de donner plus de visibilité à cet observatoire mais nous avons toujours des doutes sur son utilité notamment au regard du partage de la valeur ajoutée dans la chaîne de commercialisation puisque la commission n'a pas adopté nos amendements précisant :

- que les coûts de production, de transformation et de distribution devaient être étudiés pour définir précisément les marges de chaque opérateur
- qu'un dispositif d'alerte devait être mis en place afin de déclencher des mesures d'encadrement des prix et des marges (Code de commerce)
- le coefficient multiplicateur devait être étendu à tous les produits agricoles périssables et activé quand l'Observatoire constaterait des marges indues.

Article 6 A

Création d'un inventaire verger.

Article 7

La commission a adopté notre amendement rétablissant la sécurité alimentaire dans les objectifs poursuivis par les interprofessions mais par contre **il n'est toujours pas question de prévoir une représentation pluraliste des producteurs.**

Le rapporteur a proposé :

- de préciser que les interprofessions afin d'adapter l'offre à la demande devaient suivre les comportements et les besoins des consommateurs,
- de faire des interprofessions des médiateurs lors de la conclusion de contrat de vente qui pourront prévoir les modalités de suivi ou d'enregistrement des contrats exécutés en application des contrats types,
- **de regrouper en collèges les organisations professionnelles** qui exercent le même type d'activité tout en veillant à ne pas figer les possibilités d'organisation qui doivent être adaptées aux spécificités de chaque filière,
- de préciser que les recommandations générales de prix ne peuvent avoir pour effet de contraindre les opérateurs économiques de la filière concernée à pratiquer des prix identiques, précision qui semblait nécessaire au regard du droit de la concurrence et plus utile que celle précédemment inscrite dans le projet de loi (sous réserve de ne pas procéder ou inciter par ce moyen, de manière directe ou indirecte, à la fixation de prix, y compris à titre indicatif ou de recommandation). Par contre, ces pratiques semblent toujours soumises aux articles du Code de commerce concernant les pratiques anticoncurrentielles contrairement aux accords interprofessionnels dans le secteur laitier,
- que dans le cadre d'accords interprofessionnels non étendus, les interprofessions puissent imposer à leurs membres l'étiquetage de l'indication du pays d'origine.

Article 7 bis

Cet article précise que lorsque les accords nationaux ou régionaux conclus dans le cadre de l'interprofession laitière incluent **un contrat type**, l'autorité administrative saisie aux fins d'homologation doit **le soumettre à l'autorité de la concurrence**.

Sachant que les articles du Code de commerce concernant les pratiques anticoncurrentielles ne s'appliquent pas aux accords interprofessionnels dans le secteur laitier, l'objectif de cet article additionnel semble être seulement de rassurer la commission européenne.

Article 8

La spécificité des organisations d'éleveurs et la possibilité de maintien de la dérogation au transfert de propriété des produits n'ont pas été soulignées dans le projet de loi.

La dérogation risque vraisemblablement de disparaître suite au bilan de l'efficacité économique des organisations de producteurs dont les conclusions sont déjà bien orientées. Le rapporteur a tenu à préciser que les critères permettant de reconnaître que l'activité économique d'une OP est suffisante devraient être revus tous les cinq ans et que le bilan de l'organisation économique de la production et de l'efficacité des différents modes de commercialisation devait être apprécié au regard de leur contribution au revenu des producteurs et de leur sécurité juridique par rapport aux règles de concurrence. Ce bilan devra être effectué un an plus tôt que prévu : 1er janvier 2012.

Article 9

Le rapporteur a soutenu la proposition des centristes visant à réorganiser le fonds national de gestion des risques en 3 sections différentes :

- participation au financement de l'indemnisation des agriculteurs couverts par un fonds de mutualisation,
- financement des aides au développement de l'assurance,
- indemnisation des calamités agricoles.

Notre amendement proposant **que l'Etat s'implique dans la définition des règles régissant l'établissement et le fonctionnement des**

fonds de mutualisation via un décret a été adopté. Jusqu'à présent, il était seulement prévu que ce décret définisse les modalités d'agrément des fonds de mutualisation et ce, alors que la participation de l'Etat à des dédommagements privés est un fait nouveau. Par contre, **il n'est toujours pas prévu de conditionner l'octroi des aides relevant de la première section à l'utilisation de moyens de lutte préventive ou curative** et de faire en sorte que lors d'un même événement climatique, les

niveaux d'indemnisation reçue d'une assurance et de la section sur les calamités agricoles soient les mêmes.

Comme nous le souhaitons **les missions du Comité national de gestion des risques ont été détaillées** afin de prendre celles de l'actuel Comité national de l'assurance. (expertise sur les risques et sur les instruments de gestion de ces risques) Toutefois, nous souhaitons que ce comité s'investisse plus dans la définition des modalités de fonctionnement des fonds de mutualisation et de lutte préventive et curative contre les risques.

Article 10

Concernant la gestion des risques, le principe d'une réassurance publique a été longuement discuté puisque le rapporteur souhaitait l'inscrire noir sur blanc dans l'article demandant un rapport sur les conditions du bon développement de l'assurance récolte comme notre groupe. C'est finalement un sous amendement du ministre qui a été adopté et qui précise que ce rapport pourra envisager « dans le cadre de l'extension de l'assurance récolte aux fourrages, l'utilité ainsi que **les modalités envisageables pour la mise en place, en réponse à des circonstances exceptionnelles, d'un mécanisme de réassurance publique** ». Autant dire que l'engagement de l'Etat pour une réassurance publique est bien limité même s'il est vrai que c'est la première fois qu'on l'envisage. Ce rapport devra aussi aborder les perspectives d'un dispositif assurantiel global accessible à tous et permettant de faire face à l'ensemble des aléas, ce qui semble couvrir les aléas économiques liés à la volatilité des prix. Dans ce cas, la compatibilité avec les règles de l'OMC devra être étudiée.

Article 11

Le rapporteur a tenu à supprimer l'article demandant une habilitation du gouvernement à prendre une ordonnance **sur un nouveau statut d'agriculteur entrepreneur** conditionnant l'octroi des avantages fiscaux et aides françaises et ce, en dépit de l'opposition du

ministre et de ses tentatives de réécriture du texte. Nous avons demandé cette suppression et nous en sommes donc satisfaits. Nous craignons que cette idée ne soit redéposée en séance puisque le co-rapporteur proposait de l'adapter.

Articles additionnels

Article 11 bis - prise en compte de la qualification sous laquelle est vendu le vin récolté pour le calcul **du bénéfice forfaitaire viticole** (amdt de notre groupe)

Article 11 ter : Modification des règles de constitution et d'utilisation de **la déduction pour aléas** qui peut être réalisées par les exploitants agricoles soumis au régime réel d'imposition lors de la détermination du résultat imposable. Le rapporteur propose de permettre la constitution de la DPA dans un délai de 6 mois et non plus 3 à compter de la clôture de l'exercice et son utilisation lors de l'exercice de survenance de l'aléa ouvrant droit à prélèvement sur le compte DPA.

Article 11 quater : Modification des modalités de prise en compte dans le **bénéfice agricole des bénéficiaires autres qu'agricoles** qui n'excèdent pas 30% des recettes tirées de l'activité agricoles ou 50 000 euros lors de l'année civile précédant la date d'ouverture de l'exercice. Le rapporteur propose que l'assiette des revenus non agricoles soit calculée sur la moyenne des 3 exercices précédents l'ouverture du nouvel exercice afin de prendre en compte la forte variation des revenus agricoles d'une exploitation.

Article 11 quinquies : Le rapporteur propose d'intégrer un nouvel article dans le Code rural, dans le paragraphe sur l'assiette des cotisations dues au régime de protection sociale des personnes non salariées de professions agricoles. **Il s'agit d'autoriser les chefs d'exploitations soumis au régime réel d'imposition à régler par anticipation une part des cotisations sociales dues l'année suivante et à déduire ce montant du résultat de l'exercice en cours.** Cette mesure de lissage qui entérine une possi-

bilité d'exonération fiscale permanente lorsque les revenus agricoles sont bons est assez discutable. Les chefs d'exploitation peuvent déjà déduire du bénéfice agricole imposable les cotisations sociales de l'année.

Article 11 - sexies : Le rapporteur introduit **une procédure de lissage fiscal destinés à amortir les effets de la crise agricole** pour les exploitants agricoles et les fluctuations de revenus. Actuellement, les exploitants agricoles soumis à un régime réel d'imposition peuvent faire le choix d'un calcul de l'impôt sur la base d'une assiette triennale. L'option est valable pour l'année au titre de laquelle elle est exercée et pour les quatre années suivantes. Pour les années 2007 à 2011, cet article propose d'instaurer la possibilité de déduire du bénéfice agricole retenu pour l'assiette de l'impôt payé en 2010 le sixième du bénéfice de l'année 2007. Le bénéfice agricole retenu pour l'assiette de l'impôt progressif payé en 2011 est majoré du sixième du bénéfice de l'année 2007. Cette proposition permettrait de répartir une partie des bénéfices de l'année 2007 qui ont été bons, notamment dans les filières céréalières, sur les années 2010 et 2011.

Article 11 septies - Cet article permet à l'entrepreneur individuel de conserver dans son patrimoine personnel les terres utilisées pour les besoins de son exploitation. Cette question s'était déjà posée lors de l'examen du projet de loi EIRL et avait été renvoyée au projet de LMAP. Un exploitant agricole peut désormais faire le choix du statut d'entrepreneur individuel à responsabilité limitée et donc décider d'affecter les biens nécessaires à l'exercice de son activité professionnelle dans le patrimoine affecté et le reste de ses biens dans son patrimoine personnel. Il n'y est pas obligé d'autant qu'il a déjà la possibilité de déclarer insaisissables ses droits sur l'immeuble où est fixée sa résidence principale ou sur tout bien foncier qu'il n'a pas affecté à son usage professionnel. Aller jusqu'à permettre d'affecter dans le patrimoine personnel des terres exploitées n'est pas logique même si on peut comprendre qu'en cas de faillite l'exploitant souhaite conserver des terres comme placements pour l'avenir.

Les multiples autres exonérations fiscales réclamées par des sénateurs UMP ont été retirées ou rejetées. Le ministre nous avait fait part de son opposition à ces cadeaux fiscaux réclamés par la FNSEA qui constitueraient des dispositions récurrentes grevant le budget de l'Etat pour une efficacité limitée. Par contre, il a laissé passer les 5 propositions du rapporteur. Les amendements des sénateurs Doublet et Laurent relatifs au Certificat d'obtention végétale ont été rejetés.

Introduction d'un titre sur l'installation

Le rapporteur a proposé d'introduire un nouveau titre sur l'installation composé de deux articles :

Article 12 A : Insertion d'un volet spécifique à l'installation en société dans la politique de l'installation.

Article 12 B : Obligation pour tout porteur de projet de faire enregistrer son projet auprès des services de l'Etat ce qui entraîne une inscription automatique au répertoire à l'installation. L'apport de cette nouvelle disposition est difficile à appréhender car ce nouvel enregistrement ne déclenchera pas un contrôle de la viabilité du projet. Nous avons souligné cette absence de dispositions relatives à l'installation et la focalisation du projet de loi sur des dispositions de protection du foncier. Nous estimons qu'il est prioritaire de maintenir les exploitations actuelles et d'en assurer la transmission au lieu de favoriser l'agrandissement de sociétés agricoles. **Nos amendements visant à renforcer le contrôle des structures ont été rejetés.** (diminution du seuil de surface déclenchant les contrôles, réintroduction du contrôle des sociétés)

Titre III - Inscrire l'agriculture et la forêt dans un développement durable des territoires

Article 12

Nous avons obtenu que lors de l'élaboration du plan régional de l'agriculture durable, soient prise en compte :

- les Directives territoriales d'aménagements telles que définies dans le Grenelle 2

- l'agriculture de montagne

- **l'avis des collectivités territoriales**

Le rapporteur a souhaité que ces plans fixent les grandes orientations de l'agriculture mais aussi de l'agroalimentaire et de l'agro-industrie.

La commission départementale sur le foncier est maintenue et son nom précisé :

Commission départementale sur la consommation des espaces agricoles. Son lien avec la CDOA que nous souhaitons renforcer n'est toujours pas précisé. Les constructions et installations nécessaires à des équipements collectifs qui étaient autorisées en dehors des parties urbanisées d'une communes sans PLU doivent désormais être compatibles avec l'exercice d'une activité agricole sur le terrain sur lequel elles sont implantées ce qui va encore réduire les aménagements possibles dans les zones rurales. Il est proposé que les aliénations réalisées sans que les notaires aient respecté l'obligation d'information aux SAFER soient sanctionnées de nullité.

Article 12 bis

Il est précisé dans l'article L.311-3 portant création du fonds agricole que sont seuls susceptibles d'être compris dans le nantissement du fonds agricole le cheptel mort et vif, les stocks et, s'ils sont cessibles, les contrats et les droits incorporels servant à l'exploitation du fonds, ainsi que l'enseigne, les dénominations, la clientèle, les brevets et autres droits de propriété industrielle qui y sont attachés.

Ce nouvel article intègre le nom de l'exploitation dans les éléments cessibles.

Article 13

Cet article est supprimé ce qui fait tomber nos amendements demandant une affectation du produit de cette taxe au profit des collectivités territoriales et un doublement des taux. Le rapporteur qui préférerait rendre obligatoire la taxe volontaire existante au profit des communes a finalement retiré son amendement.

Nous restons donc sur un statu quo et ce, alors que le ministre avait envisagé la possibilité d'additionner ces différentes taxes afin de freiner les ventes.

Article 13 bis

Cet article propose l'application du statut du fermage à des petites parcelles lorsqu'elles ont fait l'objet d'une division depuis moins de neuf ans.

Article 13 ter

Application de l'exonération des droits de mutations à titre gratuit aux parts de groupements fonciers agricoles qui ont été détenues par une société civile de placement immobilier.

Article 13 quater

La Commission a adopté la demande des élus de la montagne d'un rapport sur les biens de section.

Article 14

Il est désormais prévu de prendre en compte dans l'activité de méthanisation reconnue comme une activité agricole les installations mutualisées. Lorsque l'exploitant agricole n'est pas propriétaire des terres qu'il exploite, il doit notifier au bailleur sa volonté de se lancer dans des activités de méthanisation et demander l'autorisation de réaliser les travaux nécessaires. Il est inséré un nouvel alinéa sur la conservation des ressources phylogénétique et la création d'une collection nationale qui était prévue par l'ordonnance proposée à l'article 17.

Article 14 bis

Le rapporteur propose une modification du calcul du fermage s'appuyant sur un indice national comme le proposait l'ordonnance préparée par le gouvernement. Nous sommes opposés à la mise en place d'un indice national qui ne prendrait pas en compte les disparités territoriales en termes de revenu, de rendement et de type de cultures.

Article 15

Le rapporteur rétablit la possibilité pour les collectivités territoriales et leurs groupements de passer des contrats avec l'Etat en vue de concourir à la mise en œuvre de la politique forestière nationale. Il précise aussi les actions qui peuvent être définies dans le plan pluriannuel régional de développement forestier : **animation des secteurs concernés, coordination locale du développement forestier, identification des investissements à réaliser, dans la perspective d'une meilleure valorisation économique du bois, tout en tenant compte des marchés existants ou à développer, et de la préservation de la biodiversité.**

La commission a adopté notre proposition visant à souligner **que les collectivités territoriales doivent être associées à l'établissement de ce plan** sous l'autorité du préfet de région et que ces plans soient révisés mais pas celle proposant d'intégrer des représentants de ces collectivités dans le comité de préparation.

Les chambres d'agriculture sont associées à la mise en œuvre de ce plan. La mise en œuvre du reversement par les chambres départementales d'agriculture aux chambres régionales d'une partie de la taxe foncière sur les terrains boisés est retardée d'un an. Le rapporteur a aussi veillé à rétablir dans le code forestier les compétences des chambres d'agriculture dans le domaine forestier.

Comme nous l'avions proposé, les dispositions quant à l'intervention de l'ONF en forêt privée sont supprimées. La tentative de sénateurs UMP visant à permettre à des opérateurs privés d'intervenir en forêt public qui remettaient en question le régime forestier a échoué.

Le rapporteur a aussi apporté des précisions sur le seuil des cessions qui peuvent être réalisées en dehors de tout acte d'échange amiable et sur l'exonération des droits de mutation pour les cessions de petites parcelles forestières. Nos amendements visant à renforcer la gestion des forêts privées ont été rejeté. (précision des seuils pour les plans simples de gestion)

Article 15 bis

L'ordonnance relative au regroupement du Centre national professionnel de la propriété forestière et des centres régionaux est ratifiée.

Article 16

Comme nous l'avions proposé, des précisions sont apportées sur les compétences des gestionnaires forestiers professionnels et la possibilité de faire appel à des experts forestiers est finalement maintenue pour ouvrir le droit à la déduction fiscale DEFI.

Le rapporteur a aussi proposé :

- une extension du plafond de déduction des cotisations versées aux associations syndicales autorisées de défense contre les incendies,
- la soumission au régime de taxe sur la valeur ajoutée à taux réduit des travaux de prévention contre les incendies de forêt réalisés par des associations syndicales autorisées.

Article 16 bis

Le rapporteur a proposé la création **d'un compte épargne d'assurance pour la forêt (CEAF)** lié la souscription d'une assurance tempête en s'inspirant du modèle de la DPA.

Le dispositif donne la priorité à l'auto-épargne et à l'assurance individuelle. Les sommes versées sur le CEAF doivent être utilisées pour la reconstitution des forêts en cas de sinistre ou à des travaux de prévention. La phase de constitution de l'épargne est limitée à 6 ans et la prime d'assurance fait l'objet d'une réduction d'impôt sur le revenu. Au-delà de cette période, une partie des sommes et des intérêts peut être retirée exclusivement pour financer la réalisation de projet d'investissement forestier. (travaux de création et reconstitution de peuplement forestiers...)

Jusqu'en 2016, l'Etat peut prendre en charge de manière partielle et dégressive, les dépenses de nettoyage et reconstitution des surfaces en nature de bois sinistrées. Cette prise en charge est inférieure pour les surfaces non assurées. A compter de 2017, cette prise en charge ne sera effective que sur les parcelles boisées assurées.

Les intérêts des sommes inscrites sur un CEAF n'entrent pas en compte pour la détermination du revenu net global.

Le marché de l'assurance forêt en France est très peu développé : manque d'offre de la part des assureurs et taux élevés. Le coût moyen de reconstitution d'un hectare de forêt est évalué à 4800 euros, somme que ne peuvent plus déboursier les forestiers privés et les communes forestières, notamment ceux qui ont été touchés par la tempête de 1999 et par la tempête Klaus en 2009. Le dispositif proposé par le rapporteur pourrait permettre de lancer le marché de l'assurance forêt en France mais force est de constater qu'il ne serait d'aucune utilité pour les forestiers en difficultés qui n'ont pas les moyens de constituer une épargne individuelle. De plus, à terme ce dispositif entérinerait un désengagement de l'Etat dont souffrent déjà les communes forestières du Sud Ouest.

Article 17

Les ordonnances sur les ressources phytogénétiques et le calcul de l'indice national de fermage ont été intégrées par le rapporteur sous la forme d'articles additionnels. Le reste est inchangé.

Titre IV - Moderniser la gouvernance de la pêche maritime et de l'aquaculture

Article 18

Le rapporteur souhaite faciliter le dialogue entre scientifiques et pêcheurs dans le cadre du Comité de liaison scientifique et technique des pêches maritimes et de l'aquaculture en proposant le développement de l'analyse scientifique effectuée à bord des navires de pêche en collaboration avec les marins pêcheurs. Notre amendement demandant la présence des représentants des consommateurs dans le comité est accepté. Par contre, la Commission a rejeté la proposition d'association des professionnels de la transformation et de la distribution et la proposition de commission spécifique pour l'outre-mer au sein du comité de liaison.

Article additionnel

Le rapporteur propose la mise en place, dans chaque région disposant d'une façade maritime, d'une conférence sur l'affectation des espaces qui éclairerait l'élaboration du schéma de façade prévu par le Grenelle de l'environnement. Nous avons soutenu cette proposition sans succès lors de l'examen du Grenelle 2.

Article 19

L'inclusion de mesures environnementales de gestion des déchets dans les schémas régionaux de développement de l'aquaculture marine a été rejetée. Le rapporteur propose de mettre ce schéma au même niveau que les autres documents de planification existants : SDAGE, schéma de cohérence territoriale. Comme nous l'avions demandé ces schémas seront révisés et non rendus caducs. Le rapporteur propose d'accélérer la procédure d'adoption des schémas afin que la France ne prenne pas plus de retard encore dans le domaine de l'aquaculture marine.

Articles 20 /21

Le rapporteur précise que des mesures techniques particulières doivent être prises notamment dans les zones et durant les périodes de reproduction. Par contre, il ne revient pas sur les dispositions du projet de loi revenant sur le caractère interprofessionnel des comités des pêches ni sur celles modifiant l'architecture et les compétences des différents niveaux de comités et partageant les responsabilités d'autorisations de pêches entre comités des pêches et OP.

Le rapporteur a souhaité reprendre à son compte une seule de nos propositions : donner la mission de représentation et promotion des intérêts professionnels des marins uniquement au niveau départemental. Notre amendement fixant à 0,4 % le minimum du taux des cotisations professionnelles obligatoires attribué aux comités régionaux des pêches n'a pas été retenu.

Article 22

La commission n'a pas souhaité intégrer dans les missions du comité national de la conchyliculture, la mission de constitution d'une filière de collecte et d'élimination des déchets qui est pourtant primordiale.

Article 23

Le rapporteur a prévu dans la loi et non par renvoi à une ordonnance la procédure d'information du public exigée par la Charte de l'environnement en matière de décisions publiques touchant à la pêche.

Titre V - Dispositions particulières à l'outre-mer

Notre amendement de modification du titre afin de prendre en compte la diversité des outre-mers a été adopté mais par contre l'habilitation à prendre par ordonnance des dispositions adaptées à l'outre-mer perdue avec quelques précisions qui encadrent sa portée.

Note de travail...

Débat sur la fiscalité des énergies renouvelables

[séance publique le 11 mai 2010]

Calendrier

Sénat

Discussion en séance publique : mardi 11 mai à 14h30

Durée du débat : 1h30 dont 26 minutes pour le groupe socialiste, apparentés et rattachés

Concomitamment à la suppression de la taxe professionnelle, la loi de finances pour 2010 a créé de nouvelles impositions **dites Impositions Forfaitaires sur les Entreprises de Réseau (IFER)**, applicables notamment aux énergies renouvelables.

L'objectif de cette nouvelle fiscalité est double et doit permettre :

- de fournir une ressource fiscale et compenser les pertes de taxe professionnelle pour les collectivités territoriales
- et de limiter les gains des entreprises « super gagnantes » suite à la suppression de la TP.

Pour y parvenir, la bonne détermination du tarif de l'impôt est primordiale. S'il doit fournir une nouvelle ressource financière, il doit également respecter un équilibre fragile permettant le développement d'une filière industrielle des énergies renouvelables afin de permettre à la France de remplir ses engagements nationaux et internationaux en matière de réduction des gaz à effet de serre. Notre pays s'est engagé au niveau européen avec l'adoption du paquet Energie/Climat, à intégrer à la consommation européenne d'énergie une part 20% d'énergies renouvelables, et au niveau national avec l'adoption du facteur 4, à réduire par 4 ses rejets de gaz à effet de serre dans l'atmosphère

en 2050 par rapport à 1990. La part des énergies renouvelables doit dans cette hypothèse, être portée à 23% de la consommation énergétique finale du pays en 2020.

La détermination du tarif de l'IFER, particulièrement celui applicable aux éoliennes, a donné lieu, à l'initiative de l'ensemble des sénateurs, à d'importants débats en séance publique lors de leur adoption en loi de finances.

Ainsi, le choix d'un tarif élevé permettrait d'apporter une ressource importante aux collectivités territoriales bénéficiaires, mais pourrait à l'inverse être considérée comme incitative pour celles-ci à développer des projets éoliens sans tenir compte des désagréments éventuellement liés à leurs installations. Le travail de « persuasion » des opérateurs s'en trouverait par là même facilité.

A l'opposé, un tarif particulièrement bas priverait les collectivités territoriales d'un juste retour fiscal tout en favorisant injustement les gains financiers pour les opérateurs.

Or, si la taxe professionnelle permettait un relatif équilibre financier entre les deux parties, la nouvelle fiscalité mise en œuvre par la loi de finances pour 2010 a considérablement déséquilibré le mécanisme au profit des producteurs, pour lesquelles la charge fiscale a été nettement diminuée au détriment des budgets des collectivités locales. Tel a été l'objet des principales critiques dénoncées par les sénateurs en séance publique.

Le débat organisé en séance publique le 11 mai à la demande du groupe UMP, propose ainsi de reprendre les termes de cette discussion en abordant la fiscalité applicable aux énergies renouvelables.

Toutefois, force a été de constater, que **ce sujet ne pouvait être dissocié de la question du financement des énergies renouvelables**, lequel repose sur une aide publique importante via, l'obligation de rachat de l'électricité ainsi produite.

En effet, depuis 2000, les opérateurs bénéficient d'une obligation de rachat de l'électricité qu'ils produisent, à un tarif, fixé par l'Etat, supérieur à celui du marché. Financé via la contribution au service public de l'énergie acquittée par le consommateur, ce financement public doit permettre le développement des énergies renouvelables dont la mise en œuvre est particulièrement coûteuse.

Si l'aide publique est nécessaire pour le développement de la filière, le Parlement doit néanmoins pouvoir s'interroger sur son montant, son efficacité et les éventuels effets d'aubaines qu'elle engendre au profit des opérateurs.

Or pour l'heure, le tarif étant fixé unilatéralement par le gouvernement, les parlementaires se trouvent dessaisis de cette question. Reconnaisant l'intérêt du sujet, le Président de la commission des finances, Jean Arthuis, avait même conclu les débats en suggérant que **« la commission des finances serait bien inspirée de créer, dès le début de l'année 2010, une mission d'information sur l'économie administrée du photovoltaïque et de l'éolien »**¹.

La mission d'information commune mise en place par l'Assemblée nationale, Présidée par Patrick Ollier et rapportée par Franck Reynier², a elle aussi ouvertement remis en cause ce mécanisme et appelé à une gestion plus rigoureuse du développement des éoliennes sur le territoire.

C'est la raison pour laquelle si le débat, organisé le 10 mai prochain, devra principalement s'intéresser au régime fiscal applicable aux énergies renouvelable afin de pérenniser une ressource essentielle pour les collectivités locales, il ne pourra pas faire l'impasse sur les conditions du financement des énergies renouvelables.

I. L'allègement de la fiscalité pesant sur les exploitants d'éoliennes

A. Un nouvel impôt au tarif désavantageux pour les collectivités territoriales...mais profitable aux recettes de l'Etat

Avant le 1er janvier 2010, les éoliennes étaient, imposables à la taxe professionnelle, au titre :

- de la part « foncière » pour le socle et éventuellement le mat,
- de la part « équipements et bien mobiliers » pour les parties électriques et mécaniques.

La loi de finances pour 2010 a substitué à la taxe professionnelle :

- une contribution économique territoriale, composée de la cotisation foncière des entreprises (CFE) et de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE)
- et une imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER).

Ainsi les éléments compris dans la part « foncière » de la TP seront dorénavant imposés au titre de la cotisation foncière des entreprises,

Au titre de la CVAE, applicable aux entreprises dont le chiffre d'affaires est supérieur à 152 500€, et répartie entre les collectivités au prorata de l'effectif employé, il est peu probable que les collectivités territoriales puissent percevoir de recettes fiscales.

C'est précisément pour compenser cette baisse de la charge fiscale, que les IFER ont été mises en œuvre.

L'IFER est due par l'exploitant de l'installation de production d'électricité au 1er janvier de l'année d'imposition, Les installations soumises à imposition sont celles dont la puissance électrique installée est supérieur à 100 KW. **Le tarif finalement fixé est de 2,912 € par kW de puissance installée.**

Un important débat s'était engagé à l'occasion de la loi de finances pour 2010 sur la fixation de ce tarif.

Le projet de loi de finances déposé par le gouvernement proposait **un tarif fixé à 2,2€ par kW**.

Selon les informations fournies alors par le **gouvernement, sur la base du tarif initial, le montant attendu de ce nouvel impôt, était 5 fois moins important que le montant perçu par les collectivités territoriales au titre de la TP.**

Cette perte de recette considérable pour les collectivités a donc été vivement critiquée par les sénateurs.

C'est la raison pour laquelle le groupe socialiste a déposé un amendement tendant à augmenter le tarif à 9€ le kW.

Trois sénateurs UMP³ ont également déposé un amendement tendant à fixer le tarif à 8€ le kW. MM. Marini et Arthuis ont, quant à eux, proposé par amendement, **une faible augmentation visant à calquer le tarif de l'IFER éolien sur celui de l'IFER des centrales nucléaires, à flamme et hydrauliques, soit à 2,913 €, dans un « objectif de neutralité entre modes de production ».**

Le gouvernement a repris par un amendement, un tarif identique à celui proposé par le rapporteur général et le Président de la commission des finances.

Après de longs débats et une « **vive discussion** »⁴, l'amendement du gouvernement et de MM. Marini/ Arthuis a été victime d'un « **dégât collatéral** », selon l'expression utilisée par Gérard Longuet.

En effet, la majorité des sénateurs, dont les membres du groupe socialiste, se sont ralliés à la proposition des sénateurs UMP, fixant le tarif à 8€ le kW.

Néanmoins, la commission mixte paritaire est revenue sur le vote des sénateurs en réintroduisant le tarif de 2,913€ le kW. Un tarif identique a été arrêté pour l'IFER sur les installations de production d'énergie d'origine photovoltaïque.

Le rapporteur général, Philippe Marini, a justifié sa volonté de fixer le tarif à un niveau aussi bas, par le souci de limiter les effets d'aubaines pour les collectivités en « **empêch(ant) que les collectivités les plus faibles soient sollicitées par des promoteurs extrêmement puissants et fassent l'objet d'incitation excessives** ».

Si la diminution du tarif pénalise bien les collectivités locales par une baisse de leurs ressources, elle permet à l'inverse, **de diminuer la pression fiscale pesant sur les opérateurs et par là même de renforcer leur rentabilité financière.**

Toutefois, il est utile de nuancer ce premier constat qui en réalité, **profite surtout aux nouveaux opérateurs et..... à l'Etat.**

En effet, les opérateurs actuels bénéficiaient du plafonnement de la TP à 3,5% de la valeur ajoutée. Par conséquent leur charge fiscale était déjà limitée puisque le surplus d'imposition était à la charge de l'Etat.

Or, le tarif de l'IFER a été calé sur le produit de TP acquitté par les exploitants après prise en compte du plafonnement. Par conséquent, la fixation de ce tarif à ce niveau (2,913 €/kW), permet de maintenir l'avantage fiscal pour les exploitants tiré de l'ancien mécanisme de plafonnement.

Mais quid de l'Etat ? L'IFER, à la différence de la contribution économique territoriale, ne bénéficie pas du nouveau plafonnement, baissé à 3% de la valeur ajoutée.

Par conséquent, ce nouveau tarif protège également les ressources de l'Etat qui ne sera plus contraint de prendre en charge le surplus d'imposition.

Bilan : seules les collectivités territoriales se trouvent désavantagées et devront faire face à une diminution de leurs recettes.

● **Affectation de l'impôt :**

La taxe professionnelle était perçue par la commune d'implantation des installations éoliennes, ou par l'intercommunalité (TPU, communauté de communes à fiscalité addition-

nelle et TP de zone), qui devait alors reverser à la commune, dont tout ou partie du territoire se situe à l'intérieur d'une zone de développement de l'éolien, une attribution tendant à compenser les nuisances environnementales liées à l'implantation de l'installation

Même en l'absence de zone de développement de l'éolien, une attribution peut être versée aux communes d'implantation et aux communes limitrophes membres de l'EPCI.

Les départements et les régions bénéficiaient eux aussi de la recette fiscale puisqu'ils percevaient la taxe professionnelle.

D'après un rapport de l'ADEME de novembre 2009⁵, la TP rapportait pour une éolienne de 1 MW, environ 6000€ pour la commune ou l'intercommunalité, 6000€ pour le département, et 1 200€ pour la région.

Dorénavant, le produit de l'IFER est réparti de la manière suivante :

- Si la commune appartient à un EPCI à fiscalité propre : 30% pour la commune et 70% pour l'EPCI
- Si la commune n'appartient pas à un EPCI à fiscalité propre : 30% pour la commune et 70% pour le département

B. Des recettes qui ne permettront plus de compenser les désagréments liés à l'installation de ces équipements

Les recettes fiscales, perçues par les collectivités territoriales, permettaient de compenser auprès des habitants, les inconvénients nés de l'installation de ces équipements. La possibilité d'une amélioration des services proposés par la collectivité permettait donc une meilleure acceptation de l'éolienne.

En effet, l'installation de tels équipements donne souvent lieu à des oppositions de la part des habitants du fait de leurs impacts sur le paysage et l'environnement dans lequel ils doivent s'intégrer. Ces installations ont pu quelques fois aboutir à des dégradations durables d'espace naturels ou de sites remarquables, entraînant par là même leurs rejets.

L'apport de nouvelles recettes fiscales, s'il est non négligeable pour la collectivité, n'est cependant pas l'unique élément permettant un développement serein de l'éolien sur le territoire.

Une meilleure programmation de l'installation de ces éoliennes permettrait certainement de résoudre les désagréments faits aux paysages et éviter le mitage du territoire par un regroupement cohérent des équipements.

Tel semble être l'objectif de l'instauration des zones de développement de l'éolien.

Depuis la loi du 3 juillet 2005 fixant les orientations de la politique énergétique, une commune ou un EPCI peut proposer des zones de développement de l'éolien, soumis à l'autorisation du Préfet, et prise après avis de la commission départementale compétente en matière de nature, de paysages et des sites et des communes limitrophes.

La loi du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement (Grenelle 1) a mis en place les schémas régionaux des énergies renouvelables, élaborés par les régions, pour définir des zones géographiques d'installation tout en tenant compte des objectifs nationaux, des objectifs quantitatifs et qualitatifs.

Le projet de loi portant engagement national pour l'environnement (Grenelle 2) crée les schémas régionaux du climat, de l'air et de l'énergie, dont la mise en place sera obligatoire dans chaque région dans le délai d'un an pour permettre de donner un cadre régional aux objectifs français du paquet énergie climat européen.

Par ailleurs, son article 34 prépare l'intégration des éoliennes dans le régime de la procédure des ICPE⁶. Il supprime en conséquence la réglementation spécifique aux éoliennes ; leur inscription dans le régime ICPE instaurant l'obligation d'une étude d'impact et d'une enquête publique au-delà d'un seuil qui sera défini par décret.

Dans le même temps, le projet de loi libéralise le régime de l'éolien en mer : il dispense l'éolien marin de la réglementation applicable aux ZDE, il l'exonère de la délivrance d'un permis de construire et du respect des dispositions d'urbanisme et il semble que les éoliennes en mer ne relèveraient pas, à la différence des éoliennes terrestres, du régime des ICPE. Les éoliennes de mer ne seraient plus soumises qu'à l'autorisation temporaire du domaine public.

Le rapporteur de la mission commune d'information de l'Assemblée nationale a repris un certain nombre des propositions émises dans son rapport, pour l'examen à compter du 4 mai, de ce projet de loi en séance publique.

Pour permettre une meilleure intégration dans le paysage, la mission d'information de l'Assemblée nationale a proposé de créer **des structures au plan régional réunissant architectes, paysagistes et artistes pour travailler sur chaque projet éolien et un collège au plan national rendant un arbitrage en cas de conflit.**

Le problème de la nuisance sonore et par conséquent de la distance de ces installations par rapport aux habitations est également posé.

Un groupe de travail de l'Académie de médecine, animé par le Professeur Claude Henri Chouard, a travaillé sur cette question en 2006 en rappelant que « **les nuisances sonores liées au fonctionnement des éoliennes avaient été sinon négligées mais sans doute minimisées et d'autre par que leur impact sur les populations ne faisait l'objet d'aucune réglementation spécifique** ».

La mission d'information de l'Assemblée nationale a considéré qu'une distance de 500m entre toutes installations éoliennes et les lieux de vie et d'activité préexistants constituait « un paramètre de bon sens ».

Si l'installation d'éolienne soulève des inquiétudes, leur démantèlement n'est pas sans poser de soucis au terme de leur durée de vie estimée entre 20 et 25 ans.

En l'absence de texte réglementaire, le démantèlement des éoliennes et la remise en état du site au terme de son exploitation relève pour l'heure encore du bon vouloir de l'exploitant et des engagements des professionnels, comme c'est le cas pour les membres du Syndicat des énergies renouvelables qui ont signé la « Chartes des professionnelles de l'éolienne ».

Afin de protéger les sites et de rassurer les habitants quant à l'avenir des sites d'exploitation, il conviendrait de définir un cadre juridique précis avec les obligations incombant aux exploitants.

Enfin, et c'est essentiel, l'association du public à toutes les étapes du projet de la conception, à l'exploitation du parc éolien, voir même de sa remise en état du site est le gage d'une plus grande acceptabilité des éoliennes sur le territoire.

II. Un effet d'aubaine maintenu pour les opérateurs grâce au prix de rachat

Si l'objectif du rapporteur général était, dans la loi de finances pour 2010, de limiter l'effet d'aubaine pour les collectivités locales, il n'en demeure pas moins que les dispositions adoptées déséquilibrent la relation entre les collectivités et les exploitants puisque ces derniers bénéficient toujours d'un avantage important, constitué par le tarif de rachat.

Depuis la loi du 10 février 2000 relative à la modernisation et au fonctionnement du service public de l'électricité (article 10), **les opérateurs bénéficient du principe de rachat obligatoire par EDF et les autres distributeurs, de l'électricité produite par les installations utilisant les énergies renouvelables.** Pour en bénéficier, les installations doivent être situées dans une zone de développement de l'éolien.

Ainsi, ils profitent **d'un tarif élevé et garanti**, justifié par la contribution de ces opérateurs à la réalisation des objectifs de la politique énergétique.

A noter que de nombreux autres pays ont institué un mécanisme identique de tarif de rachat pour permettre le développement d'une filière des énergies renouvelables (Allemagne, R.U, Italie etc.).

Les ministres chargés de l'économie et de l'énergie définissent par arrêté, après avis de la Commission de régulation de l'énergie, les conditions d'achat de l'électricité produite et le tarif applicable.

La mission d'information commune mise en place à l'Assemblée nationale, a critiqué les modalités de fixation du tarif de rachat en constatant que « **le niveau et la pertinence de ce prix n'ont jamais donné lieu à un débat politique, le Parlement n'ayant eu qu'à constater ces données économiques majeures bâties de toutes pièces par les administrations** ».

Le tarif de rachat **doit prendre en compte les coûts d'investissement et d'exploitation évités par les acheteurs**, autrement dit principalement EDF, auxquels peut s'ajouter **une prime correspondant à la contribution de la filière à la réalisation des objectifs de loi de 2000**⁷.

En 2009, le tarif de rachat était fixé à 8,1 C€/kWh pour l'énergie produite par les éoliennes terrestres durant les 10 premières années puis de 2,8 à 8,1 C€/kWh pendant les 5 années suivantes.

Ce tarif est de 12,8 c€/kWh pour les éoliennes situées en mer, pendant les 10 premières années puis de 3 à 12,8 c€/kWh pendant les 10 années suivantes.

Le maintien d'un tarif élevé et garanti permet aux opérateurs d'obtenir des facilités bancaires et une rentabilité des équipements importantes.

Selon le Président du Syndicat des énergies renouvelables, le tarif actuel permet aux promoteurs d'installer des parcs vers des zones moins ventées. Toute diminution du prix entraînerait donc une concentration des éoliennes sur les zones les plus favorables avec des risques pour le paysage.

Face à une possible baisse de ce tarif ou durcissement de la réglementation, comme cela risque d'être le cas dans le projet de loi Grenelle 2, les opérateurs dénoncent une mise en péril de la filière des énergies renouvelables⁸.

Néanmoins, l'absence de débat sur la fixation du tarif est d'autant plus regrettable qu'il est directement financé par la Contribution au Service Public de l'Energie (CSPE) payée par le consommateur.

Le problème du tarif de rachat s'est également récemment posé pour l'électricité solaire, avec la publication du nouvel arrêté ministériel du 12 janvier 2010 fixant les conditions d'achat de l'électricité ainsi produite. Face à la multiplication des projets spéculatifs de la filière photovoltaïque cherchant à bénéficier des tarifs d'achat plus avantageux expirant fin 2009, le ministère a cherché à supprimer les effets d'aubaines et à mettre fin à la bulle spéculative qui s'était développée depuis novembre 2009.

Il est prévu, à compter de 2012, et pour les nouveaux projets **une baisse de 10% par an du tarif de rachat, afin qu'à terme le tarif de rachat se rapproche du tarif de revente de l'électricité**. Pour autant, le gouvernement a prévu un régime dérogatoire avec rétroactivité des tarifs d'achat en considérant qu'il était nécessaire de « traiter de manière différenciée les projets abusifs ou spéculatifs d'une part, et les projets de taille raisonnable menés de bonne foi, notamment dans le secteur agricole d'autre part ».

Cette décision a donné lieu à des oppositions de la part des producteurs. L'Association des producteurs d'électricité solaire indépendants (Apeisi) avait jugé que le projet du gouvernement conduirait à faire du photovoltaïque une « filière morte née ».

Les collectivités territoriales qui, elles aussi, se sont engagés dans l'installation de panneaux photovoltaïques sur les bâtiments publics, ont également fait part de leur mécontentement, puisqu'elles se trouveront pénalisées par la baisse des tarifs.

Néanmoins, malgré cette baisse de tarif, la CRE a estimé dans sa délibération du 3 mars 2010, que les nouveaux tarifs d'achat « **restaient incitatifs pour l'ensemble des catégories d'installations photovoltaïques, voire très incitatifs pour certaines d'entre elles** ».

En outre, elle considère que l'objectif de 5400 MW en service à l'horizon 2020 devrait être atteint bien avant cette échéance par le développement d'installations qui bénéficieraient soit des anciens tarifs d'achat, soit des nouveaux tarifs.

¹ Séance publique du 21 novembre 2009

² Le rapport de la mission d'information a été remis 31 mars 2010. Les membres socialistes de la mission ont refusé de voter les conclusions de cette mission, jugées trop anti-éoliennes. Il n'en demeure pas moins que les propositions faites par la mission d'information - obligations de remises en état du site, nécessité de constituer des provisions financières dans ce but - ne paraissent pas indécentes, mais plutôt bienvenues. De semblables obligations de remise en état des sites existent pour toute autre activité économique.

³ MM. Guéné, De Montgolfier et Pointereau

⁴ Expression de M. Jean Arthuis

⁵ ADEME : « Dans l'air du temps, l'énergie éolienne », novembre 2009

⁶ Au moment de l'examen de ce projet de loi au Sénat, le gouvernement préparait une ordonnance relative à **la création d'un régime d'autorisation simplifiée applicable aux installations classées pour la protection de l'environnement. (ICPE)**

⁷ indépendance et sécurité d'approvisionnement, qualité de l'air et lutte contre l'effet de serre, gestion optimale et développement des ressources nationale, maîtrise de la demande d'énergie, compétitivité de l'activité économique et maîtrise de choix technologiques d'avenir commune l'utilisation rationnelle de l'énergie

⁸ Le nombre d'emplois dans la filière « éolienne » serait compris entre 7000 et 10000 pour la France pour un chiffre d'affaire selon l'ADEME, de 2,2 Mds€ en 2008 et 2,4 Mds€ en 2009. A titre de comparaison, le nombre d'emploi serait de 38 000 en Allemagne, 23 500 au Danemark, 20 500 en Espagne et 4 000 au Royaume Uni.

Note de travail...

Situation des personnes prostituées Question orale avec débat de Michèle André

[séance publique le 11 mai 2010]

Mardi 11 mai 2010, le Sénat organise un débat sur la question n° 0054A de Michèle André relative à la situation des personnes prostituées. Michèle André demandera au ministre de l'intérieur de lui exposer le bilan que tire le Gouvernement de l'application des dispositions de la loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure qui ont érigé en délit le racolage, y compris passif. Elle lui demandera également dans quel délai le Gouvernement transmettra au Parlement un rapport faisant état de l'évolution de la situation démographique, sanitaire et sociale des personnes prostituées ainsi que des moyens dont disposent les associations et les organes qui leur viennent en aide, comme le lui en fait en principe l'obligation chaque année, depuis 2004, l'article 52 de la loi précitée.

Interviendront dans le débat : Christiane Demontès, Maryvonne Blondin, Bernadette Bourzai, Nicole Bonnefoy, Jean-Jacques Mirassou et Alima Boumediene-Thiery.

Normes, aspects sanitaires et considérations sociales

A/ LES DIFFÉRENTES APPROCHES DE LA PROSTITUTION : UNE SÉPARATION CONFUSE ENTRE LA LOI ET LA MORALE.

Plus vieux métier du monde, mal nécessaire, atteinte à la dignité humaine, traite et esclavage... Les affrontements idéologiques et moraux sont innombrables autour de la prostitution. Sujet éthique, difficile, autant que passionné, mais mal connu de l'opinion publique. Faute de véritable débat public, ce phénomène de société reste un vaste terrain de fantasmes,

traité soit avec indifférence, fatalisme ou grivoiserie tant qu'il ne dérange pas ; soit relégué à la clandestinité et caché à la « bonne société » lorsque la misère qu'il véhicule devient gênante puisque trop visible. Sur le plan juridique si trois grandes tendances sont aujourd'hui distinguées : prohibitionnisme, réglementarisme, abolitionnisme ; une constante demeure toutefois : la forte imbrication entre la loi et la morale en matière de prostitution.

1) Le prohibitionnisme :

Il interdit la prostitution en tant que telle. Aucun pays européen ne pratique plus aujourd'hui le prohibitionnisme qui est par contre appliqué dans une grande partie des états unis. *NB : En France, cette législation était en vigueur au moyen Age.*

2) Le réglementarisme :

Il consiste à réglementer administrativement l'exercice de la prostitution. Né en France pendant la période napoléonienne (théorisé dans les années 1830 par Alexandre Parent-Duchâtelet, médecin, hygiéniste et membre du conseil d'insalubrité, spécialiste de la voirie et des égouts de la ville de Paris...). Il a été ensuite introduit dans la majorité des pays européens par le code napoléon. Le réglementarisme se fonde sur le postulat que la prostitution est un mal nécessaire qui doit être toléré et contrôlé afin de protéger la société dite saine. Le contrôle sanitaire en deviendra donc un des axes principaux.

Ce système a pour conséquence :

- la création d'un milieu clos et invisible, mais transparent pour l'administration qui le contrôle ;

- l'exploitation de la prostitution d'autrui non pénalisable, si les personnes prostituées sont majeures et consentantes ;
- une gestion économique de la prostitution qui garantit des droits minimums aux prostitué-e-s qui exercent légalement (enregistrement et contrôles sanitaires réguliers en contrepartie d'autorisation de continuer leur activité).

NB : Les Etats réglementaristes : les Pays-Bas, la Grèce, l'Allemagne.

3) L'abolitionnisme :

Il n'a pas au départ pour objectif d'abolir la prostitution mais le régime réglementariste. Il s'agit d'un mouvement de contestation né à la fin du 19ème siècle qui s'est inspiré du féminisme et des grands principes des droits humains. En 1949, un texte voté par l'assemblée générale des Nations Unies constituera la charte du système abolitionniste, qu'on appellera aussi la convention de 1949 pour la répression de la traite des êtres humains et de l'exploitation de la prostitution d'autrui.

Les principes fondamentaux de l'abolitionnisme sont :

- 1/ l'abolition de toute réglementation et du fichage des prostituées ;
- 2/ la poursuite de tous ceux qui exploitent la prostitution d'autrui ;
- 3/ la prévention de la prostitution ;
- 4/ la rééducation des personnes prostituées, considérées comme victimes.

NB : si l'on peut dire que la fermeture des maisons closes en 1946 marque le début de l'engagement de la France vers l'abolitionnisme, ce n'est qu'à partir des ordonnances de 60, que l'encadrement de la prostitution devient abolitionniste.

Ainsi, s'il s'agit surtout pour les réglementaristes de contrôler minutieusement l'exercice prostitutionnel, en tant que "mal nécessaire", afin que la population perçue dangereuse et contaminante soit enfermée, l'abolitionnisme va plutôt construire la prostitution comme une inadaptation sociale. Si bien que d'une référen-

ce morale, sanitaire et sécuritaire, la prostitution se réfère dorénavant à un problème moral et social. L'approche de la prostitution perd de son côté sanitaire au profit d'une approche centrée sur la réadaptation et la réinsertion sociale.

La position abolitionniste fait toutefois l'objet d'un certain nombre de critique, que Stéphanie Pryen, sociologue, résume ainsi : " Elle construit la catégorie "prostituée" en parallèle à celle d'inadaptée sociale", sans se donner les moyens de répondre aux effets de cette désignation, et en empruntant sans cesse des éléments liés à la déviance, voire à la délinquance.(...) L'activité que les femmes prostituées exercent n'est pas délictueuse, et pourtant, les mesures qui l'encadrent, qu'elles soient ou non appliquées, leur rappellent constamment de manière formelle la désapprobation morale qui y est attachée" (Pryen, 1997, p.58).

Concernant la critique principale de l'insuffisance des moyens déployés par l'Etat pour faire respecter son choix et son désengagement de domaine aussi essentiel que la prévention, la réinsertion ou la formation, cela ne peut qu'être sévèrement dénoncé. Ensuite, on doit bien admettre que « l'abolitionnisme » de part son essence même engendre un certain nombre de conséquences et de contradictions que l'on pourrait résumer ainsi : La prostitution n'est pas interdite (puisque système non prohibitionniste) mais elle existe sans reconnaissance statutaire (puisque en rupture avec le réglementarisme). Ainsi, la prostitution est tolérée, en tant qu'activité privée pour autant les dispositions légales qui l'entourent, touchant surtout ces expressions publiques (exemple de la sollicitation des clients qui peuvent être pénalisées : racolage).cela limite fortement l'aspect privé de l'affaire. En outre, la distinction entre prostitution libre et forcée n'étant pas reconnue, on peut penser qu'il s'agit pour les abolitionnistes d'aujourd'hui de lutter contre l'abolition de toute prostitution.

Enfin les prostitué(e)s étant assimilées à des esclaves elles ne devraient en principe pas être punies (puisque elles sont des victimes d'un processus qu'elles ne contrôlent pas), seuls les proxénètes devraient l'être (puisque de cette

vision découle que la prostitution ne persiste aujourd'hui que par leur existence). Dans la pratique pourtant, on le sait, les prostitué(e)s sont non seulement poursuivies mais aussi triplement victimes d'un point de vue pénale, sanitaire comme sociale. Et la loi 2003 n'a fait qu'empirer les choses...

NB : Les Etats abolitionnistes : Luxembourg, Portugal, France, Suède.

B/ POLITIQUES SOCIALES ET SANITAIRES EN MATIERE DE PROSTITUTION : UN MONDE ASSOCIATIF QUI SUPPLEE LES CARENCES DE L'ETAT

1) Les problèmes sanitaires et sociaux : état des lieux

En termes de santé physique, mentale et psychologique, les conséquences de la prostitution sont innombrables et douloureuses. Elles sont particulièrement dramatiques pour les prostituées qui font l'objet d'un trafic (certaines associations évoquant de véritable « impasse sanitaire » ou des conditions proches de l'esclavage).

D'un point de vue de l'accès aux soins, on doit noter que la santé des prostituées n'est régie par aucun texte particulier, l'article 6 de la Convention du 2 décembre 1949 interdisant de prendre des réglementations spécifiques à ces personnes (réglementations qui les marginaliseraient et contrarieraient leur insertion). Lorsque la France a ratifié cette convention, elle a supprimé (ordonnance du 25 novembre 1960) le contrôle sanitaire et social des prostituées qui avait été maintenu en 1946.

On peut constater que, dans la période récente, les pouvoirs publics ne se sont intéressés à la prostitution sous l'angle sanitaire que parce qu'elle apparaissait comme un vecteur possible de transmission et de propagation du SIDA.

Si en théorie et conformément à notre position abolitionniste, les personnes prostituées ont en France les mêmes droits que n'importe quel individu, à condition de satisfaire aux critères d'attribution et que rien dans la loi ne leur

interdit l'accès aux droits de base auxquels tout citoyen peut prétendre (cf. CMU). Cependant, ce principe, se heurte dans la pratique quotidienne à la méconnaissance des textes (et surtout des droits qui en découlent), aux difficultés administratives et à la crainte d'avoir à révéler leur activité ou à la peur pour celles d'entre elles étrangères ou clandestines d'être repérées et expulsées.

Prévenir la prostitution supposerait de s'attaquer à l'ensemble des causes qui font que des hommes, des femmes, deviennent prostitués, "clients" ou proxénètes. Aussi la prévention devrait-elle, d'abord relever, globalement, de l'ensemble des politiques publiques : politiques sociales, mais aussi politique économique afin d'améliorer la condition générale des femmes, politique de l'éducation (voir de l'information et de la culture), politique étrangère et de coopération (la prévention devant prendre en compte la mondialisation du phénomène de la prostitution et l'impact des différences économiques et culturelles entre Etats).

Force est de constater qu'en la matière l'Etat, ne brille pas par son implication, on peut citer les SPRS (les services de prévention et de réadaptation sociale) créés en 1960 qui ont été dès le départ un échec, les circulaires du 25 Août 1970 puis du 10 août 71 relatives à la lutte contre la prostitution et le proxénétisme qui n'ont jamais été suivies d'effet, tout comme le peu de Commissions départementales mises en places qui ont pratiquement toutes disparues. La non-application de l'article 52¹ que dénonce la QOAD de M. André, n'en est qu'un exemple de plus.

La réalité est que l'Etat s'est largement défaussé de ces tâches de prévention de la prostitution et de réinsertion des prostituées sur le milieu associatif. Sans compter l'absence de coordination entre les différents services de l'Etat censés traiter la prostitution et les incohérences qui en découlent : prétendre aider les prostitué(e)s à se réinsérer tout en les soumettant à l'impôt et à l'URSSAF tout en leur refusant la protection sociale...

2) L'importance du monde associatif d'un point de vue sanitaire comme social

Les associations qui œuvrent dans ce domaine sont nombreuses et très diverses. Certaines sont reconnues d'utilité publique et les plus importantes sont liées par convention avec le ministère de l'Emploi et de la Solidarité. Les structures associatives travaillent avec du personnel salarié ou des bénévoles, ou les deux, cas le plus fréquent. Les 25 associations abolitionnistes les plus importantes emploient au total 600 salariés et un millier de bénévoles. Les modalités d'intervention des associations sont elles-mêmes très variables : centres d'hébergement, dispositifs en milieu ouvert, unités mobiles, structures de formation, actions de prévention et de sensibilisation du public, y compris des jeunes et parfois dès le niveau scolaire.

Soulignons, que la période récente a vu naître, dans le contexte de la lutte contre le SIDA, une catégorie d'associations spécifique, les associations de santé communautaires qui fonctionnent, souvent à parité, avec les prostituées elles-mêmes. Contrairement aux autres associations dont l'objectif est de lutter, par la prévention et l'aide à la réinsertion, contre la banalisation de la prostitution, leur but est avant tout d'aider les prostituées, sous l'angle de la santé et de l'autonomie, dans le respect de leur "choix". Mais les associations sont confrontées à des moyens, dérisoires et sans aucune mesure avec l'ampleur des tâches et des besoins qui ne cessent d'augmenter et d'évoluer.

A cet égard, le phénomène de la traite a singulièrement compliqué leur travail ; en effet, la population qui se livre à la prostitution a fortement évolué : il ne s'agit plus seulement d'aider des femmes françaises ou francophones par un suivi matériel, médical, social ; les associations ont aussi maintenant affaire à des femmes, des hommes, majeurs ou mineurs, le plus souvent étrangers, sans aucune connaissance ou presque de notre langue, sans papiers, soumis à des violences extrêmes et démunis de tout.

Aspects sécuritaires : il est plus facile de créer un arsenal pénal que de s'attaquer aux problèmes de fond

La loi pour la sécurité intérieure du 18 mars 2003 a inséré dans le code pénal (livre II, titre 2), au sein du chapitre V « Des atteintes à la dignité de la personne », section 2 « Du proxénétisme et des infractions qui en résultent », un article 225-10-1 qui réprime le délit de racolage passif : « Le fait, par tout moyen, y compris par une attitude même passive, de procéder publiquement au racolage d'autrui en vue de l'inciter à des relations sexuelles en échange d'une rémunération ou d'une promesse de rémunération est puni de deux mois d'emprisonnement et de 3 750 € d'amende. » Sans s'attarder sur l'incohérence juridique qui a subsisté pendant un an et demi après l'adoption de la loi - l'article 225-10-1 punissant le racolage passif comme délit, alors que subsistait l'article R. 625-8 du code pénal qui réprimait le racolage actif en tant que contravention - jusqu'à ce que le décret du 27 septembre 2004 abroge l'article R. 625-8 du code pénal, arrêtons-nous brièvement sur la définition de l'infraction car un certain nombre d'interrogations ne manquent pas de se poser.

1) La position déconcertante du Conseil constitutionnel

Saisi par les sénateurs du groupe socialiste et du groupe CRC le 14 février 2003 ainsi que par les députés socialistes, le 19 février 2003, le Conseil constitutionnel, dans sa décision du 13 mars 2003 a considéré que ce délit était défini en termes clairs et précis. Cette appréciation peut prêter à discussion.

Tout d'abord, même si la rigueur formelle participe de la lisibilité de la loi, le Conseil s'est abstenu de dénoncer la rédaction empesée et maladroite de l'article 225-10-1 du code pénal, car ce n'est pas son rôle. Toutefois, l'expression : "par tout moyen, y compris par une attitude même passive" aurait été plus claire si elle avait été rédigée en "par tout moyen, y compris une attitude passive" ; quant à la "promesse de

rémunération” qu'apporte-t-elle de plus, s'agissant de quelqu'un qui sollicite cette rémunération.

Ensuite, le Conseil constitutionnel a estimé que les peines encourues pour racolage public ne sont pas manifestement disproportionnées et ne sont donc pas contraires au principe de la nécessité des peines. Mais cette argumentation est-elle pertinente à propos de peines applicables à des personnes prostituées dont la présence sur la voie publique est subie et imposée par un proxénète ? Cette situation ne relevant pas d'un choix personnel, ces personnes sont des victimes.

Par ailleurs, et pour cause, le Conseil constitutionnel a cru bon de préciser que la juridiction compétente devrait tenir compte « dans le prononcé de la peine » de la circonstance que l'auteur des faits a agi « sous la menace ou par contrainte ». Or, la contrainte, cause de non-imputabilité générale, s'applique automatiquement à toute infraction, hors hypothèse où une disposition législative spéciale l'aurait exclue, ce qui n'est pas le cas, en l'espèce. Cette précision était donc inutile et pouvait s'appliquer même dans le silence de la loi et du Conseil. Enfin, s'il y a contrainte, il n'y a pas d'infraction punissable et la juridiction devra prononcer une relaxe. Dans la mesure où il n'y aura aucun prononcé de peine, on voit mal ce qu'il y a lieu de modérer. Bref, la réserve du Conseil constitutionnel est dénuée de toute cohérence.

2) La caractérisation de l'infraction est difficile à établir

Dans l'entendement général, le racolage, proprement dit est nécessairement actif. En effet, comment chercher l'élément intentionnel et matériel à partir d'une attitude passive ? Le racolage passif avait précisément disparu du code pénal de 1992. Seul le racolage public, sans autre précision, était visé comme contravention de cinquième classe.

La circulaire d'application rappelait d'ailleurs la suppression de l'incrimination du racolage passif en raison de l'imprécision de l'élément constitutif de cette infraction qui aboutissait à

une application aléatoire par les services de constatation.

Le racolage est une infraction liée à la prostitution mais pas nécessairement aux personnes prostituées. Le racolage peut s'appliquer à toute personne ayant fait publiquement à une autre des propositions de nature sexuelle moyennant rémunération. Il n'est pas nécessaire que la proposition émane de quelqu'un connu pour être prostitué ou débauché, que le comportement soit habituel, ou même qu'il ait été fait à une pluralité de partenaires possibles.

L'élément matériel du racolage ne peut être caractérisé sur une simple apparence (tenue vestimentaire, attitude provocante...). Il ressort de deux décisions datant de 2005 que la Cour de cassation se montre vigilante quant au principe de l'interprétation stricte de la loi pénale et cherche à contenir tout débordement. Toutefois, l'analyse de la matérialité des faits de racolage relevant de la souveraineté des juges du fond, de nombreuses affaires, jugées en appel, témoignent de l'attitude répressive des juges du fond qui n'hésitent pas à réprimer les comportements des prostituées avant même qu'elles ne fassent des offres explicites en direction d'un client déterminé.

L'article 225-10-1 subordonne explicitement l'infraction au versement d'une rémunération ou à une promesse de rémunération. L'élément intentionnel du racolage repose donc sur un élément expressif et sans équivoque. Il peut être même écrit. Une attitude qui ne manifeste en rien une offre de services prostitutionnels ne peut constituer le racolage, même passif.

Le racolage n'est punissable que s'il est commis « publiquement », ce qui est loin d'être éclairant car cette condition de lieu signifie qu'il n'y a pas racolage lorsqu'une personne se rend dans un espace privé pour y faire des propositions de nature sexuelle. Il apparaît ici que l'objectif recherché est d'assurer la décence de la rue et de procurer la tranquillité des personnes devant des propositions qui leur sont adressées.

On le voit, la caractérisation de l'infraction n'est pas simple à établir. Et lorsqu'une affaire arrive en cassation, même si la chambre criminelle se détermine en droit, elle exige que les motivations des décisions de condamnation ne se contentent pas de considérations générales mais précisent tous les éléments constitutifs du racolage. Dans ces conditions, il est possible d'affirmer que le racolage passif n'existe pas. En 2003, la majorité de droite n'était pas entrée dans ces considérations.

Comment en est-on arrivé là ?

3) La loi sur la sécurité intérieure du 18 mars 2003 privilégie l'ordre public sur la condition matérielle des personnes prostituées.

Une forte augmentation de la prostitution devenue trop visible

Ayant mis en avant la lutte contre l'insécurité comme thème prédominant de son programme, elle a répondu à sa manière à l'attente sociale qu'elle avait suscitée sur ce terrain. La loi du 18 mars 2003 a ainsi complété un arsenal répressif en créant de nombreuses infractions spéciales ou en définissant différemment des infractions existantes. Ces dispositions sont des mesures adoptées souvent par réaction à des situations jugées ponctuellement intolérables. Il en va ainsi de la question de la prostitution et de son évolution. Le nombre croissant de personnes prostituées, présentes dans des lieux fréquentés et affichant un comportement excessif était devenu un phénomène trop visible.

Dans les années 1990, selon les chiffres diffusés par l'OCRTEH, on a assisté à l'arrivée de nombreuses prostituées des pays de l'Est et d'Afrique, transportées par des réseaux de proxénètes.

Pour les ressortissantes de l'Est (roumaines, hongroises, bulgares, tchèques, croates, serbes, russes, ukrainiennes, slovaques, moldaves, slovènes et lettones) leur arrivée est fonction des événements politiques et de la situation économique des différents pays. Moins médiatisées que les réseaux d'Europe de l'Est, il existe également d'importantes filières africaines

en provenance aussi bien du Maghreb (Maroc et Algérie) que d'Afrique noire francophone (Cameroun notamment) ou anglophone (Ghana, Nigeria).

Poussées par la misère, souvent non prostituées à l'origine, parfois volontaires, généralement enlevées, abusées ou séduites, ces femmes espèrent gagner suffisamment d'argent pour rentrer au pays et y faire vivre leur famille. Leur répartition dans les différentes régions française s'explique par les voies que les prostituées empruntent pour accéder au territoire national. Ces femmes sont en général jeunes. Il n'est pas toujours aisé de déterminer si elles sont ou non mineures puisqu'elles se font souvent confisquer leurs papiers d'identité par leurs exploiters qui trouvent ainsi le moyen de les garder prisonnières. Les associations venant en aide à ces personnes ont témoigné de l'importance et la violence de ces filières.

Il ne s'agit là que de l'aspect le plus visible. Considérée comme une activité légale et donc non règlementée, sous réserve que l'ordre public soit préservé, l'activité prostitutionnelle a pris des proportions considérables. Elle est polymorphe et difficile à appréhender. Elle concerne des personnes volontaires (professionnelles, semi-professionnelles, occasionnelles) ou victimes du trafic d'êtres humains organisés par des réseaux de proxénétisme devenus transnationaux. Elle est pratiquée par les personnes des deux sexes. Elle vise une population parfois très jeune (en errance ou intégrée comme la population étudiante). Elle a une origine multi causale : la pauvreté, des dysfonctionnements liés à l'histoire personnelle, psychologique, un éloignement des dispositifs d'aide sociale et d'insertion et peut aller jusqu'à l'affirmation d'une identité prostitutionnelle.

La loi prévoit aussi que les étrangères arrêtées pour racolage se verront retirer leur carte de séjour et seront reconduites à la frontière.

Les prostituées sans papiers sont invitées à dénoncer leur souteneur en échange d'une carte de séjour.

Ce qui signifie que ce sont les prostituées étrangères qui sont le plus particulièrement visées (précisons que l'on estime qu'entre 20 000 et 30 000 prostitué(e)s proposent leurs services en France et que 80% seraient d'origine étrangère). Cela signifie aussi que peu importe qu'elles aient ou non une autorisation de séjour elles seront reconduites à la frontière (ce qui revient à les livrer à la mafia mais aussi vraisemblablement à régler le problème d'une immigration qui dérange).

En revanche, si elles dénoncent leurs proxénètes on leur promet des papiers et la protection de la police. Si la mise hors d'état de nuire des proxénètes est indispensable, comment peut-on demander à des personnes aussi démunies et éprouvées tant physiquement que psychologiquement et matériellement de vivre dans la terreur qui fait automatiquement suite à une dénonciation de personnes faisant partie de la mafia ? Combien de temps et comment fera concrètement la police pour protéger celles qui auront dénoncé leurs proxénètes ? Que se passera-t-il quand les proxénètes sortiront de prison ? En outre, prévoir de délivrer des papiers à des prostituées étrangères qui dénonceront leurs proxénètes, c'est non seulement méconnaître complètement la réalité de la prostitution et l'ambiguïté du rapport entre proxénète et prostitué(e) mais c'est surtout faire un chantage aux papiers scandaleux.

On aurait évidemment préféré voir le ministre de l'Intérieur s'appliquer à la mise en œuvre des mesures sociales promises pour aider à la réinsertion des prostituées étrangères... Si l'ont part du postulat que ces femmes sont des victimes comme le veut la conception abolitionniste, il est évident qu'elles doivent être aidées sans contrepartie et prises en charge. Si une femme veut regagner son pays, son retour doit être préparé. Si la société n'a pas pu empêcher qu'une femme se retrouve sur le trottoir, elle doit prendre ses responsabilités et l'aider à regagner son pays — si elle le souhaite — dans de bonnes conditions financières et psychologiques qui vont la restaurer dans sa dignité. Il faut aussi qu'elle puisse envisager de demeurer en France.

C'est la volonté de préservation de la tranquillité des citoyens qui engendre la nouvelle incrimination de racolage public

Le début des années 2000 a vu l'édiction de nombreux arrêtés pour interdire aux prostituées de stationner ou d'aller et venir sur certaines voies. C'est sous cette forme que s'est matérialisée la réponse de certains maires (Aix-en-Provence, Caen, Orléans, Strasbourg...) pour répondre aux plaintes des riverains de plus en plus excédés par les nuisances de la prostitution.

Dans le contexte de montée, réelle ou vécue comme telle, de l'insécurité, ces répliques locales « anti-prostitution » n'étaient pas originales. Elles faisaient suite à la vague d'arrêtés « anti-mendicité » et d'arrêtés « couvre-feu » visant les mineurs. Le ministre de l'intérieur en fonction à l'époque, avait jugé ces arrêtés insuffisants car inefficaces pour traiter la question et ne faisant que déplacer les lieux de troubles, les infractions étant seulement sanctionnées de la peine d'amende prévue pour les contraventions de la première classe en vertu de l'article R. 610-5 du code pénal. C'est dans ce cadre qu'a été adopté l'article 50 de la loi pour la sécurité intérieure du 18 mars 2000, insérant un article 225-10-1 dans le code pénal, et érigeant le racolage en délit pour interdire le racolage, même passif, sur la voie publique.

L'article 225-10-1 du code pénal s'inscrit dans un dispositif plus général

La loi sur la sécurité intérieure est d'abord la traduction d'une politique répressive au nom de la sauvegarde de la tranquillité publique. Son credo : la prostitution, c'est d'abord l'affaire de la police. Elle adapte en conséquence les moyens d'action des agents de la force publique pour une répression plus efficace.

1°) **Il en va ainsi de la fouille des véhicules** qui, en pouvant être pratiquée sur une initiative strictement policière, devient un outil de contrôle de la sécurité publique alors qu'elle n'était jusque-là possible que sur autorisation judiciaire. Il s'agit de l'article 78-2-3 inséré dans le code de procédure pénale selon lequel

les OPJ et les APJ adjoints pourront procéder à la visite des véhicules circulant ou arrêtés sur la voie publique ou dans des lieux accessibles au public dès lors qu'il « existe à l'égard du conducteur ou du passager une ou plusieurs raisons plausibles de soupçonner qu'il a commis, comme auteur ou complice un crime ou un délit flagrant ». Cet article trouve application en matière de prostitution. En effet, il permet toute visite de véhicule susceptible d'abriter des amours tarifées puisque le racolage même passif constitue désormais un délit. Par ailleurs, comme le (nouveau) 4° de l'article 225-10 du code pénal punit le fait de vendre un véhicule à une personne sachant qu'elle va se livrer à la prostitution, rien n'interdit de visiter des véhicules dans le cadre d'une enquête de flagrance relative à cette nouvelle infraction délictuelle. C'est une autre manière de traquer les personnes prostituées en ouvrant le champ au contrôle permanent de l'activité de prostitution.

2°) La nouvelle rédaction de l'article 78-2 du code de procédure pénale relatif au contrôle d'identité, introduite par la loi sur la sécurité intérieure, modifie le critère qui permet aux OPJ et aux APJ de procéder à des contrôles. A la place de l'indice qui fait présumer, ce sont « une ou plusieurs raisons plausibles de soupçonner » qui servent de référence justificative au contrôle. Appliquées aux personnes prostituées, ces dernières se voient exposées plus facilement à de tels contrôles.

3°) La loi sur la sécurité intérieure a créé un nouveau fichier de police judiciaire (cf. art. 21) qui autorise la police et la gendarmerie à mettre en place des fichiers automatisés d'informations nominatives, les informations résultant des enquêtes préliminaires, de flagrance par exemple, concernant « tout crime ou délit ainsi que les contraventions de 5e classe dès lors que ces infractions portent atteinte à la sécurité publique, aux personnes, à l'autorité de l'Etat ». Indirectement, cet article participe d'une approche répressive de la prostitution. Notons que les informations fichées portent également sur « les personnes sans limitation d'âge » (sont donc concernés également les

mineurs) dès lors qu'il existe à leur encontre « des indices graves ou concordants rendant vraisemblable qu'elles aient pu participer, comme auteurs ou complices, à la commission des infractions ».

4°) Justifié par la lutte contre les proxénètes, la loi sur la sécurité intérieure a pris en compte le fait que des voitures et camionnettes soient transformées en outil de la prostitution et que des agences pratiquent la location de voiture servant de station d'accueil à des prostituées, ou la vente à la même fin. Elle a complété l'article 225-10 du code pénal qui réprime déjà tous les agissements que l'on désigne sous la formulation de proxénétisme hôtelier mais qui, en raison du principe d'interprétation stricte, ne pouvait être appliqué aux véhicules. Le nouveau texte assimile cette forme de délinquance à celle qualifiée de proxénétisme hôtelier en visant « le fait de vendre, louer ou de tenir à la disposition d'une ou plusieurs personnes des véhicules de toute nature en sachant qu'elles s'y livreront à la prostitution ». Cette disposition permet d'incriminer les personnes qui mettent des véhicules (caravane, camping-car, camionnette) à la disposition des prostituées en connaissance de cause, sachant que ces prostituées se serviront desdits véhicules pour se livrer à la prostitution, c'est-à-dire se livrer à des activités illicites ou contraires à l'ordre public. Or, la distinction entre la connaissance de l'activité de prostitution et celle de destination du véhicule à la prostitution est délicate à établir.

Ainsi, a été mis en place un régime très contraignant. Si l'on s'interroge sur l'impact d'une telle politique sur le terrain, les effets nocifs se font sentir car en pratique, elle conduit à l'organisation d'une prostitution cachée et au rejet vers la marginalité de toutes les personnes prostituées qu'elles soient volontaires ou victimes de réseaux. De la volonté d'obtenir des trottoirs propres à la réouverture des maisons closes, il n'y a qu'un pas ... C'est certainement un des buts cachés de cette loi et une façon aussi de régler une partie du problème des sans-papiers.

Ainsi, l'ouvrage qui vient de sortir de la députée UMP, Chantal Brunel « pour en finir avec la violence faite aux femmes », qui propose une réflexion sur la réouverture de ces maisons « je propose que soit mise à l'étude la création d'endroits où l'achat de services sexuels soit possible », ne peut dans ce contexte guère étonner. La mise en place d'un groupe de travail au ministère de l'intérieur pour réfléchir aux problèmes liés à la prostitution cherchera certainement à faire admettre par le plus grand nombre des Français la nécessité de faire rouvrir les maisons closes. Mais c'est oublier que cacher la misère et la prostitution, (c'est-à-dire ce qui fait peur), est certainement rassurant mais ne résoudra en rien l'industrialisation du commerce sexuel en marche. Depuis trente ans, ce commerce est actif, banalisé et diffusé à l'échelle mondiale. C'est à la fois légal et illégal et surtout cela rapporte des milliards de dollars !

¹ Article 52 : « A compter de 2004, le Gouvernement déposera chaque année sur le bureau de l'Assemblée nationale et sur celui du Sénat, à l'ouverture de la session ordinaire, un rapport faisant état de l'évolution de la situation démographique, sanitaire et sociale des personnes prostituées ainsi que des moyens dont disposent les associations et les organismes qui leur viennent en aide ».

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 visant à assurer la sauvegarde du service public de la télévision

[séance publique le 20 mai 2010]

Calendrier :

Sénat n°384 – J. Ralite

Rapporteur de la Commission Culture : Jack Ralite

Séance publique : jeudi 20 mai 2010, matin

La proposition de loi tend à revenir sur certains des textes législatifs et décisions du gouvernement actuel qui ont mis en danger l'indépendance et la pérennité du financement de France Télévisions.

Elle propose ainsi :

- le maintien, dans certaines proportions voire intégralement (après mise en place d'un moratoire), de la publicité sur les antennes de France télévisions ;
- la pérennisation de ses ressources (avec une augmentation du produit de la redevance en assujettissant à cet impôt, les résidences secondaires ; l'augmentation de 2 points du prélèvement opéré sur les recettes publicitaires des chaînes permettant de compenser la perte de ressources publicitaires du service public) ;
- l'indépendance financière de France télévisions en suspendant la privatisation de la régie ;
- l'indépendance politique de France télévisions en prévoyant la nomination de son président par son conseil d'administration et en posant l'interdiction au pouvoir exécutif d'adresser à la société, des « instructions ».

Article 1

Cet article modifie l'article 53 (VI) de la loi n°86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la

liberté de communication disposant de l'interdiction totale et partielle de diffusion de messages publicitaires sur les antennes de France télévisions.

Rappel : La loi n° 2009-258 du 5 mars 2009 relative à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de la télévision a modifié (par son article 28) l'article 53 de la loi de 1986 **en procédant à la suppression de la publicité sur les antennes de France Télévisions, en deux temps :**

- entre 20 heures et 6 heures, à partir du 5 janvier 2009 ;
- intégralement, à l'extinction de la diffusion en analogique de France télévisions.

L'interdiction ne concerne pas la publicité pour des produits génériques ni les campagnes « d'intérêt général ». Le champ de l'interdiction est, en revanche, extrêmement large puisque toutes les composantes de France Télévisions sont concernées, éditions régionales et ultramarines incluses.

En faisant abstraction du bien fondé ou non de cette disposition, plusieurs aberrations entachent le dispositif ; ainsi on rappellera que :

- **La mise en œuvre du dispositif d'interdiction de diffusion de messages publicitaires entre 20 heures et 6 heures a été effective avant même l'examen de cette loi par le Sénat :** compte tenu du retard pris par l'Assemblée nationale dans l'adoption du projet de loi et, en conséquence, de son inscription, à l'ordre du jour du Sénat, seulement à partir du 7 janvier 2009, l'Élysée et le gouvernement avaient décidé la mise en œuvre de cette suppression, dès le début janvier 2009, avant même le début du débat au Sénat.

Le Président de France Télévisions avait ainsi été prié, par lettre du Ministre de la Culture et de la communication, du 15 décembre 2008 au Président de France télévisions, de procéder directement à la suppression, dès le 5 janvier 2009, de la diffusion de tout écran publicitaire entre 20h00 et 6h00 alors qu'aucun texte (législatif ou réglementaire) ne l'y contraignait. Le Conseil d'administration de France Télévisions du 16 décembre 2009 avait validé cette option par 9 voix contre 2 et une abstention (celle de Michel Thiollière, rapporteur au Sénat du projet de loi...).

Les sénateurs communistes qui avaient saisi le Conseil d'Etat sur ce point ont obtenu gain de cause un an après : par décision du 11 février 2010, le Conseil d'Etat a annulé la lettre du ministre du 15 décembre et la décision du CA de France Télévisions du 16 décembre et condamner l'Etat et France Télévisions à une amende de 3 000 €, chacun ! Si la portée symbolique de cette décision est énorme, elle ne permet aucune application rétroactive. Le dispositif proposé trouve, en revanche, toute sa légitimité dans les considérants du Conseil d'Etat.

- La baisse des recettes publicitaires devait être compensée par une dotation budgétaire (garantie sur trois exercices) financée par le produit de deux taxes non affectées, mises en place par la même loi du 5 mars 2009 : l'une sur les recettes publicitaires des opérateurs -privés et publics - de télévision, l'autre (de 0,9%) sur le chiffre d'affaires des opérateurs de téléphonie. On rappellera que les parlementaires socialistes qui avaient saisi le juge constitutionnel sur le bien fondé de la taxe télécoms n'ont pas été entendus. En revanche, cette même taxe « télécoms » est dans le collimateur de Bruxelles : saisie par la fédération française des télécoms le 12 novembre 2009, la Commission a entamé une procédure d'infraction contre le gouvernement français, le 28 janvier 2009, car la taxe constitue « une charge administrative incompatible avec le droit européen ». La directive du 7 mars 2002 -« Service universel »- limite les taxes pouvant être imposée aux télécoms ; l'audiovisuel public n'entre pas dans les charges imputables à ces opérateurs.

La procédure engagée implique : réponse de la France (elle a été adressée à la commission mi mars 2010) satisfaisant la commission dans les deux mois, avis motivé de la Commission en cas de réponse non satisfaisante, induisant une procédure devant la Cour de justice des communautés européennes. Si la taxe devait être supprimée, tout l'édifice de compensation de la perte de recettes publicitaires du service public de télévisions s'écroulerait ... En outre, la France serait tenue de rembourser les opérateurs télécoms des sommes versées au titre de la taxe (estimation d'un produit de 350 millions € par an).

On rappellera que le marché publicitaire a été profondément bouleversé depuis la mise en œuvre de la loi de 2009 et que la réforme n'a pas porté les effets escomptés. La part perdue des recettes publicitaires du secteur public ne s'est pas reporté de manière optimale sur les chaînes historiques, les chaînes de la TNT étant les premières bénéficiaires du report. Une récente étude du CNC¹ montre ainsi qu'entre janvier 2009 et janvier 2010, les investissements publicitaires entre 20 heures et 6 heures ont chuté de -92,2% sur France2 et -63,6% sur France3. Ils n'ont progressé (sur cette même tranche horaire) que de +22,2% sur TF1, +6,4% sur Canal+ et +1,8% sur M6 mais de +42,3% sur les chaînes TNT (Direct 8, W9, TMC, NT1, NRJ 12, France 4, BFM TV, i>télé, Virgin 17, Gulli).

Par ailleurs, les chaînes publiques devaient initialement bénéficier d'une dotation budgétaire de 450 millions € pour compenser la perte de recettes publicitaires, en soirée ; seuls 415 millions € ont été budgétés, compte tenu de la « surestimation du manque à gagner » au moment du vote de la loi de 2009.

Le dispositif de la proposition de loi ne revient pas sur la suppression de publicité entre 20 heures et 6 heures sur les antennes de France Télévisions mais maintient la diffusion de messages publicitaires, sur ces mêmes antennes, entre 6 heures et 20 heures, sans limitation dans le temps.

Par ailleurs, la **proposition reprend**, pour le calcul de la durée horaire des interruptions publicitaires, la **règle dite de « l'heure d'horloge »**, en vigueur de puis la réforme de 2009.

Rappel : Avant 2009, la règle de comptabilisation de la publicité était celle dite de l'« heure glissante » et la durée horaire de la publicité était limitée à 6 minutes. Parallèlement à la loi de 2009, la durée horaire de publicité sur les chaînes publiques a été portée à 9 minutes, par voie réglementaire. En prenant pour mode de calcul l'« heure d'horloge », les chaînes publiques peuvent, dans les faits, diffuser jusqu'à 18 minutes de publicité à certaines heures (de grande écoute)².

Enfin, la **proposition de loi supprime la disposition en vigueur en vertu de laquelle dans les DOM-TOM, les collectivités d'outre-mer et en Nouvelle Calédonie, lors de l'extinction de l'analogique, la publicité serait aussi supprimée « sous réserve de l'existence d'une offre de télévision privée diffusée par voie hertzienne terrestre en clair »**, disposition introduite, lors de la navette en 2009, afin de satisfaire les intérêts d'une chaîne de télévision privée locale, ATV (Antilles télévision).

On pourra donc s'interroger sur certains des choix effectués par cet article : maintien de la suppression de la publicité entre 20 heures et 6 heures et option de l'heure « d'horloge » permettant de longs « tunnels » publicitaires.

Sur le premier point, on notera néanmoins que **l'article 2 propose la remise d'un rapport de bilan pouvant aboutir à un rétablissement de la publicité** sur les antennes de France télévisions (cf infra).

Le maintien de la publicité en journée sur les antennes de France télévisions est une position qui commence à faire son chemin. On mentionnera plus particulièrement la position de Jean-François Copé, Président du groupe UMP à l'AN et ancien président de la Commission du même nom qui a tracé les grandes lignes de l'avant projet de suppression de la publicité sur le service public audiovisuel : celui-ci a récemment fait savoir qu'il n'était

pas certain que la suppression de la publicité avant 20 heures « soit nécessaire, l'intérêt par rapport au coût (étant) trop faible. »...

Article 2

Cet article modifie également l'article 53 de la loi n°86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, dans son VI.

Rappel : Actuellement l'avant dernier alinéa du § VI de l'article 53 de la loi du 30 septembre 1986 (issu de la loi du 5 mars 2009) prévoit la **remise d'un rapport gouvernemental au parlement, avant le 1^o mai 2011, sur l'évolution du marché de la publicité, à la suite de la suppression de la publicité entre 20 heures et 6 heures, sur les chaînes publiques.**

Le **dispositif de l'article 2** remplace cette disposition par la remise **d'un rapport au contenu différent** : incidences, pour le financement des chaînes publiques, de la suppression de la publicité sur les antennes de France Télévisions. Un deuxième alinéa prévoit la suspension de l'interdiction de diffuser des messages publicitaires sur les chaînes publiques entre 20 heures et 6 heures, en cas de conclusions de ce rapport établissant un défaut de financement des missions de France Télévisions. Cette suspension serait accompagnée d'une clause de revoyure du parlement pour fixer le plafonnement de la publicité sur les antennes de France télévisions.

Article 3

Cet article complète l'article 53 de la loi du 30 septembre 1986.

Rappel : l'article 53 de la loi du 30 septembre 1986 dispose de **l'organisation financière du service public de l'audiovisuel** : signature de contrats d'objectifs et de moyens (COM) ; approbation par les sociétés de leur COM, approbation annuelle par le parlement de la répartition du produit de la redevance entre les différentes sociétés de l'audiovisuel public ; affectation des ressources publiques aux sociétés ; remboursement intégral par l'Etat des

exonérations sociales de redevance ; suppression - en deux temps- de la publicité sur les antennes de France Télévisions.

Le dispositif proposé vise à inscrire, aux termes de la loi, que la régie publicitaire de France Télévisions :

- est une filiale de la société ;
- ne peut être cédée à une entreprise privée ;
- qu'elle est « unique ».

Rappel : La régie publicitaire de France télévisions, « France Télévisions Publicité » (société par actions, filiale à 100% de France Télévisions) a été créée après la fusion des régies des 3 chaînes France2, France3, La Cinquième, intervenue à la suite de la création, par la loi du 1^o août 2000, de la société unique France Télévisions S .A. (Seule Espace3 a été maintenue comme société gérante de France Télévisions Publicités Régions afin de gérer la publicité des 17 antennes régionales de France3).

Le récent projet de cession de 70 % (les 30% restant à France Télévisions jusqu'en 2014, date à laquelle une nouvelle ouverture du capital pourrait avoir lieu) de la régie au consortium englobant La Financière Lov, holding de Stéphane Courbit et maison mère de la société de production Banijay et de la filiale de régie publicitaire du groupe Publicis est extrêmement contestable :

- on rappellera notamment que Banijay contrôle notamment la société de production de Nagui, animateur sur France2 et France4 ; ainsi, par le biais de la régie, Courbit vendrait des publicités à sa propre société de production.....
- on sait désormais que c'est Alain Minc qui a conseillé à Nicolas Sarkozy de privatiser la régie de France Télévisions, alors qu'il détient des parts dans la holding Lov de S. Courbit et le conseille sur ses choix....
- les sociétés candidates ont déjà des activités dans le secteur de la publicité

Frédéric Mitterrand, Ministre de la Culture et de la Communication a - tardivement- estimé que la cession de la régie dans ces conditions

posait « **un problème déontologique** » mettant quelque plomb dans l'aile de ce projet.

Les recettes publicitaires de France Télévisions seraient inespérées au regard des prévisions : les résultats de 2009 publiés mi avril 2009 montrent que le groupe France télévisions a généré en 2009 un bénéfice net de 19,6 millions € alors qu'un déficit de 135,3 millions € était inscrit au budget. France télévisions a engrangé 405 millions de recettes publicitaires sur la tranche 6-20 heures (au lieu de quelques 260 millions inscrits au budget).

Pour rappel : France télévisions publicité affichait, en 2007, un chiffre d'affaires de 827 millions € et de 625 millions €, en 2008 (année de forte chute générale du marché publicitaire, liée à l'annonce de la réforme) ; les chiffres de 2009 (après application de la réforme) ne sont pas disponibles.

On rappellera que France télévisions publicité qui emploie environ 315 personnes, a une action élargie à d'autres supports que les seules antennes de France télévision : elle est devenue la régie de nombreux sites internet, de numéros de téléphone et d'une vingtaine de chaînes thématiques privées distribuées sur le câble et le satellite. **Il s'agit donc d'un outil extrêmement concurrentiel par rapport aux opérateurs privés Il semble donc totalement inopportun de se défaire d'un des fleurons du service public audiovisuel.**

Sur la procédure, il faut noter que **d'autres sociétés ont posé la candidature** au rachat de FTP : NextradioTV et Himédia (qui avait la préférence de Patrick de Carolis ; le conseil d'administration de France Télévisions du 3 février 2010 a néanmoins estimé que l'offre de LOV-Publicis était « la mieux disante » autorisant d'engager les négociations avec le seul Courbit.

On rappellera **que la question de la cession de la régie est conditionnée par l'application ou non de la deuxième phase de la réforme de la suppression de la publicité sur les antennes de France télévisions.**

A l'heure où la suppression de la publicité durant la journée est de plus en plus remise en cause (cf article 1 de la ppl ; position exprimée par J.F. Copé...), la cession de la régie pourrait ne pas s'effectuer aux mêmes conditions.

En se fondant sur ces incertitudes, le 13 avril 2010, le conseil d'administration (par 10 voix contre 5, celles des représentants de l'Etat) a décidé de suspendre les négociations exclusives avec Publicis-Lov groupe.

Article 4

Cet article rétablit un paragraphe II de l'article 44 de la loi du 30 septembre 1986.

(Rappel : L'ancien paragraphe II de l'article 44 a été supprimé par la loi du 5 mars 2009 ; il détaillait les missions de RFO.)

La proposition de loi tend à insérer, à la suite du paragraphe relatif à la société France Télévisions, **une disposition permettant de garantir l'indépendance de cette société par rapport au pouvoir exécutif**. Pour ce faire, il prévoit :

- la désignation du président de France télévisions par son conseil d'administration ;
- l'interdiction au pouvoir exécutif d'adresser des instructions écrites ou orales à la société.

Rappel : la loi du 5 mars 2009 a introduit un article 47-4 à la loi de 1986, prévoyant **la nomination des présidents de France télévisions, Radio France et de la société en charge de l'audiovisuel extérieur, pour 5 ans, par décret, néanmoins après avis conforme du CSA et avis des commissions parlementaires compétentes**.

Une procédure similaire a été prévue pour la révocation des présidents, à l'article 47-5 de la loi de 1986.

Ces dispositions ont été accompagnées d'une réforme de la constitution opérée par la loi organique n°2009-257 du 5 mars 2009 relative à la nomination des présidents de France télévisions, Radio France et de la société en charge de l'audiovisuel extérieur.

Ce texte soumet à la procédure prévue par l'article 13 de la Constitution la nomination des présidents de ces sociétés de l'audiovisuel public. L'article 13 de la Constitution énumère les emplois et fonctions autres que ceux des grands corps, généraux, directeurs d'administration centrale, préfets (...) **qui « en raison de leur importance pour la garantie des droits et des libertés ou de la vie économique et sociale de la Nation... » requièrent une nomination par le Président de la République** ; ce même article 13 de la Constitution dispose que le Président de la République ne peut procéder à une nomination si « l'addition des votes négatifs dans chaque commission représente au moins 3 cinquièmes des suffrages exprimés au sein des deux commissions. ».

Préalablement à la réforme de 2009, les nominations de présidents des sociétés de l'audiovisuel public étaient du ressort du CSA. Ce mode de nomination avait souvent été contesté, le pouvoir exécutif ayant parfois soumis le CSA à de trop fortes pressions ou, à l'inverse, l'instance ayant manifestement choisi un candidat n'ayant pas la confiance de l'exécutif et autorité de tutelle, situation entraînant des difficultés non négligeables (arbitrages budgétaires notamment).

La solution de nomination des présidents de l'audiovisuel public place ses dirigeants en situation de subordination au gouvernement en place ; ces derniers sont choisis par le chef de l'Etat, au mépris d'un des principes les plus essentiels de la démocratie, la liberté de la presse dont l'indispensable corollaire est l'indépendance des médias. On citera les propos de Pierre Rosanvallon qui s'était exprimé sur ce sujet, à l'occasion du vote de la loi de 2009 : « Dans le débat actuel sur la nomination des présidents de l'audiovisuel public, il y a une [...] précision qu'il est essentiel d'opérer : il faut bien **distinguer les conditions de gestion d'un bien public conflictuel (un bien dont la présomption de gestion partisane détruit le caractère public) et celles de la direction d'une entreprise publique (déterminée par des catégories d'ordre gestionnaire)**.

C'est pour cela que nommer un président de chaîne de télévision n'est pas de même nature que nommer le président d'une entreprise ferroviaire. »

La solution proposée par l'article 4 de nomination par le Conseil d'administration propose une solution de nature à garantir l'indépendance de France télévisions.

On pourra néanmoins **regretter que le dispositif ne revienne pas sur l'ensemble des articles 47-4 et 47-5 et ne concerne que la nomination** (quid de la révocation qui reste soumise aux dispositions de l'article 47-5 ?) et que **le seul président de la société France Télévisions (ceux de Radio France et de la société AEF restent soumis au mode de nomination prévu par l'article 47-4, issu de la réforme de 2009 : décret du Président de la République après avis conforme du CSA et avis simple des commissions).**

L'opportunité politique du dispositif est plus que jamais d'actualité à l'heure où Alexandre Bompard, ami de Nicolas Sarkozy, ancien conseiller de François Filon au ministère des affaires sociales et Président d'Europe1 pourrait être nommé pour prendre la succession de Patrick de Carolis dont le mandat à la tête de France Télévisions arrive à échéance en août 2010. Cette nomination très politique s'inscrirait parfaitement dans la ligne de la politique interventionniste dans les médias publics du chef de l'Etat depuis 2007.

Article 5

Cet article modifie les articles 1605 et 1605 bis du code général des impôts.

Rappel : l'article 1605 du CGI prévoit une « contribution à l'audiovisuel public » (précédemment « redevance »), l'adosse à la taxe d'habitation, en fixe le montant (120€ et 77 € outre-mer en 2009) et l'indexe sur l'indice des prix annuel.

L'article 1605 bis fixe les modalités de versement de la redevance et les exonérations et dégrèvements ; une seule redevance est ainsi due par foyer fiscal.

Le dispositif des articles 1605 et 1605 bis sont issus de la réforme opérée en application de la LOLF, en 2005. Le gouvernement avait argué que l'adossement à la taxe d'habitation de la redevance permettrait un meilleur rendement de cette taxe. Néanmoins, la réforme aurait pu davantage porter ses fruits si de très nombreuses exonérations supplémentaires n'avaient pas été accordées et si les résidences secondaires n'avaient pas, de fait, été exonérées de redevance, une seule contribution étant perçue par foyer fiscal.

Le non assujettissement des téléviseurs des résidences secondaires entrainerait un manque à gagner de l'ordre de 60 millions € pour l'audiovisuel public.

Le dispositif de cet article propose donc de modifier l'article 1605 du CGI en précisant que la contribution est due au titre d'un local (...) affecté à l'habitation « principale ou secondaire » et de modifier l'article 1605 bis afin de viser « chacun des » locaux équipés d'un appareil de télévision.

Cette modification du CGI est souhaitable ; on rappellera qu'à plusieurs reprises, à l'occasion du vote des lois de finances, les sénateurs socialistes ont déposé des amendements similaires au contenu de cet article.

Article 6

Cet article modifie l'article 302 bis KG du Code général des Impôts.

Rappel : l'article 302 bis KG du CGI a été introduit par la loi du 5 mars 2009 afin de prévoir une taxe sur les recettes publicitaires des opérateurs de télévision (publics et privés). Cette taxe est de 3% sur le montant des versements annuels du service s'ils excèdent 11 millions € annuels, hors TVA. Il est modulable en fonction de certaines données, notamment la baisse du chiffre d'affaires et pour les chaînes autres que « historiques ».

Le dispositif porte le taux de 3% à 5%. Ce dispositif est sensé pallier le versement non inté

gral de la dotation budgétaire issue du produit des deux taxes (415 millions € au lieu de 450 millions €) et, sans doute une éventuelle annulation, par la Cour de Justice européenne, de la taxe télécoms (cf argumentaire supra - article 1°).

On pourra s'interroger sur le bien fondé du dispositif ; en effet, la taxe est opposable non seulement aux opérateurs privés mais aussi aux sociétés publiques de l'audiovisuel. La raison de cette imposition des deux types d'opérateurs est de nature constitutionnelle : pas de rupture d'égalité devant l'impôt. **Ainsi la hausse de la taxe viendrait grever encore davantage les finances de France télévisions...**

Article 7

Cet article **gage le dispositif** de la proposition de loi (taxe additionnel sur les tabacs).

Note de travail...

Proposition de loi visant à encadrer la profession d'agent sportif - 2e lecture

[séance publique le 27 mai 2010]

Calendrier :

1ère lecture Sénat

PPL initiale n° 310 (session 2007-2008) (Jean-François Humbert)

Rapport n°363 (2007-2008) de la Commission des affaires culturelles (Pierre Martin)

Séance du 4 juin 2008

Texte adopté n°102 (2007-2008)

1ère lecture Assemblée nationale

Rapport et texte n° 2345 de la Commission des affaires culturelles et de l'éducation (Philippe BOËNNEC)

Séance du 24 mars 2010

Texte adopté n° 432 / n° 364 (transmission Sénat).

2ème lecture Sénat

Rapporteur : Pierre Martin

Examen en commission prévu le 19 mai (matin)

Séance prévue le 27 mai

L'activité d'agent sportif bien que légalisée et réglementée fait aujourd'hui l'objet de très nombreux contournements, facilitant des transactions douteuses, véhiculant des sommes d'argent colossales (dont la provenance est parfois incertaine). Ces pratiques s'exercent au détriment des « sportifs professionnels lambdas » et plus particulièrement des mineurs. Les contentieux se sont multipliés ces dernières années (Procès des comptes de l'OM, instruction et mise en examen au PSG, instruction sur le Racing club de Strasbourg, enquête à l'ASSE pour blanchiment d'argent...). Face à la recrudescence de conflits d'intérêts et de non respect de la réglementation, les initiatives se sont multipliées, tant de la part du législateur que de la part du gouvernement, pour tenter de trouver des solutions.

Néanmoins, la pression de certains acteurs du monde sportif, satisfaits de se partager les parts du fructueux marché opaque des transactions, a considérablement freiné les velléités de remise à plat du système.

La proposition de loi de JF Humbert propose ainsi quelques améliorations mais ne permettra vraisemblablement pas de remédier à l'ensemble des vices entachant l'exercice de l'activité d'agent sportif et les transactions menées par ceux-ci.

Faisant suite à la loi n° 92-652 du 13 juillet 1992 (article 7) instaurant un système de déclaration préalable, à l'exercice de l'activité d'agent sportif, auprès du ministère chargé des sports, en contrepartie d'un agrément, la loi n° 2000-627 du 6 juillet 2000 modifiant la loi n° 84-610 du 16 juillet 1984 relative à l'organisation et à la promotion des activités physiques et sportives a encadré la profession d' « intermédiaire » sportif et posé les conditions de l'obtention d'une « licence d'agent sportif » (article 7 modifiant l'article 15-2 de la loi de 1984).

Cet article a désormais été intégré dans le Code du sport (articles L.222-6 à L.222-11).

La législation actuelle a calqué l'encadrement de l'activité d'agent sportif sur celui ayant cours pour la profession d'agent artistique. L'activité d'agent sportif est soumise à l'octroi d'une licence, d'une durée de 3 ans, délivrée et renouvelée par l'une des 27 fédérations sportives délégataires d'une mission de service public (art L.122-6).

L'activité d'agent sportif fait l'objet d'incompatibilités avec les fonctions de direction ou d'encadrement dans une association ou société employant des sportifs ou organisant

des manifestations sportives ou dans une fédération sportive ou l'un de ses organes et avec certaines condamnations pénales (articles L.222-7 et L.222-8). Sont soumis à cet encadrement de la profession d'agent sportif les ressortissants de l'UE (article L.22-9).

Est posée l'interdiction pour l'agent d'un sportif de percevoir une rémunération supérieure à 10% du montant de la rémunération du sportif. **Est également interdit**, pour un même agent, le double mandatement et obligation est faite à l'agent de n'être rémunéré que par le seul mandant (interdiction fréquemment contournée, en pratique -cf infra-). Ces deux dispositions avaient été élaborées afin de ne pas favoriser les intérêts d'un club au détriment de ceux d'un joueur.

Enfin, un pouvoir de contrôle est octroyé aux fédérations délégataires sur les contrats conclus par le biais d'un agent afin de préserver les intérêts des sportifs ; des sanctions sont applicables en cas de non communication de ces contrats. (article L.222-10). Des sanctions pénales (jusqu'à 15 000 € d'amende et un an de prison) assortissent la violation du dispositif légal (exercice sans licence de l'activité de l'agent sportif, non respect des conditions légales de son exercice).

La législation de 2000 est entrée en vigueur alors que de nombreuses fédérations octroyaient déjà, de leur propre chef, des licences d'agent, selon des critères établis par elles.

Ainsi la Fédération française de football délivrait une licence depuis 1995, après évaluation des connaissances juridiques et fiscales du candidat et de sa connaissance des règlements fédéraux nationaux et internationaux (et, au départ, versement d'une caution, par la suite supprimée).

A la fédération française de football, on décompte environ 180 agents titulaires d'une licence (et 400 à 500 faux agents acceptés par certains clubs) sur lesquels seulement 30 à 40 travaillent et 10 sont réellement influents. Ainsi, selon le mot de Laurent Davenas, Président de la Commission d'appel de la

Ligue de football professionnel¹, « 90% des gros transferts sont assurés par à peine 10% des agents dans le football français. ». Ainsi, dans le football, il existe une réelle concentration de l'activité d'intermédiaire sportif aux mains de quelques agents, nocive pour l'ensemble des joueurs et pour la transparence des transactions.

Le décret d'application n° 2002-649 du 29 avril 2002 de la loi de 2000 a autorisé, en conséquence, un régime dérogatoire afin de permettre aux agents reconnus comme tels avant l'entrée en vigueur de la loi de 2000, d'être régularisés sans être soumis aux conditions d'attribution de la licence, prévues par ce même décret. On rappellera que ce décret d'application a, par deux fois, reçu un avis défavorable, du Conseil d'Etat (sur le point de l'octroi des équivalences aux agents préalablement licenciés) et que, malgré cela, le gouvernement est passé outre cet avis négatif

Le système issu la législation de 2000 et de sa réglementation d'application a montré ses limites. Affaires de blanchiment et corruption

Le principal vice entachant le système est constitué par le paiement -très fréquent- de l'agent par les clubs et non par les joueurs. Cette pratique totalement illégale (la loi dispose que la « partie qui donne mandat » à l'agent sportif « peut seule le rémunérer » (art. L.222-10 al 1°) favorise le versement de « rétro commissions » par les agents aux dirigeants des clubs grâce à la surfacturation préalable des transferts ! On a souvent évoqué, à ce propos, des affaires de blanchiment d'argent provenant du grand banditisme (certains agents exerçant sans licence -cf infra-, ayant par ailleurs d'autres activités peu claires...).

Les autres griefs à l'encontre de la réglementation actuelle et du système en découlant concernent :

- l'exercice de très nombreux agents non licenciés (dans le milieu du football, environ 3 fois plus que ceux détenteurs d'une licence) auxquels les clubs et joueurs ont souvent recours, sans réticence, sachant qu'ils effectue-

ront la prestation et que l'éventuel contentieux lié à leur activité illicite sera jugée longtemps après le transfert ou le rachat. L'exercice de l'activité d'agent (parfois à titre complémentaire d'activités peu recommandables) a autorisé des pratiques plus que contestables (achats d'enfants -africains notamment- assimilables à de la « traite », fraude fiscale, surfacturation, blanchiment d'argent pour les acheteurs de clubs...);

- **le caractère incomplet de la liste des incompatibilités** légales avec l'activité d'agent (favorisant les pratiques douteuses de certains agents);

- **la concurrence illégale des agents étrangers** non soumis à l'obligation de licence française (les seuls ressortissants de l'UE et de l'EEE sont soumis au régime d'incapacités et d'incompatibilités).

Le 1^{er} avril 2005 était rendu public un rapport de l'Inspection générale de la jeunesse et des sports, élaboré à la demande du ministre chargé des sports, J. F. Lamour, effectuant un **bilan sur l'exercice de la profession d'agent sportif**.

Il ressortait des conclusions du rapport que si toutes les fédérations avaient mis en place une procédure d'accès à la profession d'agent sportif, conformément à la législation en vigueur, leur mission légale de contrôle de cette activité n'était qu'imparfaitement assurée.

En effet, la mission relevait **le très faible taux de contrat soumis aux fédérations** (nul pour la fédération française de volley-ball du fait de l'acquittement d'une redevance annuelle par les agents; 20% à la FF de Hand-ball; 35% à la FF de Football; 60% à la FF de rugby; 70% à la FF de Basket-ball)

Etaient également pointés du doigt :

- **le non respect** (quasi généralisé) **de l'obligation de rémunération de l'agent sportif par le seul mandant** (le club s'acquittant de cette rémunération - cf supra -)

- **l'exercice de l'activité d'agent par de très nombreux non licenciés** (un peu atténuée depuis décembre 2004, date à laquelle la FFF a saisi la justice de nombreux cas de pratiques illégales);

- le mauvais contrôle des agents du fait de la possibilité, ouverte par la loi, **d'attribuer à une personne morale la licence, les salariés d'une société** ayant obtenu la licence **n'étant ainsi pas contrôlés**;

- **les cumuls multipliés de l'activité d'agents avec celles de membres de l'encadrement de clubs, ou détention parallèle à cette activité de parts de capital dans des clubs ou accession à des postes de responsabilités dans les clubs** après avoir exercé l'activité d'agent (et inversement), ces situations étant, selon les rédacteurs du rapport, « porteuses de risques en termes de conflits d'intérêts »;

- **implications d'agents dans des procédures judiciaires et /ou fiscales, notamment du fait de reversement d'une partie des commissions** notamment à des joueurs bénéficiant ainsi de compléments de revenus (échappant aux charges sociales).

Le constat de tous ces manquements et déviances du système **avait conduit le groupe socialiste de l'Assemblée nationale à demander, fin 2006, la création d'une commission d'enquête qui avait refusée**; néanmoins, suite à cette demande, était créée **la mission d'information pilotée par le député Dominique Juillot dont le rapport de février 2007** « Transfert de joueurs et activité des agents sportifs : un exigence de transparence » rend scrupuleusement compte de toutes les auditions menées et formule **20 propositions dont on retiendra principalement :**

- l'élaboration d'un code de déontologie des agents
- la suppression de la possibilité d'octroyer une licence à des personnes morales
- un encadrement de l'activité des collaborateurs d'agents
- une extension des incapacités et incompatibilités
- un aménagement du renouvellement triennal de la licence
- une soumission des agents au contrôle d'un commissaire aux comptes
- une extension de la gradation des sanctions disciplinaires
- une aggravation des sanctions pénales

- une meilleure transparence des opérations financières de transfert
- une harmonisation internationale des réglementations des transferts et du statut des agents

S'inspirant du constat général, la proposition de loi examinée en 1ère lecture au Sénat en 2008 se proposait de remédier aux vices entachant l'exercice de l'activité d'agent sportif. Néanmoins, les solutions proposées, si elles améliorent quelque peu le dispositif actuel, ne constituent que des demi mesures et ne permettront pas de clarifier la situation des agents et leurs relations avec les clubs et responsables du mouvement sportif.

Depuis, on ne peut pas dire que la majorité ait fait montre d'empressement pour voir adopter cette proposition de loi, perdue dans les limbes de la navette parlementaire depuis juin 2008 ! Est-ce l'approche de la coupe du monde de football qui est à l'origine, comme pour les jeux en ligne, d'une soudaine accélération du calendrier parlementaire ? A moins que ce ne soit la possibilité à travers ce texte de faire un geste en faveur du sport professionnel après la suppression du DIC...

Si cette proposition de loi apporte des améliorations à l'encadrement de la profession d'agent sportif (suppression de la licence d'agent sportif pour les personnes morales, accentuation des peines en cas de manquements aux obligations légales de l'activité d'agent sportif), elle laisse néanmoins de côté la question centrale des transferts et de l'opacité des transactions, sources de nombreuses et très lucratives malversations.

Certaines de ses dispositions, à défaut de renforcement de l'encadrement, légalisent la situation actuelle (paiement de l'agent par le club qui peut donner lieu à un système de rétro-commissions), selon la même logique à l'œuvre que pour les jeux en ligne. De plus, le texte est peu offensif concernant la protection des mineurs, en particulier sur la question des « agents recruteurs » payés au noir par les

clubs, sans contrat avec un mineur. Enfin, sur les incapacités qui frappent la profession d'agent sportif, le texte issu de l'Assemblée constitue même un recul.

A l'issue de son examen par les députés, la proposition de loi comporte désormais 5 articles, dont un nouveau : l'article 1er bis relatif à la lutte contre le blanchiment des capitaux (initiative socialiste). Seuls les articles 1er et 1er bis nouveau restent en discussion, les articles 2, 3 et 4 ayant été adoptés conformes.

¹ Cf Rapport AN n° 3741 – février 2007 « Transfert de joueurs et activité des agents sportifs : un exigence de transparence » - D. Juillot

Pour de plus amples informations, je vous invite à consulter les deux notes sur cette proposition de loi **sur l'extranet du site du groupe socialiste** : <http://www.senateurs-socialistes.fr/>

Note de travail...

Défenseur des droits Projets de loi organique et ordinaire

[séance publique les 3 et 4 juin 2010]

Calendrier

Sénat

- Conseil des ministres : 9 septembre 2009 (Michèle Alliot-Marie, ministre de la justice et des libertés)
- PJLO : n° 610
- PJJL : n° 611
- Rapporteur : Patrice Gélard
- Examen du Rapport : mercredi 19 mai 2010
- Discussion en séance publique : jeudi 3 et vendredi 4 juin 2010 ~ 2h00 de discussion générale (soit 32 mn pour le groupe)

*« Tout pouvoir est méchant dès qu'on le laisse faire ; tout pouvoir est sage dès qu'il se sent jugé »
Alain ~ Propos, 25 janvier 1930.*

Il est paradoxal qu'une réforme présentée comme une amélioration en matière de protection des droits et libertés suscite doute, scepticisme, voire crainte d'une régression en matière de préservation des droits fondamentaux¹.

Cette apparente contradiction ne doit pas surprendre.

Les projets de loi organique et ordinaire sont la traduction d'une réforme inattendue adoptée lors de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 instituant, dans notre loi fondamentale, un titre XI bis et un article 71-1 relatifs au Défenseur des droits.

Dès l'origine, le flou qui a accompagné la présentation du projet de loi constitutionnelle, entretenu tout au long des débats, en dépit des demandes de précision répétées de la part des

députés et sénateurs socialistes, a maintenu l'incertitude sur le périmètre exact des attributions du Défenseur des droits et par voie de conséquence sur les autorités administratives indépendantes appelées à se fondre sous la bannière de la nouvelle autorité.

Cette chronique d'une mort annoncée dans l'exposé des motifs du texte constitutionnel, dans les déclarations de la garde des sceaux et dans les rapports parlementaires a été formalisée à l'article 71-1 de la Constitution de façon implicite, mais suffisamment claire, au cours de la navette, à l'initiative du Sénat qui a souhaité donner au législateur organique la latitude la plus large possible pour envisager le regroupement de toutes les autorités administratives indépendantes sous l'égide du Défenseur des droits. Ainsi, dès 2008, l'affaire était entendue et il n'est pas étonnant que le Sénat ait été la première assemblée saisie sur ces projets de loi.

Dans ces conditions, on ne peut s'empêcher de déceler derrière l'objectif de simplification des structures, les arrières pensées qui ont motivé une novation institutionnelle portant en elle les stigmates de l'impréparation et d'en conclure qu'il s'agit d'une réforme en trompe-l'œil.

A la différence des 76 propositions émises dans le rapport du comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Ve République, présidé par Edouard Balladur, celle visant à la création d'un Défenseur des droits fondamentaux ne correspondait à aucun axe de réflexion soulevé par le président de la République dans sa lettre de mission du 18 juillet 2007. Toutefois, le comité était autorisé à formuler toute proposition utile s'il estimait nécessaire d'élargir son champ d'étude à d'autres sujets relatifs au

fonctionnement des institutions et de la vie politique.

Il n'est pas interdit de se demander si la proposition de créer un ombudsman français n'est pas le produit frelaté de la politique d'ouverture prônée un temps au plus haut niveau de l'exécutif, conjugué avec l'intention de conjurer le résultat incertain du vote sur la réforme constitutionnelle.

Cette réforme attire également la suspicion car les arguments qui servent de fondement à son élaboration reposent sur des considérations discutables.

Elle est directement inspirée par l'exemple espagnol du Défenseur du peuple sur la seule considération de son efficacité en Espagne. Mais le Defensor del pueblo espagnol est ancré dans une tradition et un contexte étatiques et institutionnels spécifiques. Lors de son audition par la commission des lois du Sénat, le défenseur du peuple espagnol - Enrique Mùgica Herzog - a souligné combien la création de cette institution tenait à des circonstances particulières à l'Espagne, c'est-à-dire le contexte postfranquiste.

La création d'un Défenseur des droits procède du postulat selon lequel la Constitution de 1958 n'offre pas de garanties suffisantes en matière de protection des droits et des libertés. C'est dans cette mesure que le Gouvernement, à la suite du comité Balladur, a fait sien la thèse qu'il existerait un standard à partir duquel un texte peut être considéré comme étant effectivement protecteur des droits et des libertés et une possibilité pour le droit écrit d'être exhaustif, les textes pouvant ainsi tout prévoir. Revient-il au souverain ou aux juges, de déterminer in fine les principes fondamentaux de l'État ? La réforme constitutionnelle et les projets de loi organique et ordinaire ont répondu.

Sur les pas du comité Balladur, le Gouvernement, dans la logique de la loi constitutionnelle de 2008, justifie également la présente réforme par l'altération supposée des relations entre l'administration et ses usagers.

Il existerait un échec des mécanismes et des procédures caractéristiques des relations entre l'administration et les usagers, échec imputé à une dilution de la protection des intérêts des administrés entre une multitude d'autorités administratives indépendantes aux attributions voisines. D'où l'idée de réunir au sein d'une même autorité les missions et les attributions jusqu'alors dévolues à différentes autorités administratives indépendantes chargées de la protection des droits des administrés.

Or, comme le souligne Jean-Christophe Ménard, (ATER en droit public à l'Université de Poitiers et chargé d'enseignement à l'Institut d'études politiques de Paris), un tel constat n'est pas évident. L'on peut en effet soutenir que les dysfonctionnements imputés à l'administration tiennent peut-être moins à la démultiplication des autorités de régulation, des rapports entre l'administration et les usagers, qu'aux principes régissant le fonctionnement de l'administration ou des organismes publics. À quoi l'on peut ajouter que la « maladministration », puisque c'est ce dont il s'agit, est un phénomène pour le moins complexe et dans une certaine mesure inhérente au fait administratif lui-même.

Le choix adopté par le Gouvernement, qui trouve appui sur la démarche comptable empruntée pour la révision générale des politiques publiques, lui permet d'escamoter la question des difficultés réelles ou supposées à réformer l'État en général, l'administration en particulier et les autorités administratives indépendantes spécifiquement.

La réforme proposée vaut condamnation implicite de nombreuses autorités administratives indépendantes dont il n'est pas prouvé qu'elles aient démérité. Bien au contraire, ces dernières sont de plus en plus sollicitées et au regard de leurs moyens humains et financiers, le traitement des requêtes en augmentation constante prouve leur utilité et leur réactivité.

Dans son rapport relatif à la réforme constitutionnelle de 2008 (n° 387), Jean-Jacques Hiest considérait que l'opportunité du regroupement

d'autorités existantes au sein d'une même autorité constitutionnellement reconnue et dont les compétences visent les relations avec le service public, méritait une étude approfondie. Elle n'a pas été correctement menée.

Le Gouvernement n'a même pas pris la peine d'informer de leur disparition, d'entendre et d'associer le Défenseur des enfants et le président de la Commission nationale de déontologie de la sécurité à l'occasion de l'élaboration des textes de loi. L'étude d'impact n'a pas examiné les effets des pouvoirs du Défenseur des droits sur les réclamations reçues par le Défenseur des enfants. Il n'a rien retiré du bilan des 8 ans d'activité de la Commission nationale de déontologie de la sécurité alors que le dernier rapport d'activité 2009 préconise toute une série de réformes pour conforter cette institution.

On peut privilégier aux structures la protection des droits. Jugée à cette aune, l'institution du Défenseur des droits ne convainc pas.

Le législateur ne doit pas rejeter à priori toute réorganisation du paysage des autorités administratives indépendantes qu'il a créées. Encore faut-il qu'elle soit justifiée par une amélioration de la protection des droits fondamentaux et que les raisons invoquées de simplification et de rationalisation des coûts soient sérieusement fondées.

Il est clair que le regroupement sous une même autorité des compétences par nature différentes, qui sont celles relatives à la protection des enfants, à la médiation et à la déontologie de la sécurité et obéissant à des logiques divergentes n'offre pas les mêmes garanties de visibilité, et risque d'aboutir à une dilution des compétences que ne pourra compenser l'existence de collèges composés de personnes qualifiées mais en faible nombre. Ils ne pourront assurer la spécialisation et l'expertise requise.

Fonctionnellement, il existe même des discordances. L'étude d'impact du projet de loi organique précise que le rôle du Défenseur des droits passe par la voie de la médiation, du

dialogue, de l'incitation. Comment dans ces conditions, fondre au sein de la nouvelle autorité la Commission nationale de déontologie de la sécurité dont le rôle consiste à exercer un contrôle à posteriori des allégations de manquements à la déontologie de la sécurité.

L'avis de la Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme du 4 février 2010 est éclairant sur ce point : « *Si, défendant le projet de loi, le ministère de la Justice considère que rien ne s'oppose à ce qu'une seule institution détienne des fonctions qui relèvent de logiques différentes, la CNCDH estime au contraire que l'une de ces deux fonctions se verrait nécessairement privilégiée, et l'autre neutralisée, si elles étaient regroupées et détenues par une autorité unique. Ainsi, dans des situations identiques, les autorités de protection peuvent avoir, et ont eu, des appréciations différentes émanant de leurs approches divergentes. La fusion de ces différences d'approche, notamment entre autorité de contrôle et autorité de médiation, fait courir le risque que la fonction de contrôle du respect des normes, d'une part, mais aussi la fonction de médiation d'autre part, soient amoindries.* »

De plus, les collèges n'exerceront qu'un rôle consultatif, qui plus est, sur des compétences partielles comparées aux instances qu'elles remplacent, alors qu'ils devraient être associés plus étroitement au processus décisionnel du Défenseur des droits.

Cette remarque s'adresse en particulier à la Commission nationale de déontologie de la sécurité dont la riche et diverse composition de ses membres ne pourra se retrouver au sein de la nouvelle architecture du Défenseur des droits. Or, la multidisciplinarité est un atout qui permet des approches et des points de vue diversifiés. Notons que c'est l'expertise et la spécialisation qui ont justifié la création des dernières autorités administratives indépendantes.

Assurément, la personnalisation de la nouvelle institution ne permettra pas de couvrir sérieusement les missions qui seront fondues au sein du Défenseur des droits et qui potentiellement

peuvent être étendues à d'autres autorités administratives indépendantes que celles visées dans les projets de loi organique et ordinaire. Du fait de l'étendue de ses compétences et de la récupération, sous son autorité, des fonctionnaires détachés ou mis à dispositions auprès de la Commission nationale de déontologie de la sécurité et du Défenseur des enfants, la réactivité du nouveau Défenseur des droits risque d'être mise à mal.

Alors que la Commission nationale de déontologie de la sécurité est tenue d'instruire une requête dès lorsqu'elle est saisie de faits datant de moins d'un an, le projet de loi organique permet au Défenseur des droits de ne pas donner suite à une réclamation selon la nature des faits ou leur ancienneté. Il s'agit de notions vagues qui laissent planer le risque d'un classement sans suite. Le Défenseur des droits agissant souverainement, il n'y a pas d'obligation de motivation, d'où la crainte d'un mauvais traitement (pour ne pas parler d'un traitement arbitraire) des dossiers.

Par ailleurs, le projet de loi organique conditionne l'instruction des requêtes à l'accord de la personne lésée ou de ses ayants droit. Cette exigence représente un recul manifeste par rapport aux pouvoirs actuels de la Commission nationale de déontologie de la sécurité puisque l'accord de la personne concernée n'est pas nécessaire pour qu'elle instruisse un dossier. L'avis de la Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme du 4 février 2010 ainsi que l'association ACAT-France auditionnée par le groupe socialiste, évoquent le cas des étrangers éloignés du territoire français, après passage en zone d'attente ou en centre de rétention administrative. Ces derniers risquent de ne pas pouvoir être traités par le Défenseur des droits à défaut d'accord de l'intéressé qui se trouvera le plus souvent dans l'impossibilité de l'exprimer. Il en va de même pour les personnes décédées dont on ignore l'identité des ayants-droit.

Le pouvoir d'injonction attribué au Défenseur des droits est présenté comme un point fort de sa capacité à agir.

S'il n'est pas donné suite, il dispose alors de possibilité de publier un rapport spécial. Mais la Commission nationale de déontologie de la sécurité peut d'ores et déjà publier des rapports spéciaux au JO (la publication au JO n'est d'ailleurs pas envisagée pour le Défenseur des droits) lorsqu'elle n'est pas satisfaite de la réponse reçue ou lorsque ses recommandations n'ont pas été suivies d'effet. Le Médiateur de la République, le Défenseur des enfants et la Commission nationale de déontologie de la sécurité publient par ailleurs leur rapport annuel d'activité, dans lequel figurent les recommandations et les rappels à l'ordre. Si le Gouvernement voulait réellement donner plus de consistance à sa réforme, il aurait assorti le pouvoir d'injonction attribué au Défenseur des droits d'une obligation d'exécution sous peine de sanction.

Le droit d'accès du Défenseur des droits dans les locaux est somme toute limité, ce dernier pouvant se voir opposer des circonstances exceptionnelles (le pouvoir de la Commission nationale de déontologie de la sécurité est plus affirmé en la matière ; aucun motif ne pouvant lui être opposé, elle peut donc exceptionnellement opérer des visites inopinées).

Dans le projet de loi organique, le secret de l'enquête et de l'instruction sont opposables aux enquêtes du Défenseur des droits. Il ressort ainsi que les pouvoirs du Défenseur des droits de recueillir toute information sur les faits portés à sa connaissance sont restreints si on les compare à ceux dévolus à la Commission nationale de déontologie de la sécurité.

Le mode de désignation des membres des collèges se prête à la critique car l'indépendance et la crédibilité d'une autorité chargée de la protection des droits fondamentaux s'apprécie également au regard des règles d'élection des membres qui les composent. Le projet de loi organique charge le président de la République et les présidents des assemblées parlementaires de procéder respectivement à la désignation des 3 personnalités composant les collèges.

S'ajoute à cela la désignation du Défenseur des droits par le président de la République, selon le dernier alinéa de l'article 13 de la Constitution. Cette vue d'ensemble très politique pose question sur l'indépendance effective de la nouvelle autorité.

Le projet de loi organique ne reprend pas les pouvoirs dévolus au Médiateur de la République d'engager une procédure disciplinaire ou de porter plainte contre tout agent responsable, en lieu et place de l'autorité de tutelle. Interpellée dans le cadre des questions aux Gouvernements, mardi 4 mai, Michèle Alliot-Marie a répondu : « nous voulons créer une autorité qui soit en quelque sorte un modèle de défense des droits et des libertés. » Il existe manifestement une discordance entre le discours et l'écrit, puisque la réforme ne s'applique même pas à droit constant et qu'on assiste à une régression des pouvoirs du Défenseur des droits par rapport à ceux du Médiateur de la République.

L'objectif de l'optimisation de la dépense publique attendu par le Gouvernement relève de l'incantation et met à bat l'argument financier selon lequel le regroupement des trois autorités favorisera des économies budgétaires.

La démarche gouvernementale repose sur une contradiction. Au travers de la création du Défenseur des droits, le Gouvernement déclare vouloir aller plus loin encore dans la protection des libertés fondamentales. Il devrait attentivement veiller à l'adaptation des moyens du nouveau Défenseur des droits au regard de ses larges et nombreuses missions. Or, l'étude d'impact joint au projet de loi organique préconise « un accroissement modéré de l'enveloppe budgétaire totale ». En clair, le Défenseur des droits devra faire plus avec autant de moyens qu'avant.

Mieux encore, on peut affirmer, à la suite de ce qui vient démontrer plus haut, que la création du Défenseur des droits, non seulement risque d'affaiblir la protection des droits mais ne générera pas d'économies budgétaires substantielles.

Jean-Claude Peyronnet, rapporteur pour avis de la commission des lois sur le programme « Protection des droits » de la mission budgétaire « Direction de l'action du Gouvernement » a clairement indiqué que les arguments avancés par le Gouvernement pour défendre l'idée d'une bonne allocation des ressources, relèvent de la formule magique et ne s'appuient sur aucune donnée chiffrée ni aucune projection concrète, d'autant que le Gouvernement et sa majorité font le choix d'une approche évolutive (« pragmatique et progressive » selon les termes employés).

Sur le plan international, il a été rappelé, à maintes reprises, que la création de certaines autorités administratives indépendantes telles que le Défenseur des enfants ou la HALDE, répond directement à des engagements internationaux souscrits par la France. Ainsi le projet de loi organique ne dit mot de la Convention internationale des droits de l'enfant qui guide l'action du Défenseur des enfants.

Le Comité contre la torture des Nations Unies et le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe (ce dernier a même jugé que cette institution devait être à tout prix préservée et renforcée) ont salué l'action de la Commission nationale de déontologie de la sécurité et ont préconisé l'élargissement de ses compétences et une augmentation de son budget. Le Comité des droits de l'enfant des Nations Unies recommande pour sa part un renforcement du rôle du Défenseur des enfants et une allocation de ressources financières et humaines suffisantes pour qu'il puisse s'acquitter efficacement de son mandat.

La position adoptée par le groupe socialiste lors de l'examen du projet de loi constitutionnelle était claire.

En 2008, déjà, le groupe socialiste du Sénat prônait la constitutionnalisation de l'actuel Médiateur de la République, regrettant au passage que la nouvelle institution ne porte pas le nom de Défenseur des libertés (les droits ayant toujours des titulaires, l'intitulé de la fonction Défenseur des droits est donc impropre).

Cela fait des années que le Médiateur de la République se bat pour avoir une reconnaissance constitutionnelle et là, justement, il va disparaître.

Telle qu'elle est envisagée par les projets de loi organique et ordinaire, la fusion-absorption de la Commission nationale de déontologie de la sécurité et du Défenseur des enfants sous l'égide du Défenseur des droits présente plus d'inconvénients que d'avantages, si l'on s'en tient à la volonté de mieux protéger les droits et libertés. C'est le maintien et le renforcement des autorités existantes qui améliorera le niveau de protection des droits fondamentaux.

Sauf à désavouer le Gouvernement, il ne sera pas possible à Patrice Gélard, rapporteur de la commission des lois du Sénat, d'aller à l'encontre des principaux axes de la réforme proposée qui visent à terme l'assimilation de toutes les autorités administratives indépendantes intervenant en matière de liberté publique (on évoque déjà à ce propos l'intégration de la HALDE et du CGPL).

Tout au plus, pourra-t-il, fort de l'expérience et des enseignements qu'il a acquis sur les autorités administratives indépendantes depuis la publication de son rapport de 2005, présenté dans le cadre des travaux de l'office parlementaire d'évaluation de la législation², proposer des améliorations à la marge (aménager l'individualisation et le renforcement des collègues, préciser les pouvoirs d'investigation, introduire les références aux accords internationaux signés par la France...) mais sans pouvoir toucher à l'essentiel, à savoir la création d'une instance unique dont le développement hypertrophique finira par alourdir tous ses rouages au dépend de la protection des droits.

Ces textes font d'une pierre deux coups avec la suppression de deux autorités indépendantes, le Défenseur des enfants et la Commission nationale de déontologie de la sécurité. La fin de la Commission nationale de déontologie de la sécurité mérite d'ailleurs une attention particulière.

Depuis sa création, cette dernière, de part les fonctions qu'elle exerce, est une institution qui dérange les forces de sécurité, aujourd'hui fortement sollicitées par les pouvoirs publics dans le maintien de l'ordre, la lutte contre le terrorisme, le contrôle de l'immigration, la gestion de la population carcérale, la sécurité dans les transports et dans les établissements scolaires. La période actuelle se caractérise bien par une demande accrue en termes de sécurité, politique publique instrumentalisée, vecteur d'une propagande électorale à peine voilée. Les débordements sont fréquents. La nécessité d'assurer le respect par l'ensemble des acteurs de la sécurité d'un bloc de principes déontologiques est plus que jamais d'actualité, surtout si l'on souhaite préserver la légitimité de leur action et améliorer avec les citoyens des relations qui ne cessent de se dégrader car empreintes d'incompréhensions et de tensions. Les projets de loi organique et ordinaire sont élaborés selon un enchaînement logique. C'est cette logique qu'il faut combattre.

* * * *

Dans le cadre du travail préparatoire à cette réforme, le groupe socialiste, sous la direction de Richard Yung, Alain Anziani et Jean-Claude Peyronnet, a auditionné Jean-Paul Delevoye Médiateur de la République, Roger Beauvois, président de la Commission nationale de déontologie de la sécurité, Dominique Versini, Défenseure des enfants et l'association ACAT-France. Si le Médiateur de la République exprime sa satisfaction, il n'en va pas de même des autres autorités administratives indépendantes concernées par la création du Défenseur des droits. Dominique Versini s'est par ailleurs directement entretenue avec Jean-Pierre Bel et a rencontré plusieurs membres du groupe individuellement.

Le groupe socialiste ne déposera pas d'amendements au stade de la commission. Le groupe socialiste proposera l'adoption d'une motion tendant à opposer la question préalable sur ces deux textes, qui feront l'objet d'une discussion commune, en application de l'article 44 alinéa 3 du règlement du Sénat.

* * * *

Présentation synthétique de la réforme instituant un Défenseur des droits

Le projet de loi organique détermine le statut, les missions et les pouvoirs du Défenseur des droits institué par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, à l'article 71-1 de la Constitution.

Les attributions du Défenseur des droits reprennent **celles du Médiateur de la République, du Défenseur des enfants et celles de la Commission nationale de déontologie de la sécurité**. En matière de déontologie de la sécurité et en matière de protection de l'enfance, il sera assisté de deux collèges composés chacun de trois personnalités qualifiées.

Il est associé, dans son action aux autres autorités administratives indépendantes, notamment la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité et la Commission nationale de l'informatique et des libertés, aux travaux desquels il devra être impliqué.

Le Défenseur des droits pourra être saisi par toute personne s'estimant lésée par le fonctionnement d'une administration ou d'un service public. Il pourra également s'intéresser aux agissements des personnes privées en matière de protection de l'enfance et de déontologie de la sécurité. La saisine du Défenseur des droits sera gratuite.

Le Défenseur des droits disposera de pouvoirs d'investigation ; il pourra être entendu par toute juridiction, saisir le Conseil d'Etat d'une demande d'avis sur des textes pour trancher entre des interprétations divergentes, proposer une transaction et, si ses recommandations restent sans effet, prononcer une injonction.

Le non respect des pouvoirs d'investigation du Défenseur des droits donnera lieu à des sanctions. Ces sanctions sont définies par la loi ordinaire. Cette dernière procède à plusieurs coordinations législatives induites par la réforme.

¹ « Ce ne serait pas le moindre des paradoxes qu'une réforme menée afin de renforcer les droits des citoyens aboutisse à la suppression de facto de garanties précédemment accordées à cette fin » (R. CNDS 2009 ~ p. 5)

² Les autorités administratives indépendantes : évaluation d'un objet juridique non identifié ~Patrice Gélard / Office parlementaire d'évaluation de la législation (n° Sénat 404).

Pour de plus amples informations, je vous invite à consulter les deux notes complémentaires sur ce sujet, l'une portant sur le contexte de la réforme ; l'autre présentant ces projets de loi par article **sur l'extranet du site du groupe socialiste** : <http://www.senateurs-socialistes.fr/>

Intervention...

Proposition de loi tendant à permettre le recours au vote par voie électronique lors des élections des membres des conseils des établissements publics

par David Assouline, sénateur de Paris
[séance du 4 mai 2010]

Madame la ministre, monsieur le président de la commission, monsieur le rapporteur, mes chers collègues, quand on prétend soumettre un texte au Parlement, la question à laquelle il convient d'abord de répondre est : à quoi sert-il ? M. Longuet s'est plaint, ces jours-ci, de l'ordre du jour surchargé du Parlement, saisi de lois portant sur tout et n'importe quoi. Le temps dont nous disposons doit donc être réservé à l'examen de textes qui servent à quelque chose.



J'ai donc cherché dans la proposition de loi sa raison profonde. Sa raison avouée et assumée a été développée ici par Mme la ministre : il s'agit de lutter contre l'abstentionnisme, en particulier celui du collègue étudiant, qui participe peu aux élections.

Or cette proposition de loi va s'appliquer à tous les collèges. Pourtant, le taux de participation des personnels enseignants est de l'ordre de 65 % et celui des personnels IATOS de 60 %, soit des taux tout à fait convenables. L'objet de la présente proposition de loi est donc ailleurs.

Il est vrai que le taux de participation des étudiants, qui oscille entre 16 % et 17 %, est faible. Le problème est d'ailleurs endémique. D'un point de vue sociologique, ce ne sont pas ceux qui travaillent à l'université qui ne participent pas aux élections. La faible participation concerne avant tout les étudiants.

On en connaît les raisons, et ce depuis très longtemps. Pourtant, on agit très peu dans ce domaine.

Contrairement aux personnels enseignants et aux autres professionnels, les étudiants ne passent pas l'essentiel de leurs journées à l'université. Ils n'y ont pas de perspectives à long terme – le but est tout de même d'en sortir ! De plus, pour des raisons que nous connaissons et que nous avons souvent évoquées ici, près d'un étudiant sur deux quitte l'université avant la fin du premier cycle. Le turn-over y est donc malheureusement énorme.

Parallèlement, rien n'est fait pour encourager les étudiants à se sentir concernés par la vie universitaire et ses enjeux. Il faudrait que les étudiants soient informés des questions débattues au sein du conseil d'administration, ce qui n'est pas toujours le cas, qu'ils sachent qu'ils peuvent y faire entendre leur point de vue et que celui-ci peut peser.

Il n'existe pas à proprement parler de vie étudiante dans notre pays. Ailleurs, ces questions ne se posent pas dans les mêmes termes. Les campus où les étudiants logent, disposent d'une bibliothèque universitaire et d'un restaurant, où ils ont des loisirs sportifs et culturels, sont de véritables lieux de vie. Ils s'apparentent à de petites villes. La France n'a pas fait ce choix pour ses universités. Même dans une structure comme Jussieu, où 70 000 étudiants étaient concentrés sur une même dalle lorsque j'y faisais mes études, les étudiants se sentaient très seuls, encore plus seuls que dans de petites unités ne comptant que quelques milliers de personnes, l'individualisation et la dépersonnalisation y étant absolues.

Or qui a assumé la mission d'informer les étudiants afin de les faire participer aux élections ? Ce sont non pas les pouvoirs publics et les conseils d'administration, mais les organisations étudiantes ! Vous avez cité l'une d'elles, monsieur le rapporteur, l'UNEF, qui se trouve avoir émis un avis défavorable. Celle-ci étant majoritaire – je le signale au passage –, il conviendrait peut-être de tenir compte de son avis ! Au-delà de l'UNEF, il importe, me semble-t-il, de rendre hommage aux efforts constants engagés par les syndicats étudiants de toutes obédiences pour impliquer les étudiants dans les élections.

Voilà ce sur quoi nous devons agir ! Penser qu'il suffit de s'en remettre à une technologie pour régler des problèmes bien plus profonds, c'est être complètement à côté de la plaque. C'est même dangereux !

D'ailleurs, comme M. Renar l'a souligné, le vote par voie électronique, même s'il présente probablement certains avantages, n'a pas eu d'incidence sur l'abstention partout où il a été mis en place. On a observé des reculs de la participation, même s'ils ne sont pas dus au vote électronique, lors des élections prud'homales et de l'élection des membres de l'Assemblée des Français de l'étranger, et je pourrais citer d'autres exemples. La question est donc ailleurs, et j'y reviendrai à la fin de mon propos.

Mme la ministre a invoqué l'argument de la modernité. Très franchement, dans cet hémicycle, je ne suis pas le plus réticent à l'égard des technologies numériques ! J'ai même essayé de les encourager et de vaincre, par des démonstrations parfois très concrètes, les préventions et les frilosités de mes collègues afin de persuader ces derniers du fait que ces technologies pouvaient nous faciliter la vie.

Cependant, nous souhaitons tous – on l'a vu dans cet hémicycle en matière de culture et d'échanges d'informations – que la révolution numérique ne se fasse pas au prix d'une perte de sens. Nous pensons qu'elle doit préserver les rapports humains, respecter la transparence qu'implique la démocratie, et qu'elle suppose aussi une certaine régulation.

Dans un rapport adopté à l'unanimité par la commission, j'ai proposé d'intégrer de façon massive, à l'école comme à l'université, l'éducation aux nouveaux médias. En effet, pour donner du sens, il faut responsabiliser et éduquer. Or l'éducation aux nouvelles technologies est totalement absente des programmes de l'éducation nationale. Les jeunes, qui maîtrisent mieux les nouvelles technologies que leurs professeurs et que leurs familles, sont livrés à eux-mêmes dans ce domaine et ne reçoivent pas les enseignements qui leur permettraient d'exercer leur liberté pleine et entière. Or la liberté, ce n'est pas l'abandon, c'est la responsabilité !

On nous dit que 92 % des étudiants ont accès à Internet ; mais il ne faut pas oublier les 8 % restants ! Il y a là une inégalité que l'on n'a jamais vue par ailleurs. Or l'égal accès de tous les étudiants au scrutin doit être garanti. En outre, le problème n'est pas seulement le vote électronique. La proposition de loi tend également à permettre aux étudiants de voter depuis leur domicile. Certes, des municipalités ont déjà mis en œuvre le vote électronique, mais les électeurs doivent néanmoins se déplacer pour voter et utiliser les dispositifs de vote. Dans les pays qui utilisent ce système, la traçabilité du vote est assurée et la chaîne de confiance respectée.

Comment peut-on prétendre que le vote à distance entraînera moins de tricheries et de contestations ? Alors que le vote n'aura plus lieu dans le secret de l'isoloir, comment pourra-t-on vérifier que c'est bien la bonne personne qui vote, qu'il n'y a pas usurpation d'identité ?

Il faut absolument empêcher pareilles fraudes. Or le dispositif n'est absolument pas sécurisé ! C'est la raison pour laquelle le législateur n'a jusqu'à présent jamais autorisé le vote électronique à distance. Les votes par correspondance et par procuration sont très réglementés et n'entraînent, par conséquent, aucune contestation. La raison que vous invoquez pour défendre cette proposition de loi est la lutte contre l'abstentionnisme. Or le vote électronique à distance crée une inégalité et rompt le

secret de l'isoler. En outre, les mécanismes de sécurisation que vous avez mis en place sont insuffisants et ne garantissent pas la transparence du dispositif. Faute de temps, je ne reviendrai pas sur les quatre préconisations essentielles de la CNIL. Je souligne simplement qu'elles seraient très lourdes et extrêmement coûteuses à mettre en œuvre pour éviter toute contestation.

Dans ces conditions, la vraie raison n'est-elle pas plutôt politique ? Ne s'agit-il pas plutôt d'atteindre un syndicat en particulier, qui conteste souvent la politique du Gouvernement, quel qu'il soit, comme il l'a toujours fait d'ailleurs, parce que ce syndicat est dans son rôle lorsqu'il défend les intérêts matériels et moraux des étudiants ?

Je voudrais simplement vous mettre en garde sur un point : en voulant atteindre une organisation, vous risquez de fragiliser la démocratie étudiante. Le risque est grand, en effet, si l'on autorise le vote de chez soi, à n'importe quelle heure et dans n'importe quelles conditions, de faire élire des petites listes démagogiques, bidon, corporatistes ou potaches ! Certaines listes sont souvent déposées dans le seul but de plaisanter, de tourner le processus électoral en dérision, de se moquer des représentants élus, parfois même des enseignants.

Au final, de telles listes, parce qu'elles sont seulement dans la dérision, ne parviennent pas à mobiliser les étudiants. Et parce qu'elles n'obtiennent souvent que très peu d'élus, elles ne peuvent pas peser au sein du conseil d'administration.

Il faut donc miser sur les véritables organisations étudiantes, qui sont présentes, mobilisent, s'informent et réalisent des expertises tout au long de l'année, concourant ainsi à la démocratie au sein des universités.

Par conséquent, si le recours au vote électronique a pour effet de minorer la représentation des organisations responsables au profit de formations fantaisistes, c'est à la démocratie étudiante qu'il portera atteinte !

Pour toutes ces raisons, nous nous opposerons à une telle réforme. Pourtant, nous sommes favorables à tout ce qui s'inscrit dans une perspective de modernisation. Nous continuerons d'ailleurs à vous le prouver lorsque le Sénat sera amené à se prononcer sur de vraies questions de fond !

Intervention...

Proposition de loi tendant à permettre le recours au vote par voie électronique lors des élections des membres des conseils des établissements publics

par Claudine LEPAGE, sénatrice représentant les Français établis hors de France
[séance du 4 mai 2010]

Monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, lors d'un précédent débat au sein de notre assemblée, nous avons déjà relevé la profonde ambiguïté de notre rapport aux nouvelles technologies, à Internet en particulier. La vie de la majorité des citoyens est désormais empreinte de numérique. Les jeunes sont les premiers concernés, ainsi que les chercheurs et les enseignants, qui sont quotidiennement appelés à utiliser Internet dans leurs travaux.



Dans ces conditions, il peut paraître naturel de permettre aux étudiants et aux enseignants de voter à distance par voie électronique lors des élections des membres des conseils centraux des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel, mais il faut se méfier des évidences : elles sont souvent trompeuses !

Madame la ministre, vous évoquez le rôle précurseur que doit jouer l'université et le devoir qui lui incombe de montrer la voie de la modernité. Certes. Pour autant, les étudiants, qui sont déjà particulièrement peu enclins à participer aux élections universitaires, doivent-ils essayer les plâtres du vote électronique, dont la sûreté est encore sujette à caution ?

Par ailleurs, la proposition de loi qui nous est soumise permettra-t-elle d'apporter une réponse à l'apathie électorale des étudiants ?

Je manifeste d'autant plus librement mes doutes que, de prime abord, l'idée du vote à distance par voie électronique me séduit particulièrement. En effet, en tant que sénatrice représentant les Français établis hors de France, je suis intimement convaincue que ce moyen permettra à terme aux 2 millions et plus de Français établis hors de nos frontières d'exercer pleinement leur citoyenneté en participant aux scrutins nationaux.

Cependant, je suis aussi obligée de reconnaître que les expériences menées en 2003 à l'occasion des élections à l'Assemblée des Français de l'étranger pour les postes pilotes des États-Unis, puis étendues aux circonscriptions d'Europe et d'Asie en 2006, d'Amérique et d'Afrique en 2009, ne sont pas concluantes. En juin 2009, 340 000 électeurs étaient appelés aux urnes ; 70 000 d'entre eux ont effectivement voté, soit à peine plus de 20 %. Parmi eux, 8 300 ont manifesté leur volonté de voter par Internet. En définitive, ce sont 6 000 votes électroniques à distance qui ont été enregistrés, soit un « taux de conversion », selon l'expression technique, de 72,7%.

Quels enseignements, transposables au domaine qui nous intéresse ici, peuvent être tirés de ces différents chiffres ? Tout d'abord, que la possibilité de voter par voie électronique n'a pas permis d'endiguer l'abstention ; bien au contraire, la participation, tous modes de vote confondus, a poursuivi sa chute. Dans les circonscriptions d'Amérique et d'Afrique, par exemple, elle a été ramenée de 24,08 % en 1997 à 22,65 % en 2003, pour finir à 20,44 % en 2009.

Cette expérience est certes particulière, mais ses résultats sont aussi corroborés par ceux

d'autres consultations en France : lors de l'élection du conseil d'administration du CNRS, le taux de participation est tombé de 46 % en 2001 à 32 % en 2009, année inaugurant un vote par voie électronique, et les résultats du dernier vote au conseil prud'homal de Paris permettent d'aboutir à la même conclusion.

Cet échec tient sans doute beaucoup à la complexité de la procédure de vote. En effet, la CNIL pose de nombreuses exigences destinées à garantir les principes fondamentaux de toute opération électorale : le secret du scrutin, le caractère personnel, libre et anonyme du vote ou encore la sincérité des opérations électorales. Il semble qu'en l'état actuel de la technologie il soit encore difficile de concilier le respect de ces principes avec une relative simplicité dans l'utilisation du vote électronique.

En tout état de cause, il est parfaitement illusoire de penser que le taux de 15 % de participation des étudiants aux élections visant à désigner leurs représentants aux conseils d'université est imputable aux modalités de vote.

Au-delà de la question du vote électronique, le problème de fond, c'est le phénomène global de l'abstention, qu'on ne saurait méconnaître et qui touche pratiquement tous les scrutins, politiques ou professionnels. Il s'agit d'un mal endémique contre lequel il faut lutter, mais avec les bonnes armes ! En aucun cas, le vote par voie électronique ne peut être considéré comme la panacée high-tech contre l'abstention.

Il nous appartient, avant tout, de redonner du sens à la chose publique, à l'engagement collectif. Il importe donc de réfléchir aux causes du désengagement des étudiants et d'y apporter de vraies solutions. La présente proposition de loi n'est au mieux qu'un cataplasme !

Une étude du CIDEM, Civisme et Démocratie, sur la participation des étudiants aux élections universitaires préconisait déjà, en 2004, une information et une communication meilleures, afin que les élections soient vécues comme « des moments exceptionnels ».

Pour finir, je souligne que la conscience politique, le sentiment d'appartenir à la collectivité doivent essentiellement se forger et se consolider à l'âge fondamental qu'est l'entrée dans la vie adulte. C'est cette prise de conscience des jeunes qui fera baisser l'abstention et c'est à quoi nous devons œuvrer, notamment au travers d'une meilleure communication.

Cette proposition de loi est, en réalité, porteuse d'une « fausse bonne idée », d'abord par l'absence de maturité de la technique, qui doit présenter une sécurité absolue ainsi qu'une totale simplicité d'utilisation, mais aussi parce qu'elle ne constitue en rien une vraie réponse à la problématique de l'abstention.

Intervention...

Proposition de loi visant à garantir de justes conditions de rémunération aux salariés concernés par une procédure de reclassement

par Jacqueline ALQUIER, sénatrice du Tarn
[séance du 4 mai 2010]

Madame la présidente, monsieur le ministre, mes chers collègues, on ne peut qu'être sensible, au vu des événements passés, à cette proposition de loi. En effet, elle vise à mettre fin à la pratique de plus en plus courante de propositions de reclassement des salariés dans les pays à bas salaires par les entreprises qui licencient.



Toutefois, au-delà des apparences, nous verrons que cette proposition de loi ne résout pas grand-chose. La pratique n'est pas nouvelle : en voici un florilège, si tant est que ce terme puisse être utilisé en la matière.

Travailler 48 heures par semaine, avoir dix jours de congés annuels, le tout en Malaisie pour un salaire 1 169 euros annuels, voilà ce qui avait été proposé, en 2005, aux salariés licenciés de la société de fabrication de préservatifs Radiatex-Protex, installée à Bellerive-sur-Allier.

Pour les plus chanceux des employés de l'entreprise bretonne de fabrication de pinceaux Max Sauer, il leur avait été proposé, la même année, un reclassement dans les Côtes d'Armor. Pour les autres, ce fut l'île Maurice, pour 117 euros par mois ! Toujours en 2005, les neufs salariés qui doivent être licenciés chez Sem Suhner, une entreprise alsacienne de fabrication de transformateurs électriques, se voient offrir un reclassement dans la capitale armé-

nienne pour 110 euros brut par mois et 40 heures de travail par semaine. Face au tollé provoqué par la nouvelle, le P-DG présentera ses excuses publiques quelques jours plus tard.

Toutefois, cette initiative n'a pas empêché l'usine Amphénol-Socapex, située à Dole, de proposer, quelques jours plus tard, à ses salariés un poste au Mexique ou en Chine, rémunéré deux euros l'heure. Pour compensation, le groupe leur proposait un aller-retour annuel gratuit vers la France...

Et tant d'autres, encore, les années suivantes.

Le mouvement ne s'est pas arrêté, puisque, en 2010, les salariés de l'entreprise Continental de Clairoix se voient proposé un reclassement, en Tunisie, pour un salaire mensuel de 137 euros ; l'usine de Philips implantée à Dreux et qui ferme ses portes offre, quant à elle, à ses salariés des postes en Hongrie, rémunérés 450 euros par mois, sur douze mois, à condition de pratiquer la langue hongroise !

Toutes ces propositions ont comme point commun l'indécence ! Comment peut-on oser faire de telles propositions à des salariés qui, souvent, occupent depuis plusieurs dizaines d'années le même poste dans l'entreprise ?

C'est en mai 2009 qu'interviennent deux événements qui mettent en avant la nécessité de légiférer sur ce point. D'une part, vous l'avez dit, monsieur le ministre, le fabricant de chaussettes Olympia, qui n'avait pas osé proposer des emplois de reclassement en Roumanie rémunérés 110 euros par mois, est condamné par la cour d'appel de Reims à verser 2,5 millions d'euros à 47 salariés.

La cour lui reproche de ne pas avoir soumis à ses salariés toutes les possibilités de reclassement au sein du groupe.

D'autre part, la direction de l'usine textile Carreman, qui emploie 150 personnes à Castres, à côté de chez moi, décide de licencier neuf de ses salariés et propose à ces derniers un reclassement dans une autre usine du groupe à Bangalore, en Inde, avec un salaire de 69 euros brut par mois, pour six jours de travail par semaine. Cette proposition est jugée scandaleuse par les salariés, qui ont eu une semaine pour rendre leur réponse.

Devant ces deux situations apparemment contradictoires, la tentation est grande de modifier la loi, et tel est l'objet de la présente proposition de loi.

La solution avancée consiste à préciser dans la loi que la proposition de reclassement doit être faite à rémunération équivalente. Tout est simple ! Tout est beau ! Voilà une honte réparée ! Il n'y a plus rien à voir !

Mais ce n'est pas si facile ! En effet, si cette proposition de loi a été votée, en juin 2009, à une très large majorité par l'Assemblée nationale, c'est parce que les députés étaient encore sous le coup de l'émotion de l'affaire du groupe Carreman et de la décision de la cour d'appel de Reims. Mais, comme en toute occasion, l'émotion n'est pas toujours la meilleure conseillère.

Aujourd'hui, avec un an de recul – on peut prendre du temps quand c'est nécessaire ! –, il nous est permis de réfléchir aux apports réels de cette proposition de loi.

Rappelons d'abord le contexte législatif en vigueur. La rédaction actuelle de l'article L. 1233-4 du code du travail résulte de la loi de modernisation sociale, adoptée en 2002, qui impose que les licenciements économiques soient précédés par la recherche effective et l'offre préalable par l'employeur de toutes possibilités de reclassement interne. Voilà pour quoi cet article impose aux employeurs de pro

poser un reclassement dans l'entreprise ou les entreprises du groupe auquel le site appartient ; d'où les propositions que nous connaissons.

Encore convient-il de noter que ces propositions résultent clairement de la politique qui est menée par les entreprises et qui consiste à exporter leur production vers des pays à bas salaires. Rétablissons les choses telles qu'elles sont : ce n'est pas la loi qui a prévu une obligation indécente ; c'est parce que les entreprises ont délocalisé dans des pays à bas salaires que de telles propositions interviennent.

Dans ce contexte, il est donc tentant de modifier la loi. Cela arrangera évidemment le MEDEF, car ce sont les patrons qui sont mis à mal par cette obligation.

En effet, ils sont obligés de dire publiquement qu'ils ont délocalisé leur production et employé des gens dans différents pays du monde pour des salaires dérisoires, même si ces salaires doivent effectivement être rapportés en termes de pouvoir d'achat. Comme le dit le MEDEF par la voix de sa présidente, Laurence Parisot, au sujet de ces propositions de reclassement, il est honteux, humiliant, sadique et inacceptable de formuler de telles propositions. Pour les salariés, concrètement, rien ne changera. Les propositions qui leur étaient faites dans ce contexte étaient de toute façon inacceptables et ne servaient donc à rien.

La proposition de loi de M. François Sauvadet, à laquelle notre collègue député du Tarn M. Philippe Folliot a beaucoup contribué, a fait l'objet d'un assez large consensus à l'Assemblée nationale. Dans le cadre de la proposition de reclassement auquel l'employeur est assujéti, par l'article L. 1233-4 du code du travail, elle prévoit que soit ajouté aux conditions déjà exigées le fait que celles-ci sont assorties d'une rémunération équivalente. Par ailleurs, dans un nouvel article L. 1233-4-1 est organisée la manière dont les possibilités de reclassement à l'étranger devront être proposées.

Ainsi, l'employeur devra demander par écrit au salarié s'il accepte de recevoir des offres de reclassement à l'étranger et sous quelles restrictions éventuelles, notamment en matière de rémunération et de localisation. Si le salarié a manifesté un tel accord dans un délai de six jours, il pourra alors recevoir les offres de reclassement hors du territoire national qui seront écrites et précises, et qui devront tenir compte des restrictions qu'il a pu exprimer. Le salarié restera libre de refuser ces offres.

Avec ce texte, on ne s'attaque donc pas au vrai problème que constituent les délocalisations dans les pays à bas salaires. Certes, on ne dira plus tout haut que nous avons affaire à des patrons voyous, mais ceux-ci pourront continuer à l'être ! Avec cette proposition de loi, on ne résout pas la question de fond qui est posée. Était-elle nécessaire du point de vue de l'éthique pour ne pas humilier les salariés par ces propositions indécentes ? Je n'en suis pas sûre.

Une fois de plus, monsieur le ministre, votre gouvernement et votre majorité ne font pas confiance aux juges. La Cour de cassation n'a pas eu encore à se prononcer sur la nature des propositions de reclassement qui devaient être faites aux salariés.

En d'autres termes, le juge suprême aurait pu se demander, par exemple, si les propositions de reclassement en Inde faites par Carreman de Castres étaient loyales et sérieuses, si notre droit permettait des propositions en dessous du salaire minimum.

C'est ce qu'a fait, voilà quelques jours, le conseil des prud'hommes de Lens en jugeant abusif le licenciement de six salariés dans l'entreprise Staff d'Hénin-Beaumont, invoquant notamment le manque de loyauté des offres de reclassement à l'étranger.

C'est d'ailleurs bien le sens que l'on peut donner à l'instruction de l'administration du travail du 23 janvier 2006 relative à l'appréciation des propositions de reclassement à l'étranger qui indiquait : « la proposition d'une entreprise concernant des postes au sein du groupe dans

des unités de production à l'étranger pour des salaires très inférieurs au SMIC ne peut être considérée comme sérieuse. Ces propositions ne sauraient répondre aux obligations inscrites dans les articles L. 321-1 et L. 321-4-1 du code du travail ».

Ainsi, monsieur le ministre, vous ne croyez pas les juges capables d'interpréter la loi et de faire progresser le droit, ou alors vous craignez trop d'entendre des réponses qui ne seraient pas du goût des chefs d'entreprise. Le législateur est donc sommé, sans cesse, de remettre les règles de nouveau sur le métier pour éviter toute « supposée mauvaise » interprétation par les juges. C'est encore une fois un véritable dévoiement du rôle du législateur. Finalement, il n'est pas certain que l'on n'aboutisse pas au résultat inverse de celui qui est escompté ! À vouloir tout prévoir, on crée de nouvelles confusions. Avec le texte qui nous est présenté aujourd'hui, c'est bien le cas.

Notre rapporteur a évoqué à juste titre les risques d'incertitude juridique que suscitait cette proposition de loi. Il a donc, dans un premier temps, rédigé un amendement destiné, selon lui, à donner une certaine sécurité au dispositif. Ayant été rejeté en commission, nous découvrons aujourd'hui son remplacement par sept amendements prédécoupés. Ils ne changent pas la philosophie de ce texte, mais il n'est pas sûr qu'ils ne le complexifient pas !

Surtout, il y a dans cette proposition de loi la poursuite par votre majorité d'une politique qui tend toujours à laisser seul le salarié face à son employeur. Comment accepter cette manière de procéder qui consiste à faire en sorte que toutes les propositions se fassent de l'employeur vers chaque salarié individuellement ? Plus de négociation collective, plus de plan soumis aux délégués du personnel. Simplement une lettre à chaque salarié qui, au surplus, n'a que quelques jours pour répondre. Pensez-vous sérieusement, monsieur le ministre, mes chers collègues, qu'un salarié puisse, en quelques jours, remettre toutes sa vie sociale et familiale en cause pour décider de partir ailleurs ?

Je peux vous le dire, car je suis confrontée à ce problème à Mazamet, où Valéo ferme une partie de ses activités sur le site et propose à ses salariés d'aller rejoindre une autre unité de l'entreprise en Belgique. En l'occurrence, pas de salaires dérisoires en cause, mais souvent toute une famille dans la tourmente !

Quant à la pratique des questionnaires, elle permet les mêmes dérives.

La négociation collective est essentielle. Or, depuis 2002, vous n'avez de cesse de la mettre à mal. Ainsi, à peine quelques mois après son retour au pouvoir en 2002, la majorité actuelle a supprimé tous les garde-fous que la loi de modernisation sociale avait instaurés, notamment le droit du comité d'entreprise de suspendre un plan de restructuration le temps d'obtenir toutes les informations nécessaires à la connaissance de la situation exacte de l'entreprise.

Sur le fond, cette aimable proposition de loi ne résout rien. Elle permettra essentiellement, pour les employeurs, de ne plus avoir à révéler les niveaux de salaires qu'ils appliquent dans les pays où ils délocalisent. La législation actuelle comporte en effet pour eux deux inconvénients majeurs : la condamnation financière lorsque les offres dans les pays à bas coût n'ont pas été présentées dans le cadre du plan de reclassement ; l'information des salariés licenciés et de l'opinion publique sur les niveaux de salaires pratiqués dans ces pays. On qualifie alors ces offres d'indécentes et d'humiliantes pour les salariés, et les conséquences sur l'opinion sont dévastatrices.

Le véritable scandale est pourtant que de tels salaires soient pratiqués, quel que soit l'endroit sur notre planète. Le véritable scandale réside dans les conditions de travail et de vie de ces salariés, l'absence de protection sociale, y compris contre les accidents du travail et les maladies professionnelles, alors que c'est la première responsabilité de tout employeur, et cela se produit parfois même à l'intérieur de l'Union européenne. Il est bien évident que le patronat veut voir disparaître ces deux inconvénients.

La législation qui a été mise en place en 2002 par une autre majorité a conduit, sans que nous l'ayons voulu, il nous faut l'avouer, à ce que chacun soit mis en face des réalités économiques, de la valeur réelle du travail pour les multinationales.

Dans le même temps, l'INSEE nous apprend que le nombre de très riches en France, mais aussi dans le monde, augmente, et que ces très riches sont de plus en plus riches. Il ne faut pas s'en étonner puisque, si les prix reviennent des biens et des services diminuent du fait des délocalisations, les prix de vente, eux, ne baissent pas. Où va donc la différence ? Chacun connaît la réponse.

Je voudrais terminer cette intervention sur une information intéressante que j'ai relevée ce matin dans le journal Les Échos, en page douze.

Vous vous souvenez certainement de la révolte des salariés de l'usine d'Échirolles voilà quelques mois, à l'annonce de la suppression de plusieurs centaines d'emplois par le groupe Caterpillar. Aujourd'hui, nous informent Les Échos, « Les Caterpillar s'unissent de l'Europe au Japon ». L'idée est de mettre en place un réseau syndical mondial dans l'entreprise et soixante-dix délégués syndicaux du monde entier se sont réunis en Isère jeudi dernier.

Que disent-ils ? « La restructuration nous a fait prendre conscience que nous ne défendons pas nos salariés de façon satisfaisante en étant privés de la force d'une étroite coopération syndicale au niveau international ». C'est pourquoi, dans l'attente d'une meilleure organisation syndicale et d'une réelle négociation, nous condamnons, nous groupe socialiste, cette proposition de loi qui ne résout en rien le problème des délocalisations et ses conséquences sur l'emploi en France. Ce texte passe à côté des vrais problèmes de désindustrialisation de notre pays. Il est seulement destiné à donner bonne conscience au patronat. Nous voterons contre, car il s'agit pour nous de défendre les droits des salariés que vous malmenez.

Intervention...

Projet de loi organique relatif au Conseil économique, social et environnemental

par **Simon SUTOUR**, sénateur du Gard
[séance du 5 mai 2010]

Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, découlant de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 relative à la modernisation des institutions de la Ve République, la réforme du Conseil économique, social et environnemental se poursuit aujourd'hui par l'examen du présent projet de loi organique relatif à ses règles de fonctionnement, conformément à l'article 71 de la Constitution.



Je regrette que ce projet de loi nous soit soumis si tard et que, de ce fait, il ait été nécessaire d'encombrer le Parlement – il n'en a pourtant pas besoin – de textes de rattrapage comme la loi du 3 août 2009, qui a prorogé le mandat des membres du Conseil au maximum, c'est-à-dire jusqu'au 30 septembre de cette année. Une fois de plus, le Gouvernement est conduit à engager la procédure accélérée. Ce qui devrait être une exception dans le processus législatif devient aujourd'hui la norme et va à l'encontre des grands principes fixés lors de cette même réforme de la Constitution, à savoir la revalorisation du rôle du Parlement. Concernant le Conseil économique, social et, désormais, environnemental par l'extension de ses compétences à ces questions à la faveur de la réforme constitutionnelle, un consensus se dégage sur la nécessité de le réformer.

Comme l'a souligné notre collègue Jean-Claude Frécon dans son rapport d'information intitulé

« La réforme du Conseil économique, social et environnemental (CESE) : une chance à saisir », il est impératif de mettre en œuvre cette réforme à moyens constants, et l'organisation du Conseil en trois pôles – vie économique, cohésion sociale et protection de l'environnement – ne devrait pas avoir d'implication budgétaire notable en raison, notamment, du plafonnement du nombre de conseillers. Aujourd'hui, l'heure n'est plus à la mise en cause de cette assemblée, qui, depuis sa création, a subi de nombreuses attaques sur son utilité et sur sa représentativité de la part de l'ensemble de la classe politique. Au contraire, l'heure est venue de renforcer sa légitimité grâce à une amélioration de sa représentativité, à une diversification des moyens de sa saisine et au suivi de ses avis.

Représentativité, modalités de saisine et suivi des avis sont les trois points clés pour renforcer la légitimité du Conseil économique, social et environnemental ; ce sont aussi les trois points clés du projet de loi que nous examinons aujourd'hui. Pour ce qui concerne la représentativité, monsieur le ministre, nous sommes satisfaits que la réforme se fasse à effectif constant : le nombre total de 233 membres a été maintenu, alors qu'il a été nécessaire de prévoir l'intégration des représentants du monde de l'environnement. Par conséquent, ce nombre ne connaîtra pas d'inflation, à l'instar de celui des parlementaires. Concernant la composition du Conseil, le texte adopté par l'Assemblée nationale puis modifié par la commission des lois du Sénat est en nette amélioration par rapport au projet de loi initial présenté par le Gouvernement. Je tiens, en cet instant, à souligner le travail positif accompli par M. le rapporteur, Jean-Pierre Vial. Il n'en demeure pas moins que ce texte ne nous donne pas encore une entière satisfaction.

Parmi les dispositions positives, je pense, tout d'abord, à la représentation du mouvement coopératif agricole, dont la commission des lois a rejeté la remise en cause en maintenant inchangée la rédaction de l'article 6, alinéa 12, tel qu'il a été adopté par l'Assemblée nationale unanime, et en rejetant l'amendement tendant à le modifier. Je crois que c'est un signal positif envoyé au monde agricole en cette période de crise qu'il connaît actuellement. Je pense ensuite à l'adoption de l'amendement n° 15, présenté par M. le rapporteur, qui a permis de rétablir la représentation des entreprises publiques ; ainsi, parmi les dix personnalités qualifiées choisies en raison de leur expérience dans le domaine économique, trois devaient être issues des entreprises publiques. Le texte initial visait la suppression de ces représentants, alors que les entreprises publiques comptent encore 850 000 salariés. Malheureusement, lors de sa réunion de ce matin, la commission a réduit le nombre susvisé et l'a porté à deux. Je souhaite qu'un effort soit fait afin d'en revenir à la disposition première, équilibrée, qu'elle avait adoptée. Notre débat le permettra sans doute.

J'en viens maintenant aux points relatifs à la désignation des membres titulaires du CESE qui nous donnent moins satisfaction et qui, d'ailleurs, font l'objet d'amendements. Il s'agit de la représentation des Français de l'étranger, de la représentation des associations de protection des consommateurs et de la représentation des organismes gérant le logement social. De plus, pour l'ensemble des désignations, il est nécessaire d'assurer la parité entre les hommes et les femmes et de permettre au président du Sénat et à celui de l'Assemblée nationale de désigner chacun, au même titre que le Gouvernement, un tiers des personnalités qualifiées. Les amendements déposés sur ces sujets visent à renforcer la légitimité du CESE en assurant une meilleure représentativité des différentes composantes de la société française. Si le nombre de conseillers doit effectivement rester stable, il convient néanmoins de nommer des conseillers représentatifs de la France d'aujourd'hui. Cette représentativité ne doit pas être figée, comme en témoigne l'adoption, en commission, de l'amendement présenté par

M. le rapporteur relatif à la révision régulière de la composition du CESE.

Pour ce qui concerne les Français de l'étranger, il est pour le moins surprenant de vouloir supprimer leur représentation au sein du CESE, alors même qu'une telle représentation a été instaurée à l'Assemblée nationale. Notre collègue Richard Yung reviendra sur cette question. Il est nécessaire de prévoir des représentants des associations de protection des consommateurs, tant la multiplication des contentieux, notamment de ceux qui sont liés aux nouvelles technologies, démontre que les consommateurs doivent être, eux aussi, représentés.

Je veux rappeler qu'il est anormal que le secteur du logement social ne soit pas représenté, alors qu'il comporte 4,5 millions de logements et que 90 000 nouveaux logements sont construits chaque année. J'ajoute qu'il n'est pas illogique de relier ce secteur à l'environnement, puisque la maîtrise de l'énergie concerne en premier lieu l'habitat. Nous présenterons donc un amendement tendant à assurer cette représentation, sans modifier le nombre total de conseillers. Par ailleurs, le projet de loi retient le principe de la parité entre les hommes et les femmes, ce dont nous nous félicitons. Cependant, nous avons déposé un amendement visant à apporter une amélioration, afin de garantir une parité stricte en corrigeant les effets du nombre impair qui prévaut dans certains groupes. Un autre amendement, présenté par Michèle André, vise à conférer à la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes un fondement organique et un véritable statut juridique au sein du CESE.

La question de la désignation des personnalités qualifiées ne doit pas être éludée. Outre nos propositions tendant, d'une part, à réduire leur nombre pour permettre, notamment, la nomination de représentants du logement social et, d'autre part, à favoriser des ajustements entre les personnalités qualifiées des trois pôles du CESE afin d'assurer une stricte parité, nous sommes favorables, comme l'était initialement

M. le rapporteur, à une désignation des personnalités qualifiées du CESE par tiers, par le Président de la République, le président du Sénat et le président de l'Assemblée nationale.

Nous regrettons, monsieur le rapporteur, que vous ayez retiré l'amendement que vous aviez déposé. C'est pourquoi nous présenterons un amendement allant dans le même sens. La Haute Assemblée pourra ainsi se prononcer. En effet, nous ne saurions nous satisfaire de la désignation des personnalités qualifiées après un simple avis non-conforme – c'est-à-dire qui ne lie pas – des présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat, selon la modalité qui a été adoptée, ce matin, par la commission des lois. Pour ce qui concerne les membres non titulaires, c'est-à-dire les anciens conseillers de section rebaptisés « personnalités associées » visés à l'article 9, nous avons déposé un amendement de suppression. Si nous souhaitons tous aujourd'hui renforcer la légitimité et la crédibilité du CESE, nous pensons que le temps est venu de supprimer ces membres discrétionnairement nommés par le Gouvernement. Il n'est nullement question de stigmatiser un gouvernement plus qu'un autre, les exemples ne sont favorables ni aux uns, ni aux autres ! Il faut simplement supprimer cet anachronisme, comme le soulignait M. Dominique-Jean Chertier dans son rapport intitulé « Pour une réforme du Conseil économique, social et environnemental », remis au Président de la République, et aller vers une démocratie moderne.

Mes chers collègues, telles sont les remarques que je voulais formuler sur la composition du CESE. Je souhaite maintenant en venir rapidement au second volet du projet de loi, relatif aux modalités de saisine, et aux avis du CESE.

La réforme constitutionnelle a élargi le champ de compétences du Conseil économique, social et environnemental, mais aussi et surtout a apporté une innovation majeure en élargissant sa saisine au Parlement, par l'intermédiaire des présidents des deux chambres, cette saisine n'étant plus réservée au Gouvernement. Toutefois, en limitant, dans l'article 2 du projet de loi,

cette saisine aux seuls présidents et, par conséquent, à la seule majorité, elle prive l'opposition de ce droit nouveau. De ce fait, la majorité parlementaire a le droit exclusif de la saisine.

Comme le CESE représente l'ensemble des composantes de la société française, il nous paraît légitime qu'il puisse être consulté par l'ensemble des groupes politiques formant le Parlement. Un amendement a été déposé en ce sens par le groupe socialiste. Toujours dans le champ de la saisine, nous souhaiterions des éclaircissements quant aux modalités de la mise en œuvre de la saisine par pétition. La commission, par l'adoption de l'amendement n° 11, a déjà précisé que l'assemblée plénière du CESE examinera les pétitions déclarées recevables par le bureau dans un délai d'un an. C'est positif, mais il convient d'aller plus loin.

Nous souhaitons également que le travail du CESE et la qualité de ses avis puissent avoir davantage de portée. Il s'agit d'aller au bout de la réforme. La prise en compte passe, notamment pour le Gouvernement, par une motivation explicite des raisons pour lesquelles un projet de loi soumis pour avis ne prend pas en compte les observations du CESE. Il convient également de placer ce dernier à équidistance de l'exécutif et du Parlement en faisant en sorte que les études du CESE soient transmises au président du Sénat et au président de l'Assemblée nationale, quelle que soit l'origine de la saisie.

Telles sont, mes chers collègues, nos observations sur cette réforme majeure. Nous souhaitons qu'à l'issue de ce débat le Conseil économique, social et environnemental sorte renforcé.

Monsieur le ministre, nos propositions sont mesurées, elles vont dans le sens du projet de loi. Au demeurant, nous souhaitons accompagner cette réforme par des ajustements qui nous paraissent légitimes : leur prise en compte déterminera le vote du groupe socialiste sur l'ensemble.

Intervention...

Projet de loi organique relatif au Conseil économique, social et environnemental

par Richard YUNG, sénateur représentant les Français établis hors de France
[séance du 5 mai 2010]

Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, le projet de loi organique que nous examinons aujourd'hui constitue la troisième étape de la réforme du Conseil économique, social et environnemental. La loi constitutionnelle de juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République a élargi le champ de compétence du Conseil et créé de nouvelles possibilités de saisine. Il nous faut maintenant en tirer les conséquences pratiques.



Cependant, je m'interroge. Monsieur le ministre, comment allez-vous faire pour procéder, d'ici à la fin du mois de septembre, à la nomination des 233 nouveaux conseillers, sachant que le projet de loi portant engagement national pour l'environnement, dit « Grenelle II », n'a toujours pas été adopté par l'Assemblée nationale et que son article 98 prévoit que les critères de représentativité des acteurs environnementaux seront définis par décret en Conseil d'État ? Le calendrier apparaît pour le moins serré, et je crains que vous n'ayez du mal à le respecter ! Mais peut-être nous demanderez-vous une nouvelle prolongation du mandat des membres du Conseil ?... Le renforcement du Conseil économique, social et environnemental est indispensable, car cette assemblée est malheureusement peu connue du grand public alors qu'elle constitue le seul espace institutionnel de dialogue entre organisations patronales et syndicales.

Dans un pays comme le nôtre, marqué par une tradition, disons, d'échanges difficiles entre employeurs et employés, le Conseil économique et social est l'un des rares lieux où ce dialogue existe vraiment et se déroule, à en croire ce qui se dit, de façon satisfaisante.

La méconnaissance dont souffre le Conseil économique et social s'explique par le fait qu'il est noyé dans un océan d'organismes consultatifs concurrents et ne bénéficie pas de la même notoriété que, par exemple, la Cour des comptes, dont le rapport annuel est toujours très attendu. Pour lui donner à l'avenir plus de poids et de lisibilité, sans doute serait-il opportun de mettre enfin en pratique – au lieu de le supprimer, comme le propose l'article 15 bis du présent projet de loi – l'article 27 de l'ordonnance de décembre 1958, qui prévoyait la suppression des « organismes consultatifs dont les attributions feraient double emploi avec celles du Conseil économique et social ». Quel sens y a-t-il, en effet, à maintenir des comités tels que le Conseil d'analyse de la société ou le Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale – dont on ne voit d'ailleurs pas en quoi il diffère du Conseil d'orientation pour l'emploi ? Nous avons une « foulditude » de comités et conseils de ce genre !

Le Conseil économique, social et environnemental souffre également d'être peu considéré par les pouvoirs publics. En 2008, un quart seulement de ses travaux résultait d'une saisine gouvernementale – contre la moitié dans les années 1970 –, les trois autres quarts correspondant à des autosaisines. On constate donc une baisse significative du nombre des avis demandés au Conseil par le Gouvernement.

En outre, M. Chertier affirme dans son excellent rapport que de nombreux avis et études « demeurent insuffisamment exploités ». Tel fut notamment le cas de l'avis sur le travail dominical, « qui n'a trouvé aucun écho dans le débat conduit sur ce sujet sensible ». Par ailleurs, le Premier ministre ne respecte que rarement l'obligation qui lui incombe de faire connaître « les suites données aux avis du CES ». Il conviendrait donc de renforcer ce droit de suite en rendant obligatoire la publication par le Gouvernement d'un rapport annuel sur les suites données aux avis du CES. Nous déposerons un amendement en ce sens.

Le renforcement du rôle du Conseil ne passe donc pas seulement par l'élargissement de ses compétences et de ses saisines : il faut également qu'il soit davantage écouté par le Gouvernement. La composition du Conseil et le mode de désignation de ses membres constituent évidemment le principal enjeu du présent projet de loi. Le défi est d'autant plus difficile à relever que la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 a gelé à 233 le nombre de conseillers.

Je constate d'abord avec soulagement qu'il n'est pas prévu d'introduire une représentation des cultes. Pour mémoire, je rappelle que le Président de la République, en décembre 2007, avait exprimé son souhait d'élargir la représentation du Conseil aux « grands courants spirituels ». Nous approuvons également les dispositions de l'article 6 visant à introduire la parité – nous ferons des propositions pour en améliorer les modalités –, celles de l'article 8 tendant à limiter à deux le nombre de mandats successifs, ainsi que l'annonce de l'abaissement à dix-huit ans de l'âge minimal pour exercer un mandat. La représentation des jeunes et des étudiants, qui est également prévue à l'article 6, devrait aussi permettre un rajeunissement des membres du Conseil. Cependant, notre collègue Jean-Claude Frécon, rapporteur spécial de la commission des finances, m'a chargé d'attirer votre attention sur le fait que cette réforme aura nécessairement des conséquences sur l'équilibre, déjà préoccupant, de la caisse de retraite du CESE.

Enfin, le paragraphe II de l'article 6 propose que les membres représentant les salariés soient désignés par les organisations professionnelles les plus représentatives. Je souhaiterais savoir, monsieur le ministre, sur quelles bases ces conseillers seront nommés, dans la mesure où, d'après notre rapporteur, les critères fixés par la loi du 20 août 2008 portant rénovation de la démocratie sociale et réforme du temps de travail « seront appliqués à l'issue de la première mesure de l'audience des syndicats et permettront de connaître au plus tard en 2013 la liste des organisations représentatives au niveau national et interprofessionnel ».

Le présent projet de loi organique est censé mieux asseoir la représentativité du CESE, lui permettre de mieux « coller », si j'ose dire, à la société française. Pourtant, il laisse de côté certains pans de cette société. On comprendra donc que, étant sénateur des Français établis hors de France, je m'émeuve, avec mes collègues et nos deux millions et demi de concitoyens vivant à l'étranger, de la suppression des deux conseillers qui les représentaient. Ces deux sièges, créés en 1984, sont pourvus par décret pris sur le rapport du ministre des affaires étrangères après consultation de l'Assemblée des Français de l'étranger.

Dans son scénario no 1 – qui est pourtant celui que vous avez suivi pour la plus grande partie, monsieur le ministre –, M. Chertier proposait de maintenir à deux le nombre de conseillers représentant les Français établis hors de France. Or, dans le schéma proposé par le Gouvernement, pour que les Français de l'étranger continuent d'être représentés, il faudrait qu'au moins un conseiller soit désigné parmi les dix personnalités qualifiées choisies en raison de leur expérience dans le domaine économique ou les quinze personnalités qualifiées choisies en raison de leur expérience dans le domaine social. Cela laisse donc peu d'espoir pour le maintien de la représentation des Français de l'étranger, car nous savons que la concurrence est dure dans ces collèges restreints ! Autre solution : que soit nommée au moins une personnalité associée représentant les Français établis hors de France.

Cette alternative n'est pas plus satisfaisante. Nous ne sommes pas favorables à un tel système, qui, de surcroît, ne garantirait pas la pérennité de la représentation des Français de l'étranger au sein du Conseil. Après avoir instauré leur représentation à l'Assemblée nationale, grand progrès que nous avons salué, il est pour le moins paradoxal de vouloir supprimer celle dont ils bénéficient au sein de la troisième assemblée constitutionnelle de la République !

Pour le justifier, on souligne que les Français établis hors de France disposent de leur propre assemblée, qu'ils sont représentés au Sénat et le seront prochainement à l'Assemblée nationale. Ce ne sont pas là des arguments qui nous convainquent. Dans le présent projet de loi, par exemple, les départements et régions d'outre-mer, les collectivités d'outre-mer et la Nouvelle-Calédonie continuent d'être représentés par onze conseillers alors qu'ils bénéficient également d'une représentation au Parlement et qu'ils ont leurs propres conseils économiques et sociaux. Dans ces conditions, pourquoi vouloir supprimer la représentation des Français de l'étranger ? La spécificité de leur apport au Conseil économique et social est pourtant indéniable, en particulier grâce au prisme particulier à travers lequel ils abordent les questions de l'économie, de la société.

Quid également de la représentation des consommateurs, du secteur de l'économie sociale ou de celui du logement ? On mesure ici certaines lacunes ! Pour les combler, il faudrait, de mon point de vue, réduire le nombre de personnalités qualifiées en le ramenant à son niveau de 1958 – je sais, ce sera douloureux ! –, soit quinze au lieu de quarante.

Je m'interroge aussi sur les modalités de nomination des personnalités qualifiées. La question ayant déjà été abordée à plusieurs reprises, je n'y reviens pas ; mais je continue de penser que, pour la plupart d'entre elles, ces nominations restent un lot de consolation. Enfin, le présent projet de loi instaure un fléchage dans la désignation de ces personnalités. Cette disposition permettra peut-être d'empêcher certaines nominations surprenantes.

Il est pourtant nécessaire d'aller plus loin, et je proposerai de reprendre l'idée, avancée par la commission Vallon de 1963 – je continue de remonter le temps ! –, de recourir à des « comités de sages », composés de personnalités dont les compétences et l'autorité sont unanimement reconnues dans chaque domaine, qui seraient chargés de soumettre des listes de candidats aux autorités.

Enfin, je souhaiterais savoir si les scientifiques qui remettent en cause la thèse du réchauffement climatique, ceux que l'on appelle les « climatosceptiques », auront droit de cité au sein du nouveau collège.

Par ailleurs, nous proposons de supprimer la possibilité de désigner des personnalités associées et d'améliorer en contrepartie la coopération entre le Conseil et ses partenaires, notamment au travers des organes d'expertise. En effet, nous pouvons craindre que la procédure de nomination de ces personnalités associées ne donne lieu à des dérives analogues à celles évoquées précédemment. À nos yeux, il serait donc tout à fait justifié de l'écarter.

Enfin, nous nous réjouissons de l'élargissement du système des saisines, qui va dans le sens d'un rapprochement du Conseil et des citoyens.

Telles sont mes principales observations sur ce texte. Nous défendrons un certain nombre d'amendements, dont nous avons déjà discuté en commission des lois, sans grand succès. Sait-on jamais, les avis auront peut-être changé entre-temps. Notre vote dépendra bien sûr du sort qui sera réservé à ces amendements.

Intervention...

Projet de loi organique relatif au Conseil économique, social et environnemental

par René TEULADE, sénateur de la Corrèze
[séance du 5 mai 2010]

Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, l'institution qui nous occupe aujourd'hui est souvent méconnue des Français. Mais son rôle aux côtés des pouvoirs publics est bien réel ! Le Conseil économique, social et environnemental est une assemblée qui a toujours souhaité rester pleinement associée, dans le respect des principes humanistes et du souci de réalisme et de confrontation aux réalités du terrain, à la contribution au mieux-être des Français, à la solidarité entre les générations et au maintien de la cohésion sociale dans notre pays. Il est regrettable que certains de ses travaux, d'une brûlante actualité aujourd'hui, n'aient pas eu plus d'échos. Il en est ainsi de la réforme des retraites, de celle de l'enseignement supérieur ou de celle de la sécurité sociale.



J'ai eu la chance, et le plaisir, de siéger près de vingt ans au sein de cette noble institution. D'abord en tant que représentant de la mutualité française, puis comme personnalité qualifiée. La réforme que vous nous présentez, monsieur le ministre, ne révolutionnera pas le Conseil économique, social et environnemental, même si, je le reconnais, quelques dispositions témoignent d'un effort louable de s'adapter aux évolutions de notre société. Nous en prenons acte.

La réforme constitutionnelle de 2008 a introduit des modifications dans quatre axes : l'ex

tension du champ de compétence au domaine environnemental ; l'élargissement des possibilités de saisine ; la limitation du nombre de membres du CESE à 233 conseillers ; enfin la possibilité de saisine par voie de pétition.

Deux ans plus tard, la loi organique aujourd'hui soumise à notre examen est la mise en musique de ces quatre axes. Cependant, cette mise en musique est a minima.

Depuis près de quarante ans, nous avons assisté à une sorte de paralysie institutionnelle du CESE. Autrefois, c'est vrai, beaucoup se sont méfiés de sa concurrence avec la représentation parlementaire. Mais, aujourd'hui, toutes les institutions de la Cinquième République ont leur place et nul ne tente d'accaparer le domaine de compétence de qui que ce soit.

Le général de Gaulle voulait faire de la deuxième chambre du Parlement un conseil composé « des représentants des organisations économiques, familiales, intellectuelles, pour que se fasse entendre, au-dedans même de l'État, la voix des grandes activités du pays ». L'histoire en a décidé autrement et ce n'est pas la deuxième chambre qui remplit ce rôle, mais bien le Conseil économique, social et environnemental.

Depuis 2008, l'adjonction de l'environnement au domaine d'intervention du Conseil entraîne la modification de sa composition. Malheureusement, cette modification ne reflète pas notre société. Même si de nouveaux équilibres apparaissent timidement, l'omniprésence de certaines catégories professionnelles demeure, sans toujours correspondre à leur activité économique et sociale.

La représentation des entreprises publiques est également revue à la baisse, et disparaît même dans le texte transmis par l'Assemblée nationale. La commission des lois a rétabli une représentation. Le texte prévoit ainsi que trois personnalités issues d'entreprises publiques sont choisies parmi les personnalités qualifiées. Nous pouvons nous réjouir de cette avancée, dans la mesure où ce secteur emploie aujourd'hui 800 000 personnes.

Espérons que le Gouvernement ne soit pas tenté de revenir sur cette version, adoptée en commission !

Je voudrais m'attarder, assez rapidement toutefois, sur le statut des personnalités qualifiées. Le Gouvernement refuse de modifier leur mode de nomination. Actuellement, celle-ci a lieu sur proposition du Premier ministre.

Notre rapporteur, que je félicite des travaux réalisés, avant de battre en retraite, avait proposé à la commission des lois de permettre la nomination par tiers de quarante personnalités qualifiées. Rassuré par le ministre, il a retiré son amendement. Remplacer le pouvoir de nomination des présidents des assemblées par un avis n'a, reconnaissons-le, ni le même effet, ni les mêmes conséquences.

Votre refus de changer le mode de désignation est bien le signe de votre volonté d'empêcher le Conseil de remettre en cause les orientations ou les décisions du Gouvernement en place. Si les présidents des assemblées et le Gouvernement sont monocolores, la consultation ne posera pas trop de difficultés. Mais s'il y a divergence de majorité, rien n'obligera le Gouvernement à consulter le président de l'assemblée récalcitrante, et surtout de tenir compte de son avis ! Pour justifier votre refus, vous avancez la difficulté de respecter la parité. Vous auriez également pu nous répondre que quarante n'est pas divisible par trois. Passons !

J'en viens justement à la parité. D'après l'article 6, l'écart entre les hommes et les femmes désignés par les organisations ne doit pas être supérieur à un.

Cette règle est aussi applicable aux personnalités qualifiées. Certes, il s'agit d'une avancée à même de faire tendre le Conseil économique, social et environnemental vers la parité. Mais la parité totale n'est pas encore à l'ordre du jour !

Aussi, monsieur le ministre, nous espérons que vous approuverez nos propositions pour que cette loi organique permette une vraie réforme du Conseil économique, social et environnemental afin de renforcer son efficacité et d'accompagner les travaux des deux autres chambres.

Bien entendu, notre vote dépendra des réponses qui seront apportées à nos amendements.

Intervention...

Projet de loi tendant à l'élimination des armes à sous-munitions

par Monique CERISIER-BEN GUIGA, sénatrice représentant les Français établis hors de France
[séance du 6 mai 2010]

Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, par ce texte, la France avance dans un processus législatif visant à éliminer les armes les plus perverses dont l'usage cause des dommages physiques irréversibles à des populations civiles. Au nom du groupe socialiste, je tiens à rendre hommage aux organisations non gouvernementales qui ont été à la pointe de ce combat : Handicap International, Amnesty International, la Croix-Rouge. Elles nous ont permis de mesurer à quel point il était urgent de mettre fin à une telle barbarie.



La loi du 21 septembre 2009 a autorisé la ratification de la convention sur les armes à sous-munitions. Il s'agissait de la première partie du processus initié avec la signature par la France de la convention multilatérale relative aux armes à sous-munitions, dénommée « convention d'Oslo », qui interdit l'utilisation, la production, le transfert et le stockage des armes à sous-munitions.

Compte tenu du grand nombre de pays ayant ratifié cette convention, nous pouvons espérer que celle-ci entre en vigueur dès le 1er août 2010. À l'instar de Mme le rapporteur, je pense souhaitable que le texte dont nous débattons aujourd'hui soit promulgué avant cette date.

Ce projet de loi constitue une avancée considérable pour la protection des populations civiles,

qui sont les principales victimes de ces armes, et parfois très longtemps après la fin des hostilités. Nous approuvons donc la décision du Gouvernement de le soumettre rapidement au vote du Parlement.

Le tribut humain des armes à sous-munitions est bien trop lourd au regard du droit international. L'utilisation massive de ce type d'armes en Asie du sud-est par l'armée américaine et au Liban au cours de l'été 2006 par l'armée israélienne a suscité une véritable prise de conscience. Leur emploi dans des zones habitées et cultivées, conjugué à leur fort effet de dispersion, entraîne un pourcentage très élevé de victimes, notamment parmi les enfants, puisque de nombreux types de bombes ressemblent à des jouets.

Ce type d'armes fait subir aux populations civiles un risque majeur sur le long terme. En raison de leur taux de dysfonctionnement très important, elles restent sur le terrain où elles ont atterri sans avoir explosé et constituent, parfois des années après la fin des conflits, une menace quotidienne intolérable qui interdit, par exemple, la culture des terres.

Cette convention constitue un outil juridique international contraignant qui permet d'aller bien plus loin que les textes antérieurs, telle la convention du 10 octobre 1980 sur l'interdiction ou la limitation de certaines armes classiques qui peuvent être considérées comme produisant des effets traumatiques excessifs ou comme frappant sans discrimination. Cette convention s'était révélée insuffisante.

La convention sur l'interdiction de l'emploi, du stockage, de la production et du transfert des mines antipersonnel et sur leur destruction,

dite « convention d'Ottawa », constitue un modèle d'instrument juridique international contraignant.

Comme ma collègue Catherine Tasca l'avait déjà souligné en septembre 2009 à l'occasion de la discussion sur la ratification de cette convention, je veux saluer le choix de Lionel Jospin, lors de son arrivée aux responsabilités, en 1997, d'inscrire notre pays dans cette dynamique internationale pour le désarmement, que la reprise des essais nucléaires en 1994 et en 1995 avait stoppée.

En œuvrant pour la signature de la convention d'Ottawa et en faisant procéder à sa ratification le 8 juillet 1998, le gouvernement français avait relancé le processus de désarmement pour ces types d'armes. La convention d'Oslo poursuit cette œuvre, et l'on peut saluer la continuité de l'action de la France dans ce domaine, d'un gouvernement à l'autre, d'une majorité à l'autre. La deuxième partie de ce processus concerne, en France, l'adaptation en droit national des prescriptions de la convention. C'est l'objet du projet de loi dont nous discutons aujourd'hui. Il s'agit d'un texte positif, très attendu.

Ce projet de loi procède à une adaptation fidèle en droit interne des préconisations de la convention. Mais, et nous tenons à le saluer, il va parfois encore plus loin que le texte de la convention, en particulier en ce qui concerne la notion d'assistance, les mesures de transparence et la définition des armes concernées.

Monsieur le ministre, je m'efforce de rendre hommage en ce moment à l'action de Gouvernement ;... aussi serais-je heureuse que vous m'écoutez !

L'interdiction d'assister, d'inciter ou d'encourager quiconque à s'engager dans les activités couvertes par la convention implique l'interdiction de la fabrication, de l'offre, de la cession, de l'exportation et de l'importation, du commerce et du courtage, ce qui est une première dans un projet de loi connexe au régime des matériels de guerre, armes et munitions.

Il faut toutefois relativiser un peu ce progrès, dans la mesure où la notion de courtage n'existe pas en droit français, mais nous y reviendrons.

Le projet de loi prévoit des mesures précises de transparence sur la destruction des stocks et la détention d'armes à sous-munitions. Nous vous proposerons d'ailleurs de renforcer un certain nombre de ces orientations de bon sens.

Il conviendrait ainsi d'insister, par exemple, sur l'interdiction faite à toute entreprise de financer d'une manière directe ou indirecte, en France ou à l'étranger, des activités condamnées par la convention d'Oslo. Financer une entreprise fabriquant ou commercialisant des armes à sous-munitions revient à encourager une activité interdite par la convention.

Ainsi, bien que ce point soit implicite, il faut comprendre l'interdiction d'assistance inscrite au paragraphe 1(c) de l'article 1 comme visant les financements des entreprises qui produisent ou commercialisent des armes à sous-munitions. De ce point de vue, les relations très étroites que nous entretenons avec certaines entreprises d'armement israélien qui fabriquent par ailleurs des armes à sous-munitions posent problème. Dès lors, ne respecte pas les obligations prévues par le traité tout établissement financier investissant ou finançant des entreprises engagées dans des activités liées aux armes à sous-munitions prohibées par la convention d'Oslo.

Pour respecter aussi bien l'esprit que la lettre de cette convention et pour éviter tout flou juridique, la France devrait donc prévoir expressément, dans ce projet de loi, l'interdiction de toute forme de financement, qu'il s'agisse de financement direct ou indirect. Il nous semble également que la définition précise des termes « transfert » et « transit » concernant les opérations de circulation d'armes à sous-munitions d'un État à un autre par voie terrestre, maritime ou aérienne, ainsi que celle de « l'interdiction de courtage » nécessitent quelques explications, la notion de courtage étant peu précisée dans la loi française.

Malheureusement, nous ne pouvons pas ignorer que les États-Unis, la Russie, la Chine, l'Inde, le Pakistan et Israël ne sont pas parties à la convention.

Or, le principe d'interopérabilité inscrit dans la convention autorise bien les États parties à participer à des actions militaires conjointes avec des États qui utiliseraient des bombes à sous-munitions. Ce principe est certes compréhensible du point de vue du réalisme politique et diplomatique, mais il réduit de façon importante la portée juridique et pratique du texte, et nous devons tout faire pour inciter les États non encore signataires de la convention à la ratifier.

Monsieur le ministre, en conclusion, pouvez-vous assurer à la représentation nationale que, à défaut de s'interdire de s'engager dans une coopération et dans des opérations militaires avec des États non parties à la convention – en Afghanistan, par exemple, aux côtés des États-Unis –, la France n'acceptera pas de prendre part à des opérations militaires au cours desquelles seraient employées par nos alliés des armes à sous-munitions ? Si l'on doit comprendre que la France n'exclut pas de s'engager dans des opérations militaires au cours desquelles seraient employées des armes à sous-munitions, je ne suis pas certaine que cette prise de distance avec l'esprit de la convention serait de nature à inciter les États non signataires à devenir parties à celle-ci. Sur ce point, monsieur le ministre, nous demandons des éclaircissements.

Intervention...

Projet de loi tendant à l'élimination des armes à sous-munitions

par Jacques MULLER, sénateur du Haut-Rhin
[séance du 6 mai 2010]

Monsieur le président, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'État, madame le rapporteur, mes chers collègues, la France fait partie des pays ayant signé et ratifié la convention d'Oslo relative aux armes à sous-munitions. C'est tout à son honneur ! Je relève d'ailleurs que de nombreux pays, et non des moindres, s'y sont jusqu'à présent refusés.



Je ne reviendrai pas ici sur les dégâts humains, qualifiés de « collatéraux », causés par l'emploi de ces armes, non seulement pendant mais aussi après les conflits armés. Madame Garriaud-Maylam, votre rapport d'information, rédigé en décembre 2006 avec notre collègue Jean-Pierre Placade, était parfaitement explicite à cet égard. M. le ministre l'a également souligné. Je tiens à saluer le rôle essentiel joué par les associations et les organisations non gouvernementales, notamment Amnesty International et Handicap International. Elles ont su attirer l'attention des gouvernements sur les conséquences dramatiques de l'usage des armes à sous-munitions, en particulier pour les populations civiles. Ces organismes ont su mettre la pression nécessaire, à tous les niveaux, pour faire avancer le débat.

Le projet de loi soumis à notre examen ce matin vise à transcrire la convention d'Oslo en droit français. Indéniablement, il va dans la bonne direction. Mais permettez-moi, à l'instar des

organisations non gouvernementales mobilisées sur le sujet, de m'interroger.

Le projet de loi ne me semble pas transcrire la convention de manière suffisamment précise et peut poser des problèmes d'interprétation. En effet, la transcription qui nous est proposée aujourd'hui me paraît insatisfaisante sur plusieurs points. Mais peut-être craint-on d'effrayer certains industriels de l'armement ou certains États qui utilisent ou fabriquent des armes à sous-munitions et n'ont pas signé la convention d'Oslo, mais avec lesquels nous intervenons dans des théâtres d'opérations militaires à travers le monde ou nous entretenons des relations économiques ou diplomatiques privilégiées...

À cet égard, nous pouvons regretter que le projet de loi ne reprenne pas explicitement certaines obligations positives contenues dans la convention. Je pense notamment aux dispositions relatives à nos relations vis-à-vis des États non-signataires avec lesquels nous sommes en situation d'interopérabilité sur certaines actions extérieures. Il s'agit là d'une lacune importante. En effet, rien n'est dit sur l'attitude de la France face à l'utilisation d'armes à sous-munitions par nos alliés non-parties à la convention d'Oslo. De même, le projet de loi ne spécifie pas clairement l'interdiction de financer, directement ou indirectement, des entreprises dont l'activité concerne les armes à sous-munitions, totalement ou en partie. Ne l'oublions pas, « l'argent est le nerf de la guerre ». Prévoir une interdiction, l'assortir de sanctions, mais oublier les financements des activités illicites laissent la porte ouverte au contournement des excellentes dispositions que nous nous apprêtons à voter.

Sur ce point, il convient de le rappeler, un certain nombre d'États signataires ont d'ores et déjà adopté une interdiction de ces financements, ou sont sur le point de le faire. De même, plusieurs établissements financiers français ont pris les devants et exclu toute forme de financement et d'investissement, pour compte propre ou de tiers, dans des entreprises impliquées dans la fabrication et le commerce d'armes à sous-munitions ou de mines anti-personnel.

D'autres dispositions du texte méritent également d'être précisées, notamment l'extension des sanctions aux personnes morales, ainsi que la notion de transit des armes à sous-munitions à travers notre territoire national. Faute de ces clarifications, la volonté réelle de la France d'agir efficacement pour une éradication complète des armes à sous-munitions reste en question. Ainsi, dans nos relations diplomatiques et militaires avec plusieurs pays non-signataires, comme lors d'opérations militaires menées conjointement, quels seront les moyens mis en œuvre concrètement par la France pour que soient étendues la signature et l'application de la convention d'Oslo ?

À cet égard, diminuer symboliquement le stock d'armes à sous-munitions conservé aux fins d'entraînement ou de contre-mesures serait un signe fort délivré par notre pays. De même, l'acquisition de sous-munitions hors conteneur est-elle vraiment nécessaire compte tenu du caractère dangereux de leur déplacement éventuel sur le terrain, et de la nécessité de procéder à leur destruction in situ ?

En conclusion, je souhaite que nos discussions permettent de préciser ce texte. Même si ce dernier va dans le bon sens, plusieurs questions importantes restent en suspens. Monsieur le président, monsieur le ministre, madame le rapporteur, mes chers collègues, faisons en sorte que notre pays soit effectivement aux avant-postes du processus, nécessaire, engagé en faveur de la suppression totale de la fabrication et de l'usage des armes à sous-munitions dans le monde. Tel est le sens des amendements que nous déposons aujourd'hui.

Intervention...

Projet de loi relatif à la lutte contre la piraterie

par **Didier BOULAUD**, sénateur de la Nièvre
[séance du 6 mai 2010]

Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, la piraterie maritime constitue un fléau à caractère international. La piraterie « moderne » désigne aujourd'hui un ensemble d'infractions de droit commun commises dans un espace échappant à la juridiction d'un seul État.



Hier dans le détroit de Malacca, aujourd'hui au large de la Somalie, la piraterie a une incidence relative sur l'économie mondiale mais elle constitue une atteinte grave à une liberté fondamentale, celle de circuler sur les mers.

Nos économies sont fondées en grande partie sur la rapidité et la sécurité du commerce maritime, or cette forme de délinquance dévoile la fragilité du transport maritime.

Ces dernières années, la recrudescence des actes de piraterie et des vols à main armée au large des côtes de la Somalie a fait réagir l'Union européenne, qui conduit dans cette zone une opération militaire dénommée « EUNAVFOR Somalie-Opération Atalanta ».

Le Conseil de sécurité des Nations unies a lui aussi répondu à cette situation avec, notamment, une longue série de résolutions, cinq depuis 2008 et une sixième le 27 avril dernier.

Ce sont ces résolutions qui donnent une assise légale et légitime aux opérations militaires

dans la région du golfe d'Aden. Ces opérations sont destinées à la protection des navires du Programme alimentaire mondial qui acheminent l'aide alimentaire aux populations déplacées en Somalie, à la protection des navires vulnérables naviguant au large des côtes de la Somalie, ainsi qu'à la dissuasion, à la prévention et à la répression des actes de piraterie.

De la sorte, à 5 000 kilomètres de Bruxelles, l'Union européenne conduit une opération anti-piraterie dans une zone grande comme la Méditerranée et totalisant un tiers du transit commercial maritime mondial.

L'OTAN et plusieurs États participent aussi aux opérations dans la zone : les États-Unis, la Russie, la Chine, l'Inde, le Japon, l'Arabie Saoudite, l'Indonésie, la Malaisie et l'Iran. Le Japon est en train de monter une base navale à Djibouti.

Autour de l'opération Atalante s'est développé un cadre juridique permettant d'agir d'un bout à l'autre de la chaîne de la lutte contre la piraterie. Les militaires européens sont mandatés pour prévenir, dissuader, arrêter, détenir et transférer des pirates.

Les accords signés avec le Kenya et avec les Seychelles autorisent le transfert et le jugement des pirates appréhendés. Mais attention ! la capacité de ces pays à « absorber » un flux trop important de pirates présumés a une limite. Or, récemment, la presse nous a appris que le Kenya souhaitait ne pas donner suite à ces accords. Où en sont, monsieur le secrétaire d'État, les relations avec ce pays ?

Nous savons que pour être efficaces un jour, ces pays partenaires doivent recevoir rapidement des aides de la Commission européenne pour le renforcement de leurs capacités judiciaires et pénitentiaires.

Je soutiens aussi que les opérations de police, les opérations militaires doivent impérieusement s'inscrire dans un cadre plus vaste.

C'est-à-dire qu'il nous faut, aussi bien sur le plan national qu'à l'échelle européenne, engager une approche globale qui allie la gestion de crise à une stratégie intelligente de développement social et économique régional. Une approche globale qui soit notamment ciblée sur la reconstruction des appareils d'État, l'amélioration de la gouvernance, l'aide aux populations civiles, la reconstruction des économies et la sécurité alimentaire.

Sans prospérité pour les populations locales, il n'y aura pas de victoire durable contre la piraterie.

Je vais citer les propos de Laurent Mérer, ancien officier général de la marine nationale, qui a exercé jusqu'à 2005 des commandements importants : zone maritime de l'océan Indien – puisqu'il était ALINDIEN, comme l'on dit – et zone maritime Atlantique. C'est un très bon connaisseur du dossier « piraterie maritime » et il nous dit « qu'il y a toujours un problème de pauvreté, ou plutôt de décalage entre la richesse qui passe par la mer, à portée de main, et leur propre condition ».

Il énumère ensuite les causes et le contexte de la piraterie au large de la Somalie : « Le pillage des zones de pêches est certainement le facteur déclenchant, c'est le début de l'engrenage, mais il y a tout un contexte. Ce pillage est la conséquence de l'absence de surveillance et de répression liée à la décomposition de l'État somalien, incapable d'assurer la police et de faire respecter le droit. On parle aussi de la vente illégale de licences de pêche à des étrangers par certaines autorités issues de la désintégration du pays. En tout état de cause, le problème, c'est la situation en Somalie, la guerre

civile, l'éclatement des structures, la rivalité des clans. [...] On peut aussi évoquer d'autres phénomènes, [...] le tsunami de décembre 2004 a largement touché les côtes somaliennes, détruit les villages de pêcheurs et leur matériel de pêche. [...] à la suite de l'énorme vague qui a bouleversé les fonds, des quantités de déchets toxiques déversés illégalement depuis des années le long des côtes par des industriels peu scrupuleux se sont échouées sur les rivages, occasionnant des dégâts considérables sur les populations, avec des dizaines de morts. L'accélération du phénomène de la piraterie est tout juste postérieure à ces événements. »

Il est évident que c'est une approche politique, stratégique, reliant l'économie et la justice sociale à l'aspect répressif qui doit être concrétisée et privilégiée.

Parce que dans la lutte contre la piraterie dans la Corne de l'Afrique, la Somalie revêt une place singulière, l'Union européenne a marqué sa volonté d'apporter un soutien accru à la stabilisation de la région. Cela a conduit les 27 États membres de l'Union européenne à lancer l'opération « EUTM Somalie », qui est une opération de formation des forces de sécurité somaliennes ; plus tard pourrait être envisagée une mission de formation de gardes-côtes.

Cette mission de formation des forces somaliennes se déroule en Ouganda et a commencé au début du mois de mai 2010.

À ce stade de mon intervention, je saisis l'occasion qui m'est donnée par ce débat pour interroger le Gouvernement, d'une part, sur l'apport français à la stratégie globale européenne de lutte contre la piraterie maritime et en soutien à la Somalie et, d'autre part, sur les moyens financiers engagés par notre pays. En un mot, quelle est la part du fardeau assumée par la France ?

Il est souhaitable que la lutte internationale contre la piraterie, notamment en haute mer, soit mieux coordonnée, compte tenu de la gravité et de la mondialisation croissante du problème.

D'autres zones d'insécurité se sont ajoutées ces dernières années et il est à craindre que la liste ne soit pas close.

Intervenir pour capturer les pirates est une opération délicate et complexe, les marins français, malheureusement, sont bien placés pour le savoir. Cela exige une haute technicité, du professionnalisme et un cadre légal précis et respecté.

Or, il faut reconnaître que les États ne sont pas seuls dans cette affaire. Il y a maintenant un marché de la « sécurité maritime » qui se développe au même rythme que croît l'insécurité maritime. Ainsi, des entreprises de transport, des armateurs, font appel à des conseillers ou à des opérateurs privés de sécurité.

Des sociétés privées, qui ont pignon sur rue, offrent leurs services de protection de navires « soit par escorte soit par équipe de sécurité embarquée pour la traversée des eaux à fort risque ».

Il s'agit bien entendu de forces armées privées agissant sous contrat. Ces prestations peuvent déboucher sur des affrontements. Quel est le cadre légal de leurs opérations ? Comment peut-on garantir que ces sociétés opèrent dans un cadre légal ? Comment certifier que l'ensemble de leurs prestations sont réalisées dans le respect du droit international ? Quel type de relation opérationnelle peuvent-elles avoir dans une zone donnée, le golfe d'Aden par exemple, avec les forces armées des États engagées dans la lutte contre la piraterie maritime ? Est-il revenu le temps de l'utilisation de corsaires pour faire face aux pirates ? Ce n'est pas de la science-fiction, car cela existe bel et bien aujourd'hui.

Ma question est très simple : que propose, que fait le Gouvernement face au développement de cette réalité ? L'Union européenne compte-t-elle accorder une place à ces sociétés militaires privées dans le domaine de la sécurité maritime ? Ce projet de loi aborde un aspect crucial de la lutte contre la piraterie : quid des pirates arrêtés ?

Le texte qui nous est soumis prévoit que les juridictions françaises ne sont compétentes qu'à défaut d'entente avec les autorités d'un autre État pour l'exercice, par celui-ci, de sa compétence juridictionnelle.

J'ai déjà parlé des accords conclus à cet effet par l'Union européenne avec des pays de la région. Ainsi, un accord signé, en mars 2009, avec le Kenya permet de juger dans ce pays les individus soupçonnés d'actes de piraterie et appréhendés par les bâtiments de guerre européens dans le cadre de l'opération « Atalanta ». Un autre accord signé avec les Seychelles, en octobre 2009, permet également de remettre les pirates présumés aux autorités de ce pays. Ces accords sont-ils toujours en vigueur ?

Des négociations sont en cours, en vue de la signature d'accords similaires avec d'autres pays de la région. Je voudrais savoir quels sont les nouveaux pays concernés ?

J'ai déposé, avec mon groupe, un amendement destiné à apporter des garanties à ce processus. Il me semble très dangereux d'envisager de remettre les pirates capturés aux autorités des États dans lesquels les garanties élémentaires ne sont pas assurées. Le Gouvernement peut-il, sur ce point, s'engager officiellement à faire en sorte que toutes les précautions soient prises et que, par exemple, aucun détenu ne soit livré à un pays où est encore appliquée, notamment, la peine capitale ?

En ce qui concerne la législation française, mon collègue Michel Boutant avait signalé, dès juillet 2009, l'existence d'une lacune juridique. Notre pays disposait d'une loi de 1825 sur la piraterie, cependant cette loi a été abrogée en 2007, juste avant les graves affaires de piraterie qui ont eu lieu en 2008. La répression de la piraterie en haute mer, à la différence, par exemple, du trafic de stupéfiants, est bien autorisée par la convention sur le droit de la mer de Montego Bay, mais il fallait adapter notre droit.

Un arrêt de 2008 de la Cour européenne des droits de l'homme, l'arrêt Medvedyev, avait mis en évidence les fragilités du droit français,

concernant en particulier l'encadrement de la rétention à bord des navires de guerre des pirates capturés et l'intervention de l'autorité judiciaire.

Je suis d'accord sur la nécessité de prévoir un cadre juridique relatif à la répression de la piraterie, conformément à la convention de Montego Bay.

La nécessité d'adapter la législation française ne fait donc pas de doute. En revanche, les circonstances politiques et la méthode me laissent songeur.

Au moment même où le Gouvernement, faisant fi de toutes les réticences exprimées, s'apprête à bouleverser la justice et, plus précisément, la procédure pénale avec un très controversé projet de réforme – réforme : voilà un joli mot galvaudé, détourné, corrompu par un usage intempestif ! –, vous nous proposez, monsieur le secrétaire d'État, un projet de loi qui risque d'être bientôt dépassé.

Plus grave, les projets de réforme de la procédure pénale aggraveront sans doute encore la situation déjà dénoncée par la Cour européenne des droits de l'homme en ce qui concerne le statut du parquet.

Il ne faut pas cacher la réalité : la nécessité d'adapter notre législation afin d'encadrer le régime de la rétention à bord des navires est devenue impérieuse à la suite de la condamnation de la France par la Cour européenne des droits de l'homme, dans l'arrêt précité.

La Cour considère en effet que le parquet « à la française » n'offre pas les nécessaires garanties d'indépendance par rapport à l'exécutif. Dès lors, comment ne pas penser aux conséquences de la future réforme de la procédure pénale que vous proposez ?

Pourtant, il faudrait bien définir des principes pour que la base légale des interventions de l'autorité judiciaire à venir ne souffre pas de contestation et éviter ainsi que la CEDH ne juge « irrégulières » des privations de liberté qui

seraient la conséquence de l'arraisonnement d'un navire pirate. Les interventions de nos marins ont besoin de sécurité juridique !

La question du délai maximal de rétention à bord doit être traitée – tel est l'objet de notre amendement n° 1 rectifié bis –, mais, au regard de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, ce délai ne devrait pas s'allonger.

On vote aujourd'hui, sachant qu'il faudra légiférer de nouveau demain ? Cela me rappelle que quelqu'un nous a dit récemment qu'il fallait « dé-légiférer » ! Nous sommes en plein dedans !

À la vérité, tout un chacun est en mesure de voir dans quelle confusion permanente le Gouvernement place le Parlement !

C'est ainsi que nous venons d'apprendre que tant l'examen du projet de loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure que la refonte de la procédure pénale étaient reportés aux calendes grecques, ce qui n'est pas forcément un bon signe en ce moment !

En réalité, tout le monde l'a compris, ce sont les instituts de sondage qui gouvernent et légifèrent dans le pays !

M. Josselin de Rohan, président de la commission des affaires étrangères et M. André Dulait, rapporteur. C'est une digression !

M. Didier Boulaud. À l'évidence, notre pays est mené à la godille ! Les Français n'en sont heureusement pas dupes en ce glorieux troisième anniversaire présidentiel ! Vous en conviendrez, mes chers collègues, il est plus que temps de changer de capitaine ! D'ailleurs, beaucoup y songent le matin en se rasant, et pas seulement sur les bancs de l'opposition ! Pour autant, ce projet de loi, dont la rédaction a été bien améliorée grâce au travail de la commission, constitue un premier pas positif, qui est hélas ! limité par la volonté du Gouvernement.

En effet, la refondation de la procédure pénale qui nous sera proposée aboutirait – même si, je le répète, la confusion est totale sur le sujet ! – à confier l'ensemble des enquêtes pénales aux magistrats du parquet, en supprimant le juge d'instruction au profit donc d'un parquet tout puissant. Le Gouvernement exprime ainsi sa défiance envers une justice indépendante.

Mais non ! Simplement, vous n'aimez pas que j'aborde des sujets qui ne vous intéressent pas ! Je suis désolé, mais cet aspect des choses en fait partie ! Au reste, l'avenir nous dira les conséquences des décisions que vous prenez en ce moment !

Il s'agirait non pas d'une « réforme », mais bien d'une reprise en main de la justice par le pouvoir exécutif.

Dans ce contexte, le groupe socialiste ne votera pas ce texte, contrairement à ce que vous espériez, monsieur le secrétaire d'État ! Vous devrez vous contenter de notre abstention, malgré tout bienveillante !

Intervention...

Accord avec la Roumanie - Projet de loi relatif à une coopération en vue de la protection des mineurs roumains

par Catherine TASCA, sénatrice des Yvelines
[séance du 6 mai 2010]

Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, monsieur le président de la commission, madame le rapporteur, mes chers collègues, le parcours de ce projet de loi d'approbation aura été pour le moins chaotique. Signé le 1er février 2007, l'accord franco-roumain relatif à la protection des mineurs roumains isolés, déposé sur le bureau du Sénat le 27 août 2008, aura connu deux passages en commission, pour ne venir en discussion devant la Haute Assemblée que ce jeudi 6 mai, plus de trois années après sa signature. Par ces quelques rappels chronologiques, je n'exprime pas notre regret de voir ce texte débattu si tardivement au sein de notre assemblée ; je souhaite plutôt mettre en lumière les raisons qui ont conduit à cette situation, tenant aux préoccupations que suscitent chez beaucoup d'entre nous un accord qui, depuis sa signature, aura soulevé de très nombreuses critiques.



En comparaison avec l'accord de 2002, dont le bilan de l'application doit sans doute être nuancé, notamment s'agissant de la réalité et de la qualité des mesures de protection des mineurs isolés une fois accompagnés sur le territoire roumain, l'accord de 2007 marque un repli en matière de garanties offertes, pour sa protection, au mineur isolé roumain, qui est le plus souvent issu d'une minorité, les Roms, mal intégrée dans bien des pays, dont la Roumanie et plusieurs États de l'ex-Yougoslavie.

Ainsi disparaît de l'accord l'intégration du groupement d'ONG françaises au dispositif de prise en charge des mineurs roumains en difficulté sur notre territoire. Pourtant, atteindre véritablement les objectifs assignés à cette prise en charge – prise de contact, instauration d'un lien de confiance, élaboration d'un projet d'accueil – nécessite l'implication d'acteurs de terrain qui bénéficient d'une expertise et d'une réelle légitimité. Leur exclusion du dispositif laisse craindre une régression des ambitions affichées, s'agissant non seulement de la qualité de la prise en charge du mineur sur le territoire national, mais surtout du sérieux de sa préparation au retour.

Disparaît également l'enquête sociale, du moins telle qu'elle était prévue par l'article 3 de l'accord de 2002. Les « diligences nécessaires » destinées à obtenir « les éléments pertinents » sur la « situation personnelle et administrative » du mineur roumain isolé sont en effet loin de constituer l'enquête sociale qui était explicitement prescrite par l'accord de 2002. L'enquête sociale subsisterait en pratique, indique Mme le rapporteur, qui précise qu'elle devient désormais un élément de procédure interne à la Roumanie, dont le juge français n'aurait pas à avoir pleinement connaissance.

Je prends acte du maintien d'une enquête sociale, mais je ne souscris pas à l'explication de Mme le rapporteur au sujet du retrait de sa mention explicite dans l'accord. On ne peut raisonnablement pas à la fois insister sur la nécessité d'accentuer les modalités de la coopération entre les parties française et roumaine et considérer comme acceptable que les deux parties ne bénéficient pas des mêmes informations, car c'est bien à cela que revient le fait de res-

treindre l'enquête sociale à un simple élément de procédure de droit roumain.

Au-delà de l'aspect procédural de cette question, gommer toute référence explicite à l'enquête sociale témoigne d'un véritable recul, en termes d'ambitions, que la mise en conformité toute récente du dispositif roumain de la protection de l'enfance aux standards de l'Union européenne ne saurait justifier, d'autant que, sans contester la volonté réelle de la Roumanie de se doter d'un système de protection à la hauteur des exigences européennes et sans méconnaître les progrès qui ont été accomplis par ce pays en la matière, on ne peut que constater que la traduction effective de ces dispositifs juridiques reste en pratique inachevée.

Disparaît aussi – et ce n'est pas la moindre de nos préoccupations – la saisine systématique du juge des enfants. L'accord, en son article 4, ouvre désormais au parquet la possibilité d'autoriser lui-même le rapatriement du mineur. Cette dépossession du juge des enfants constitue un grave recul, symptomatique d'une dérive plus générale de transfert des pouvoirs judiciaires au parquet, qui laisse en l'espèce à celui-ci la possibilité d'organiser le retour du mineur en l'absence de toute procédure réellement contradictoire.

C'est encore plus vrai dans l'hypothèse nouvelle, inscrite dans l'accord de 2007, d'un rapatriement à la suite d'une nouvelle interpellation du mineur isolé consécutive à son inscription au système d'information Schengen.

Disparaît dès lors – c'est le quatrième recul marqué par ce texte – le consentement du mineur isolé roumain à son retour. Je n'insisterai pas sur les préoccupations exprimées, sur cette question, par la Défenseure des enfants, afin de ne pas donner au Gouvernement, à quelques jours de l'examen du projet de loi organique relatif au Défenseur des droits, un prétexte de plus pour supprimer cette fonction, mais chacun d'entre nous a en mémoire les propos de Mme Versini sur « l'accélération de la procédure et la suppression du consentement du mineur et en quoi ces options marquent un

renoncement aux principes fondamentaux de la protection de l'enfance, en contradiction avec notre propre loi et avec la Convention internationale des droits de l'enfant ».

En revenant ainsi sur un principe fondamental régissant le retour des mineurs isolés roumains, cet accord fragilise sensiblement la frontière entre accompagnement et éloignement ; il contredit de ce fait nos engagements internationaux et notre droit interne. Par cet accord, la France célèbre de bien curieuse manière le vingtième anniversaire de la Convention internationale des droits de l'enfant...

Surtout, sans consentement, il n'y a pas de projet véritable de retour et, de fait, pas de projet construit avec le mineur. On ne voit pas comment ni en quoi ce traitement expéditif contribuerait à la lutte contre la délinquance itinérante et les réseaux d'exploitation des mineurs. Un retour non préparé est la porte ouverte à une nouvelle errance.

L'accord de 2007 n'améliore en aucune façon le texte de 2002. Déjà, celui-ci a montré ses lacunes : la plupart des mineurs rapatriés n'ont bénéficié d'aucun suivi après leur retour et aucune évaluation d'ensemble n'a été réalisée. Le texte de 2007 opère des reculs importants en contournant les garanties offertes pour sa protection au mineur isolé roumain, afin de faciliter, voire d'automatiser, son éloignement, objectif véritable de cet accord, explicité à l'alinéa 2 de l'article 2, fût-ce sous l'enrobage de la mention des bonnes conditions du retour. De ce point de vue, l'intitulé même du texte que nous examinons s'apparente à une imposture, car comment parler, dans ces conditions, de « protection des mineurs » ?

Rien ne saurait justifier ces régressions, notamment pas le recul, constaté depuis 2003, du nombre de mineurs roumains isolés présents sur le territoire français. Ces derniers mois sont certes marqués par une nouvelle tendance à la hausse, mais nous sommes loin de retrouver les niveaux observés au début des années 2000. Le phénomène des mineurs isolés doit surtout être évalué dans sa globalité et sa diversité.

Ainsi, il est loin de concerner uniquement les mineurs roumains, comme l'a signalé Mme le rapporteur ; il touche, plus globalement, les communautés roms et tziganes, mais aussi l'Albanie, les pays issus de l'ex-Yougoslavie, et désormais la Chine, l'Afghanistan.

Dès lors, l'approche bilatérale apparaît invalidée, et l'accord déjà dépassé. La résolution d'une telle question impose à l'évidence une approche européenne, et l'entrée de la Roumanie au sein de l'Union européenne en 2007 plaide en ce sens. Manifestement, seule une intervention de l'Union européenne peut répondre efficacement au défi des mineurs isolés. N'est-il pas paradoxal que, en dépit d'une telle analyse, largement partagée, sur la nécessité d'une intervention de l'Union européenne, rien n'ait été entrepris en ce sens, notamment pendant la présidence française ?

Surtout, comment accepter que vous puissiez aujourd'hui prendre prétexte de la carence d'une politique européenne commune en matière de mineurs isolés pour imposer un texte bilatéral inadapté qui dégrade à ce point leurs droits et leur protection ?

Je tiens à saluer le travail de Mme Garriaud-Maylam, dont le rapport a le mérite de ne pas faire l'impasse sur l'ensemble de ces préoccupations, mais je ne peux souscrire à son argument selon lequel la France, en n'approuvant pas un tel accord, prendrait du retard au regard de ses partenaires européens, telles l'Espagne ou l'Italie, déjà signataires d'accords de même type avec la Roumanie. La France est en retard quand elle ignore, contourne ou contredit les garanties fondamentales du droit des migrants et de la protection de l'enfant.

C'est la raison pour laquelle notre groupe invite le Gouvernement à prendre dans les meilleurs délais toutes les initiatives nécessaires pour instaurer une politique commune européenne conforme à nos engagements internationaux, au bénéfice des mineurs européens. Pour l'heure, le groupe socialiste n'approuvera pas cet accord.

En conclusion, j'invite l'ensemble de nos collègues à bien mesurer le recul que représente cet accord en matière de protection de l'enfance. Si isolés soient-ils, les mineurs étrangers présents sur notre territoire ont droit à une protection absolue !

Intervention...

Accord avec la Roumanie - Projet de loi relatif à une coopération en vue de la protection des mineurs roumains

par Alima BOUMEDIENE-THIERY, sénatrice de Paris
[séance du 6 mai 2010]

Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, madame le rapporteur, mes chers collègues, avant d'aborder l'analyse de l'accord qui est aujourd'hui soumis à notre approbation, je souhaite rendre un hommage appuyé aux conseils généraux, qui accomplissent, à travers les services départementaux d'aide à l'enfance, un travail formidable en faveur de la protection des mineurs isolés.



La prise en charge des mineurs isolés est un processus complexe, une chaîne de compétences faisant intervenir des acteurs de qualité – je pense en particulier aux travailleurs sociaux –, et dont la logique trouve son inspiration dans un principe fondamental : l'intérêt supérieur de l'enfant.

Même si certaines méthodes peuvent être discutées, voire contestées, comme les tests osseux pour la détermination de l'âge du mineur, il n'en demeure pas moins qu'un travail approfondi est mené chaque jour par des centaines de personnes à travers la France. Ce travail mérite d'être loué pour son efficacité.

Le retour volontaire du mineur isolé suppose le respect d'un certain nombre de principes directeurs, reposant là encore sur une prise en compte renforcée de l'intérêt supérieur de l'enfant.

Cela passe notamment par l'accord du mineur et par un ensemble d'investigations permettant de s'assurer que le rétablissement des liens familiaux correspond à son intérêt supérieur et qu'il permet de le mettre à l'abri d'un certain nombre de risques d'exploitation, qui existent et qu'il ne faut pas minimiser.

Le retour volontaire du mineur isolé doit répondre à plusieurs principes propres à garantir non seulement la nécessité, mais également la faisabilité de ce retour. En premier lieu, le retour volontaire, comme son nom l'indique, se fonde sur l'accord du mineur : les travailleurs sociaux doivent s'assurer que cette volonté de retour est réelle et partagée.

Le lieu d'arrivée est aussi important que le départ, et les services sociaux doivent s'assurer que le bien-être de l'enfant sera garanti dans le pays de retour. L'intérêt supérieur de l'enfant, consacré par la Convention internationale des droits de l'enfant, commande d'inscrire le retour volontaire dans le cadre d'un véritable projet de vie adapté à la situation personnelle du mineur. Sur ce point, l'étude préalable menée par les services sociaux constitue un outil indispensable.

Ce processus, toujours fondé sur l'accord du mineur, suppose une enquête sociale qui prépare le rétablissement des liens familiaux, et surtout détermine les dangers ou les risques encourus par le mineur à l'arrivée.

Cette enquête incombe non seulement aux services sociaux français, mais également au pays d'accueil, qui doit garantir que le retour du mineur se fera dans les meilleures conditions.

Nous sommes là au cœur de la protection des mineurs isolés : est-il dans l'intérêt supérieur de l'enfant de le renvoyer dans un pays où le contexte politique et social, le système de protection des mineurs ou les risques d'exploitation sont susceptibles de briser le processus sécurisé mis en place en France ?

C'est dans ces circonstances qu'intervient le juge des enfants : magistrat indépendant, c'est lui qui apprécie l'intérêt supérieur de l'enfant et qui décide si le retour est bénéfique à celui-ci.

Ce n'est qu'à l'issue de ce long processus que le juge prononce une mainlevée de placement après s'être assuré de la conformité du retour à l'intérêt supérieur de l'enfant.

La protection du mineur peut cesser en France si et seulement si ces garanties sont respectées. Or l'accord franco-roumain qui nous est présenté aujourd'hui contourne le droit commun de la protection des mineurs isolés pour créer un régime d'exception, qui privilégie la logique migratoire et celle de la lutte contre l'immigration illégale à la logique de la protection de l'enfance.

Plusieurs éléments permettent d'apprécier le nivellement par le bas des garanties offertes au mineur isolé par cet accord. L'objectif est avant tout de faciliter l'éloignement, sans considération de la situation personnelle du mineur, ni de son bien-être, ni des risques qu'il encourt dans son pays d'origine. En d'autres termes, ce n'est rien de plus qu'un énième accord de réadmission qui ne dit pas son nom !

De manière méthodique, cet accord supprime les garde-fous pourtant nécessaires que j'évoquai à l'instant, qui permettent d'assurer un retour volontaire du mineur isolé selon un processus sécurisé et prenant en compte, de manière primordiale, l'intérêt supérieur de l'enfant.

Une à une, ces garanties sont supprimées au profit d'une logique de rentabilité, d'éloignement et, finalement, de maîtrise des flux migratoires.

La dimension humaine cède le pas à la logistique, ce qui nous semble aller à l'encontre non seulement des engagements internationaux de la France, mais également de la tradition française d'accueil et de protection, notamment des mineurs. Ne faites pas d'amalgame : nous parlons d'enfants, pas de délinquants !

Ce sont des mineurs fragilisés !

La philosophie globale de cet accord repose sur un axiome très contestable : il est présumé que l'intérêt supérieur du mineur isolé résiderait, avant tout, dans son retour au pays d'origine.

Ainsi, le processus protecteur de l'intérêt supérieur de l'enfant instauré par ce texte est bâclé, qu'il s'agisse du travail social ou de l'intervention de l'autorité judiciaire indépendante, en l'occurrence le juge des enfants, qui est court-circuité. Cela peut avoir des conséquences tragiques pour l'avenir et le bien-être du mineur.

Ces carences n'ont pas échappé à Mme le rapporteur, puisque le texte de l'accord a été repoussé une première fois le 13 mai 2009.

Nous pensions que cette position pertinente avait pour objet de laisser de la marge pour une nouvelle négociation. Or, en réalité, c'est bien le même texte qui nous est présenté aujourd'hui, souffrant des mêmes carences. Seule la position de la commission des affaires étrangères a changé...

Depuis 2002, le cadre juridique du retour volontaire des mineurs isolés roumains pose des difficultés. Celles-ci sont connues et l'encadrement juridique qui a été privilégié à l'époque présentait déjà de nombreuses lacunes. Mme Garriaud-Maylam juge d'ailleurs contrasté le bilan de l'application de l'accord de 2002.

Pour ma part, je me référerai à l'étude menée par l'association Hors la Rue intitulée Que deviennent les jeunes après leur retour en Roumanie ? Une enquête de terrain a fait apparaître que, sur vingt-trois jeunes rapatriés dans le cadre de l'accord franco-roumain de 2002,

neuf déclarent n'avoir jamais été auditionnés par un juge, sept indiquent qu'aucune enquête sociale n'a été conduite pour préparer leur retour en Roumanie et douze affirment qu'aucun suivi socio-éducatif n'a été réalisé depuis leur retour. Combien d'entre eux sont revenus en France depuis ?

Ces seuls constats suffisent pour considérer que cet accord devait être modifié dans un sens qui préserve avant tout l'intérêt supérieur des mineurs plutôt que celui des États. Or l'accord qui nous est soumis aujourd'hui n'arrange rien ; il aggrave même les choses.

On aurait pu se contenter du droit commun de la protection de l'enfance, accompagné d'un renforcement de l'évaluation des garanties de prise en charge par le pays de retour. Pourtant, la France et la Roumanie se sont accordées sur un système dérogatoire qui porte une atteinte grave aux droits fondamentaux des mineurs isolés.

La première critique majeure que l'on peut adresser à cet accord concerne l'absence de garanties offertes par les autorités roumaines en matière de protection effective des mineurs une fois le retour décidé. À la longueur des enquêtes sociales s'ajoute un problème d'application effective des mesures : nous savons que l'autorité nationale roumaine pour la protection de l'enfance n'a pas assuré le suivi qui lui incombait en vertu de l'accord de 2002.

La France n'a reçu aucune information concernant la situation des jeunes rentrés au pays. Nous ne savons même pas s'ils sont restés dans leur famille. En termes de suivi, on peut faire mieux !

Les autorités roumaines n'ont même pas signé de conventions avec les ONG locales, et montrent ainsi une grande faiblesse en matière de réintégration des enfants une fois leur retour assuré, en dépit des engagements qu'elles avaient pris. On comprend donc mieux pourquoi les mineurs reviennent sur le territoire français quelques mois après leur retour dans leur pays d'origine !

Qu'apporte le présent accord de ce point de vue ? Rien ! Au contraire, il réduit encore les obligations de la partie roumaine, ne prévoyant pas les garanties minimales relatives au suivi et à la réintégration des mineurs. La réalisation d'une enquête sociale n'y figure pas, de même que la communication aux autorités roumaines des mesures de protection.

Plus grave encore, la partie roumaine n'est plus tenue de recueillir l'accord des parents de l'enfant à son retour, tandis que la France n'a plus à obtenir celui du mineur. Le retour volontaire se transforme en mesure d'éloignement forcé, sans aucune garantie judiciaire ni procédurale. Nous sommes là devant un obstacle qui me semble insurmontable : les droits fondamentaux des mineurs sont bafoués, notamment avec l'exclusion totale de la procédure du juge des enfants, pourtant compétent en la matière, au profit du procureur de la République, aux ordres du pouvoir et soumis aux instructions ministérielles pour l'application d'une politique de lutte contre l'immigration.

Je rappelle que la question de l'indépendance du parquet fait débat depuis un récent arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme : il ne peut pas être considéré comme une autorité judiciaire au sens de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Dès lors, il ne peut prendre une mesure aussi grave que l'éloignement d'un mineur.

D'ailleurs, le procureur de la République n'a aucune compétence en matière de protection de l'enfance, sauf en cas d'urgence ; mais même dans cette situation, il doit aviser le juge des enfants sous huit jours.

Or, par cet accord, le procureur de la République devient compétent pour décider d'une mesure définitive d'éloignement, en violation de la Convention européenne des droits de l'homme et, surtout, de la Convention internationale des droits de l'enfant. En outre, cette décision, qui n'est ni contradictoire, ni précédée d'une audition de l'enfant, ni motivée, ni susceptible d'une voie de recours,

porte une atteinte irrémédiable au droit de l'enfant à un procès équitable, et plus particulièrement aux droits de la défense.

Cet accord est donc contraire à la Constitution, ainsi qu'aux engagements internationaux de la France. Il piétine les garanties minimales liées à la protection de l'enfance.

De plus, en prévoyant un régime spécifique aux mineurs isolés roumains, il consacre une discrimination fondée sur la nationalité en matière de protection de l'enfance : les uns bénéficient d'un droit commun protecteur, les autres d'une procédure sommaire, pour ne pas dire d'une procédure d'exception, sans protection judiciaire effective.

Mes chers collègues, la question des mineurs isolés ne peut être traitée dans un cadre bilatéral : tous les États européens sont intéressés à son règlement. Oui, c'est un vrai problème, mais la Roumanie, c'est l'Europe : par conséquent, seul l'échelon européen pourra apporter une réponse harmonisée, qui devra avant tout manifester le souci de la protection effective des mineurs isolés et de leur bien-être.

Pour toutes ces raisons, les sénatrices et sénateurs Verts refuseront de ratifier cet accord : nous n'acceptons pas de sacrifier l'intérêt supérieur des mineurs en détresse sur l'autel de la surenchère migratoire.

Intervention...

Projet de loi de finances rectificative pour 2010

par Nicole BRICQ, sénatrice de la Seine-et-Marne
[séance du 6 mai 2010]

Monsieur le président, madame la ministre, monsieur le ministre, mes chers collègues, dans l'actuelle phase d'accélération de l'histoire, prendre la parole sur un tel sujet, c'est courir le risque que toute affirmation ou toute infirmation ne soit dépassée ou démentie. Je commencerai donc mon propos par les données objectives.



Ce projet de loi de finances rectificative est motivé par le prêt que la France consent à la Grèce, à hauteur de 16,8 milliards d'euros sur trois ans, et à l'ouverture de crédits de paiement d'un montant de 3,9 milliards d'euros pour 2010, au titre de sa participation au sein de la zone euro. Logiquement, il adapte la prévision de déficit de la loi de finances initiale en ajoutant 3 milliards d'euros au déficit de 2010, le portant ainsi à 152 milliards d'euros, mais le Gouvernement laisse inchangée son hypothèse de croissance de 1,2 %, alors que récemment l'INSEE a tablé sur 0,9%. Pour 2010, la Commission européenne fournit un chiffre voisin, sa prévision pour 2011 étant très inférieure à celle du Gouvernement. Nous verrons ce qu'il en sera lors de l'examen d'un prochain projet de loi de finances rectificative, alors que le chômage perdure et que la consommation faiblit...

Les membres du groupe socialiste voteront le présent projet de loi de finances rectificative, en responsabilité.

Soutenir la Grèce, c'est défendre la zone euro, c'est respecter les traités dont la France est signataire, bref, c'est être conséquent avec l'engagement européen qui est le nôtre, même s'il y aurait beaucoup à dire sur les orientations de l'Union européenne tout au long de ces dernières années.

Abordons maintenant la gestion de la crise.

L'objet du présent projet de loi de finances rectificative est d'octroyer un prêt à la Grèce, afin de la délivrer de l'emprise des marchés durant une période critique, estimée à dix-huit mois.

On peut débattre de l'attentisme et du manque de réactivité des États de la zone euro. Ainsi, en Allemagne, il a fallu que le directeur général du FMI convainque la Chancelière de l'urgence et de la hauteur de son intervention. Dans une mesure moindre, en France, l'accent a d'abord été principalement mis sur les contreparties plutôt que sur le soutien à la Grèce lui-même.

Cet attentisme se vérifie dans le calendrier. Dès le 11 février dernier, lors du Conseil européen relatif à la stratégie de croissance « Europe 2020 », les États de l'Union européenne ayant affirmé le principe de la solidarité européenne avec la Grèce, les États membres de la zone euro ont déclaré qu'ils prendraient des mesures déterminées et coordonnées si nécessaire, pour préserver la stabilité financière de la zone euro dans son ensemble.

Lors du Conseil européen des 25 et 26 mars, il a été précisé que le soutien financier à la Grèce interviendrait en dernier recours, en particulier si le financement de marché devait se révéler insuffisant, dans le cadre d'un accord compre-

nant une implication financière du Fonds monétaire international et une majorité de financement européen, par le biais de prêts bilatéraux coordonnés des pays membres de la zone euro.

À partir du début du mois d'avril, les doutes des investisseurs ont resurgi, à la suite de la dégradation de la notation des banques grecques et de la demande, par ces dernières, de l'activation du reliquat du plan de soutien aux banques qui avait été mis en place par le gouvernement grec : le 8 avril, les taux de financement ont atteint 7,36 %, soit un écart de taux par rapport à l'Allemagne de 645 points de base, contre 400 points de base la semaine précédente.

Le doute s'est instauré quant au caractère supportable, à moyen terme, de telles conditions de financement pour les finances publiques grecques, d'autant que les titres à refinancer s'élevaient à 12 milliards d'euros pour le mois d'avril et à 8 milliards d'euros pour le mois de mai.

En conséquence, le 11 avril, les États membres de la zone euro ont confirmé le principe d'un plan de soutien financier à la Grèce, valable pour trois ans, au cas où l'accès au marché lui serait fermé, pour un montant maximal de 30 milliards d'euros dès 2010, à un taux de 5 %.

Le 12 avril, la Commission européenne s'est engagée à élaborer, en lien avec la BCE, le FMI et le gouvernement grec, un programme commun d'assistance à la Grèce. Le 21 avril, le gouvernement français a présenté le projet de loi de finances rectificative en conseil des ministres. Le 23 avril, la Grèce a demandé l'activation du plan européen d'aide financière.

Madame la ministre, il n'est pas niable que la sous-estimation du risque grec – le poids de la Grèce n'est pas énorme dans l'économie de l'Union européenne –, les arrière-pensées liées à la baisse de l'euro, l'attentisme qui s'est ensuivi ont constitué une erreur d'appréciation de la gravité de la situation.

On peut débattre du montant du prêt globalement fixé à 110 milliards d'euros, pour la France à 16,8 milliards d'euros. Suffira-t-il pour atteindre l'objectif ou sera-t-il caustère sur jambe de bois ? La pluriannualité du plan laisse ouverte la possibilité de faire plus, surtout s'il est nécessaire de stopper l'effet de contagion, car les marchés, même apaisés, garderont toujours l'œil ouvert.

On peut donc débattre du taux de ce prêt largement supérieur, au moins pour l'Allemagne et la France, à celui auquel elles se refinancent. Surtout, il faut comparer son montant de 5,2% à l'hypothèse de croissance sur laquelle repose le plan grec : la Commission européenne a du reste hier révisé cette hypothèse à la baisse pour la Grèce en 2010, en raison de son estimation d'une récession aggravée.

Ce taux élevé n'est pas un facteur de crédibilité, car il laisse penser que, en raison du décalage entre ce taux et la croissance de la Grèce, le gouvernement grec aura du mal à honorer ses remboursements. Je ne doute pas qu'il soit le résultat d'une négociation avec nos partenaires européens, mais il est éloigné d'un bon calcul économique simple : on rembourse d'autant mieux que l'on est capable de produire des richesses, par conséquent d'obtenir de bonnes rentrées fiscales.

En attendant, les Grecs sont soumis à un régime sévère. Souhaitons que le remède ne tue pas le malade. La Grèce est un pays démocratique. Laissons au peuple grec sa capacité de réaction et gardons-nous de l'humilier. L'histoire nous a appris que la mémoire des peuples est plus longue que celle des marchés.

On peut également débattre du facteur déclencheur qui a permis d'aboutir, après bien des tergiversations, à l'accord final de la zone euro et à ce prêt. Gageons que l'intervention, la semaine dernière, du directeur général du Fonds monétaire international auprès de la Banque centrale européenne et de la Chancelière allemande n'a pas été étrangère à cette conclusion.

J'ai souvenir, madame la ministre, de votre invitation à votre ministère à l'automne 2008 des membres des deux commissions des finances du Parlement à l'occasion du passage à Paris de Dominique Strauss-Kahn.

Il était déjà question, dans les conversations, de l'intervention du FMI en Europe. Mais il s'agissait alors d'un petit État balte, la Lettonie, par ailleurs hors zone euro, à laquelle le FMI devait, dans un premier temps, accorder un prêt à hauteur de 1,7 milliard d'euros, avant de fournir, aux côtés de l'Union européenne, un prêt plus ambitieux.

On ne prêta sans doute pas suffisamment attention au cas letton. Pourtant, ce pays, qui était hors de la zone euro, avait choisi un mode de change fixé à la zone euro, dans le but de gagner en crédibilité et de contenir l'inflation.

La recette fut bonne, dans un premier temps, mais l'explosion de sa bulle immobilière et l'effondrement du commerce international le frappèrent de plein fouet. En récession, ce pays s'était engagé à un plan drastique, qui l'a conduit en 2009 à une contraction de son PIB de 18 %. Les Lettons ont payé cher, très cher, Denis Badré vient de le rappeler.

Leur situation économique a l'air de se stabiliser. Ils le doivent certainement à l'intervention précoce du FMI, qui, depuis lors, a aidé d'autres pays européens – je pense notamment à la Roumanie et à la Bulgarie.

Le côté Tartuffe, qui consistait à dire, il y a encore quelques semaines : « Le FMI, en Europe et a fortiori en zone euro, vous n'y pensez pas ! », a vécu.

On peut aussi débattre des agences de notation, dont la brutalité a suscité de vives réactions. Faut-il rappeler les enseignements que nous avons tirés, dès 2008, lors de nos travaux dans le cadre du G 24, parlementaires de l'Assemblée nationale et du Sénat réunis, notamment après la chute de la banque Lehman Brothers ?

Nous avons dénoncé les conflits d'intérêts, l'absence de transparence et la négligence avec laquelle les agences de notation tenaient compte dans leur note de produits financiers de plus en plus complexes.

Notre exigence à leur endroit ne saurait être mieux résumée qu'au travers de ce qu'écrivait Didier Migaud, alors député socialiste et président de la commission des finances, dans un petit opuscule publié par la fondation Jean Jaurès, que j'ai pris l'initiative de relire pour ce débat : « La régulation publique des agences de notation est une nécessité. A minima devrait être envisagée la séparation de leurs activités de conseil et de notation. De telles règles pourraient être imposées à travers une obligation d'enregistrement des agences auprès d'un régulateur européen ». Et pour finir, il y défendait « une solution ambitieuse », « la création d'une agence européenne » qui veillerait à leur « indépendance » et à leur « transparence ».

Le règlement européen du 12 novembre 2008 est seulement en voie d'acheminement dans les États et devrait entrer en vigueur le 16 juin prochain. Madame la ministre, vous avez déclaré à l'Assemblée nationale l'avoir transmis à l'autorité des marchés financiers.

Mais, faute de régulateur européen, c'est chaque autorité de marché qui prendra le soin d'enregistrer et de contrôler les agences. Ce dispositif lâche ne nous rassure pas. Il fera en effet l'objet de toutes les interprétations possibles, en fonction de chaque régulateur.

Il est facile, au fond, de crier haro sur les agences de notation, qui sont un thermomètre mais qui ne sont pas la maladie ! Il eût mieux valu aller plus vite et plus loin dans l'atteinte des objectifs proclamés voilà deux ans. L'observation du bilan de l'Union européenne quant aux préconisations des G 20, le montre, la machine communautaire a du mal à suivre.

On peut débattre du rôle de la Banque centrale européenne, qui a ouvert les liquidités aux banques européennes. Celles-ci se sont empressées d'acheter des obligations d'État,

dont celles de la Grèce et d'autres pays en difficulté. Elles se trouvent aujourd'hui exposées à une hauteur dont on ne connaît pas très bien la jauge.

La Banque centrale européenne, après avoir donc ouvert les vannes des liquidités, a franchi le Rubicon en assouplissant pour la seule Grèce ses conditions d'acceptation des obligations d'État. Pourtant, en janvier encore, son président M. Jean-Claude Trichet affirmait : « Nous ne changerons pas notre système de collatéraux pour le bien d'un pays particulier. Cela est clair comme de l'eau de roche. »

On peut débattre du pacte de stabilité dont tout le monde s'est affranchi. Nous savions bien qu'il y aurait, un jour ou l'autre, un moment où la nouvelle bulle des dettes souveraines nous poserait des problèmes. Nous y sommes.

C'est vrai, les règles de la zone euro étaient faites pour le beau temps, pour une mer tranquille, pour l'harmonie universelle et non pour affronter les tempêtes.

On peut débattre, enfin, des méchants marchés qui ne sont pas reconnaissants aux États de les avoir sauvés. Ce serait considérer les marchés comme des êtres moraux, ce qu'ils ne sont pas ! Cette posture nous confirme dans notre impuissance à agir dans la régulation financière, obnubilés que sont nos dirigeants dans le match Europe-États-Unis, voire, au sein de l'Union, entre les places financières de Paris et de Londres !

Rappelons-nous le match de fond de court – bientôt va s'ouvrir le tournoi de Roland-Garros ! – pour mettre en œuvre une maigrelette taxation des bonus, comme celui que mène l'Europe au sujet de la prévention du risque systémique, chacun attendant que l'autre monte au filet pour rabattre sa raquette ! Mais je n'ai pas envie de rire, l'heure est grave !

Même si les marchés se calment, gardons-nous de croire qu'une fois l'incendie éteint, la braise ne se rallumera pas. Le drame, aujourd'hui, c'est la crise de confiance générale.

Plus grave encore, il n'y a plus de confiance entre les États au sein de la zone euro. Une lettre commune du Président de la République et de la Chancelière au Président de l'Europe ne suffira pas à la retrouver.

Qu'ont fait les dirigeants ces dernières années ? Une course folle : une course à l'avantage compétitif, une course à la baisse de la fiscalité, surtout pour le capital, une course à la compression salariale au sein même de l'Union européenne.

De tels choix sont politiques. Il en faut de nouveaux pour que l'Europe survive et, bien sûr, en son sein, la zone euro.

Pour élaborer de nouvelles règles pour le pacte de stabilité, comme pour définir des normes budgétaires, il y aura du monde, mais pour dégager des solutions politiques, réclamées par la gouvernance économique, l'harmonisation fiscale et, enfin, un budget européen qui donne à l'Europe la capacité propre d'emprunter, il faudra plus que le talent de hauts fonctionnaires : il nous faudra des dirigeants à la hauteur !

Le jugement de la gestion de crise ne peut qu'être sévère. Nous avons vu des gouvernants divisés, hésitants et quelquefois hypocrites. La réalité, nous la connaissons : l'Europe est malade de ses déficits publics, certes, mais aussi de son chômage et de sa très faible croissance. Au moment où se dessine un couple G 2, États-Unis et Chine, il est temps de se ressaisir.

Madame la ministre, en commission vous nous avez rappelé que le traité de Lisbonne institutionnalise l'Eurogroupe. Il nous donnerait donc la liberté d'aller de l'avant. J'ai d'ailleurs déjà entendu cet argument dans mon camp.

Les socialistes réclament depuis des années, sans trouver d'écho, cette gouvernance économique, dont tout le monde se fait aujourd'hui le chantre.

Il est plus nécessaire que jamais de construire cette gouvernance, au lieu de se servir de la

crise pour régler à la hussarde tel ou tel problème domestique – je veux parler, bien sûr, des retraites et du gel des dépenses annoncé par le Premier ministre, sans qu'il veuille bien sûr regarder du côté des recettes, mais nous y reviendrons.

Je conclurai sur une note un peu plus positive. En 1974, dans la tourmente monétaire qui suivait la crise ouverte en 1973, le Secrétaire d'État américain Henry Kissinger avait eu cette formule méchante : « L'Europe, quel numéro de téléphone ? ». Les faits ne lui ont pas donné tout à fait raison. Peut-être n'y avait-il personne au téléphone, mais il y avait quelqu'un dans l'avion : en 1976, les accords de la Jamaïque étaient signés, et, en 1979, le Système monétaire européen était en place.

Aujourd'hui, c'est l'euro, son successeur, qui est dans la tourmente, et c'est l'Europe et les Européens qui souffrent.

Nous, socialistes, souhaitons que l'Europe soit pilotée et remise à l'endroit, sur de bonnes bases, celles de la croissance et de la justice.

Question d'actualité...

Suppression de l'octroi de mer

par Serge LARCHER, sénateur de la Martinique

[séance du jeudi 6 mai 2010]

Ma question s'adresse à Mme la ministre chargée de l'outre-mer. Madame la ministre, 2010 est une année charnière pour l'avenir du soutien accordé aux RUP, les régions ultrapériphériques, dans le cadre de l'Union européenne. Nous souhaitons recevoir l'assurance que la France pèsera de toute son autorité et mettra en œuvre tous les moyens nécessaires pour la défense de nos outre-mer par votre voix, madame la ministre, dès demain, à Las Palmas, lors de la présentation du mémorandum relatif à la nouvelle stratégie de l'Union européenne à l'égard des RUP, mais aussi à l'occasion des nombreux rendez-vous qui jalonnent les prochaines semaines.



Si nous comptons sur votre détermination, madame la ministre, c'est que nous savons que certains de vos collègues ne sont guère enclins à entendre les appels de l'outre-mer, dont les spécificités dérangent... Nous sommes donc inquiets, et deux sujets de préoccupation d'une actualité brûlante me conduisent à vous interpeller aujourd'hui.

Le premier concerne l'avenir de l'octroi de mer au-delà de l'échéance de 2014.

Il s'agit d'une ressource fiscale tout à fait essentielle pour les budgets de nos collectivités territoriales, qui connaissent de lourdes difficultés.

La France vient de remettre à la Commission européenne un nouvel argumentaire écono-

mique complétant le rapport d'étape de 2008, lequel ne démontrait pas assez clairement l'impact bénéfique de l'octroi de mer sur l'économie locale.

L'issue de ce dossier dépendra très largement de l'implication du Gouvernement français, dont la ligne politique n'a pas toujours été très lisible !

Pouvez-vous nous confirmer, madame la ministre, que le Gouvernement est désormais déterminé à obtenir la pérennisation de l'octroi de mer au-delà de 2014 ?

Mon second sujet de préoccupation concerne une autre menace qui pèse sur les économies des départements d'outre-mer ; je veux évoquer l'accord de libre-échange conclu le 1er mars dernier entre l'Union européenne, le Pérou et la Colombie.

Cet accord couvre notamment les produits agricoles et permettra l'entrée sur le territoire de l'Union européenne, en particulier des DOM, de la banane, du sucre et du rhum en provenance de pays aux coûts de production largement inférieurs.

Le risque de démantèlement de nos agricultures déjà fragilisées est d'autant plus important que le champ d'un tel accord pourrait ultérieurement être étendu à l'ensemble des pays d'Amérique latine !

Madame la ministre, que compte faire le Gouvernement pour permettre à ces secteurs d'activité de rester compétitifs face à ces nouveaux entrants qui arrivent sur le marché européen ?

Le Gouvernement envisage-t-il d'intervenir avant le 18 mai, date de la signature définitive de cet accord, auprès de la Commission européenne et des États membres pour permettre une révision des termes de l'échange afin de prendre en considération la situation économique et sociale des régions ultrapériphériques ?

Réponse de Mme Marie-Luce Penchard, ministre chargée de l'outre-mer.

Monsieur le sénateur, vous avez raison de souligner l'action menée par le Gouvernement depuis plusieurs mois pour défendre auprès de l'Union européenne les intérêts de l'outre-mer.

Je veux d'abord vous rassurer en ce qui concerne l'octroi de mer, sujet de votre première question, et le rapport complémentaire qui a été adressé, en plus du rapport d'étape de 2008, à la Commission européenne : les éléments que nous avons apportés à celle-ci correspondent à ses attentes.

Maintenant, il nous faut étudier les conditions de pérennisation du dispositif, pérennisation dont vous soulignez avec raison la nécessité ; le Gouvernement, je vous le dis, est déterminé à se donner les moyens de l'assurer.

L'octroi de mer, je le crois, est bien compris par nos interlocuteurs de la Commission européenne parce que c'est un outil avant tout destiné à aider la production locale. Il nous appartient maintenant de le prouver et de convaincre nos interlocuteurs que cet aménagement fiscal est bien un outil de protection pour les emplois et pour les entreprises.

Pour se faire, il me semble que nous devons nous fixer trois objectifs.

Premièrement, l'octroi de mer doit être inclus dans le mémorandum des régions ultrapériphériques dont vous avez fait état. Je vous l'annonce, monsieur le sénateur, c'est chose faite, puisque c'est prévu dans le texte que je vais signer demain à Las Palmas.

Deuxièmement, nous devons obtenir l'adhésion de la Commission européenne sur notre rapport d'évaluation. Je m'y emploie tous les jours, et j'ai d'ailleurs demandé au commissaire Hahn de m'accompagner auprès du commissaire Semeta sur cette question.

Troisièmement enfin, vous avez raison, il faut lancer l'étude telle qu'elle avait été conçue dans le cadre du conseil interministériel de l'outre-mer pour apporter la preuve de l'intérêt d'une bonne utilisation de l'octroi de mer. Cela, nous le ferons en lien avec les élus et les acteurs économiques.

Votre seconde question porte sur l'accord de libre-échange.

À cet égard, je tiens à vous dire que le Gouvernement a fait part à la Commission européenne des inquiétudes relatives à l'impact potentiel pour l'agriculture de l'outre-mer.

J'ai ainsi d'ores et déjà demandé, lors de mon déplacement à Bruxelles le 19 avril, que des mesures soient prises, notamment en ce qui concerne le renforcement de la clause de sauvegarde prévue par le traité de l'Union pour nos régions ultrapériphériques de manière à protéger nos productions locales, ainsi que des compensations financières supplémentaires.

Nous pouvons également envisager la mise en place d'études d'impact systématiques chaque fois qu'un accord pourra avoir des conséquences sur l'économie de l'outre-mer.

Question d'actualité...

Situation sociale

par **Raymonde LE TEXIER**, sénatrice du Val d'Oise

[séance du jeudi 6 mai 2010]

Ma question s'adressait à M. le Premier ministre. Environ 7 % des élèves sont concernés par l'absentéisme scolaire, ce qui justifie grandement que l'on s'intéresse au problème. Pour autant, la suppression du versement des allocations familiales aux familles concernées que demande le Président de la République et que propose, par le biais d'une proposition de loi, un membre de votre majorité est une mauvaise réponse à un vrai problème.



Une telle focalisation est d'autant plus surprenante que cette possibilité existe déjà. La mesure n'est tout simplement pas appliquée, car l'ensemble des professionnels concernés s'accordent à dire qu'elle est contre-productive. D'ailleurs, les pays qui l'ont expérimentée, comme la Grande-Bretagne, font le même constat. Un élève en décrochage scolaire est un enfant qui ne trouve pas sa place à l'école. Il n'est pas rare qu'il n'ait pas non plus la place qu'il devrait avoir au sein de sa famille. L'absentéisme scolaire est l'aboutissement de ces symptômes. En répondant par la suppression des allocations familiales à ceux qui relèvent de situations sociales complexes, on rend l'enfant responsable des difficultés financières de sa famille. Au pire, une telle mesure peut engendrer violences et ruptures familiales ; au mieux, l'enfant reviendra à l'école, mais avec une image de lui encore plus dégradée et un sentiment d'échec renforcé.

En revanche, en permettant aux élèves de réussir quelque chose, en mettant en valeur leur savoir, leur savoir-être, leur savoir-faire, on peut modifier durablement les trajectoires d'un certain nombre d'entre eux et retisser véritablement le lien avec l'école. Missionner des professionnels, tant au sein de l'école qu'auprès des familles, pour permettre à l'élève de retrouver l'estime de lui-même aurait une autre portée qu'une sanction financière.

Or, aujourd'hui, les élèves en situation de décrochage scolaire restent le plus souvent livrés à eux-mêmes, faute de prise en charge adaptée. Les causes de l'absentéisme sont donc rarement traitées. Pourtant, l'enjeu en vaut la peine. L'école a pour mission d'empêcher que les inégalités de naissance ne se cristallisent en inégalités de destin. Le fait que les jeunes les plus concernés s'en détournent interpelle notre République.

Mesdames, messieurs les ministres, madame la secrétaire d'État, plutôt que de soutenir une proposition de loi qui ajoute l'exclusion à l'exclusion, allez-vous donner à l'accompagnement social comme à la réussite scolaire, à la réussite éducative, les moyens matériels et humains permettant de répondre aux enjeux de notre société ?

Réponse de Mme Fadela Amara, secrétaire d'État chargée de la politique de la ville.

Mesdames, messieurs les sénateurs, je vous prie, tout d'abord, de bien vouloir excuser l'absence de M. Éric Woerth, qui m'a chargée, madame Le Texier, de vous apporter la réponse suivante.

Vous ne pouvez pas nier une réalité : l'absentéisme scolaire est extrêmement problématique et laisse des enfants en marge de la société. Il peut être source de délinquance et d'incivilités.

Pour l'année scolaire 2007-2008, le taux d'absentéisme a atteint 7 % en moyenne, comme vous l'avez rappelé, madame Le Texier. Il est en progression et le Gouvernement ne peut rester sans rien faire.

M. le Président de la République s'est exprimé sur ce sujet hier devant les préfets, les recteurs, les inspecteurs d'académie, les procureurs. Avec plusieurs autres ministres concernés, j'étais présente. M. le Président de la République a bien expliqué que l'absentéisme scolaire avait de nombreuses causes et qu'il fallait pouvoir apporter à ce problème des réponses appropriées.

La responsabilisation des parents est l'un des moyens - pas le seul - pour lutter contre ce phénomène. La suspension des allocations familiales, et non la suppression, contrairement à ce que vous venez d'indiquer, madame Le Texier, constitue elle-même un moyen - ce n'est pas non plus le seul - de responsabiliser les parents.

Le Président de la République a cité l'expérimentation menée dans l'académie de Créteil dénommée « la mallette des parents », qui vise à favoriser le dialogue entre l'école et les parents, notamment au moment de l'entrée en sixième.

Ce dispositif va être étendu, car il a montré son efficacité. On a pu relever moins d'absences et une meilleure réussite scolaire des enfants. Mais la prévention peut ne pas être suffisante. Si nous voulons nous donner les moyens d'atteindre notre objectif politique, il faut pouvoir disposer d'outils de sanction qui donnent des résultats.

Quelle est la logique des allocations familiales ?

Ces allocations ont bien pour objet de permettre aux parents d'éduquer convenablement

leurs enfants. La suspension de leur versement en cas de carence de l'autorité parentale n'est pas un dispositif nouveau.

Le Gouvernement a la volonté de faire en sorte que ce dispositif ne soit pas simplement un outil sur le papier, mais qu'il fonctionne.

Tel est d'ailleurs l'objet de la proposition de loi déposée par le député Éric Ciotti : en cas d'absentéisme avéré répété, l'inspecteur d'académie, après avoir épuisé les autres voies de dialogue, aura le pouvoir de demander directement au directeur de la caisse d'allocations familiales de suspendre le versement de ces allocations. Il s'agit bien d'une suspension. Dès que l'enfant retournera de façon régulière à l'école, les allocations, suspendues, seront reversées immédiatement à la famille. (Protestations indignées sur les travées du groupe socialiste et du groupe CRC-SPG.)

Il ne s'agit pas de suspendre l'intégralité des allocations familiales versées à une famille nombreuse pour sanctionner le comportement d'un seul des enfants.

C'est la part des allocations correspondant à l'enfant absentéiste qui sera suspendue. Il y aura bien proportionnalité de la sanction. Contrairement à ce que vous affirmez, nos objectifs et les mesures permettant de les atteindre sont équilibrés.

À chacun de jouer le jeu ! Aux élus aussi de prendre leurs responsabilités dans l'accompagnement lié à l'aide aux parents confrontés à des difficultés dans l'éducation de leurs enfants. Je vous le dis, il vaut mieux s'occuper de ces gamins, ne pas hésiter à appliquer la bonne méthode, celle du care, pour qu'ils s'en sortent, au lieu de ne rien faire et de voir des centaines d'enfants des classes populaires devenir des délinquants.

Question d'actualité...

Fiscalité

par Yves DAUDIGNY, sénateur de l'Aisne

[séance du jeudi 6 mai 2010]

Mesdames, messieurs les ministres, le Premier ministre a annoncé à demi-mot un plan de rigueur. La question se pose d'autant plus : jusqu'où irez-vous dans l'injustice ? L'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale



confirme ce que nous constatons tous au quotidien : l'écart des revenus se creuse, la pauvreté augmente, tandis que l'INSEE souligne l'enrichissement des plus hauts revenus.

Surtout, ce rapport met en évidence l'impact des diminutions d'impôts sur la hausse des inégalités. Il montre qu'une partie de cet écart résulte directement des cadeaux fiscaux accordés aux plus aisés. L'échec patent de votre politique fiscale est d'autant plus frappant que vous avez admis devant la commission des finances de l'Assemblée nationale l'augmentation sensible des expatriés fiscaux. L'inégalité de traitement est d'autant plus inacceptable que vous faites en réalité peser sur les plus fragiles, jusqu'aux accidentés du travail, 5 milliards de taxes nouvelles. Pour faire face à un déficit budgétaire de 149 milliards d'euros, vous entendez encore ajouter à l'injustice et à l'inefficience !

Vous accusez les collectivités territoriales de dépenses inconsidérées, dans la perspective de limiter leurs compétences et de réduire l'action publique. Le démenti est d'ailleurs sévère : « Simpliste et illusoire », vous répond M. Jamet.

Ce démenti vaut nécessairement pour la politique nationale de suppression de postes et de services publics.

À Bercy, on envisage maintenant de s'attaquer enfin aux niches fiscales après les avoir accordées en nombre ! Là encore, avec quelle envergure et quel projet ? Taxer les tickets restaurant et les chèques-vacances ? Fin 2008, Mme Bachelot-Narquin s'opposait, dans le contexte d'alors, à « ce mauvais signal, qui risquerait de peser sur le pouvoir d'achat des salariés ». Franchement, monsieur le ministre, le contexte s'est-il tellement amélioré, au point que les salariés le supporteraient aujourd'hui ? Supprimerez-vous l'amendement Copé, cette disposition qui exonère les plus-values sur les ventes de filiales, ne crée pas d'emplois et coûte plus de 8 milliards d'euros par an au contribuable ?

Monsieur le ministre, quelles mesures comptez-vous prendre pour cesser de creuser le sillon des inégalités dans notre pays ? Avant de vous entendre, en ce jour anniversaire fêté par certains, et parce que la question sociale et le « vivre ensemble » demeurent le ciment d'un pays, permettez-moi de vous offrir un ouvrage qui est le symbole des utopies dans le département de l'Aisne.

Réponse de M. François Baroin, ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'État.

Monsieur le sénateur, je vous remercie pour cette documentation ; je serai très heureux de me rendre dans le département dont vous êtes l' élu.

J'ignore quel dictionnaire il faudrait consulter pour trouver le terme décrivant précisément ce que je viens d'entendre. Selon moi, le mot « démagogie » est sans doute ce qui se rapproche le plus de la bonne définition !

En effet, ce fut la totale : tout y est passé ! Vous avez développé tous les poncifs de A à Z, poursuivant le « travail de lessiveuse » organisé par le parti socialiste contre un dispositif qui, il est vrai, s'est stratifié au fil du temps, mais que je pourrais vous justifier point par point.

Je pourrais vous répondre, par exemple, que le modèle français est profondément redistributif, ne vous en déplaise !

Prenons l'exemple de l'impôt sur le revenu. Sur 36 millions de foyers fiscaux, un peu plus de 15 millions seulement acquittent l'impôt, 500 000 contribuables assumant à eux seuls plus de 40 % de l'effort total. Si ce n'est pas de la redistribution, je ne sais pas ce que c'est !

Je pourrais également vous indiquer, monsieur le sénateur, que l'on prélève en moyenne 10 000 euros sur les 20 % de foyers les plus favorisés, c'est-à-dire ceux dont le revenu dépasse les 50 000 euros, pour les redistribuer aux 20 % de foyers les plus modestes, dont le revenu, qui devait être d'environ 7 000 euros, se trouve ainsi porté à plus de 10 000 euros.

Je pourrais égrener la liste des dispositifs que nous avons créés. Nous en aurions ainsi la démonstration : vous êtes dans la démagogie, nous sommes dans la logique ! Au milieu d'une crise puissante et violente, nous visons un juste équilibre entre la protection de la création de richesse et l'indispensable redistribution à ceux qui en ont le plus besoin ; la création du bouclier social, avec le RSA, offre un exemple supplémentaire de cette volonté.

J'en viens à la préparation de la loi de finances pour 2011 et au séminaire qui, animé par le Premier ministre, a réuni l'ensemble des ministres concernés. Monsieur le sénateur, la rigueur, ce serait l'augmentation des impôts.

Or il n'y en aura pas ! Notre taux de prélèvements obligatoires, exprimé en points de PIB, est l'un des plus élevés parmi les pays développés ; dans ces conditions, il n'est pas question une seule seconde d'augmenter les prélèvements obligatoires.

Dès lors, qu'allons-nous faire ? Nous allons faire en sorte que la situation française soit à ce point exemplaire que nous puissions être présents au rendez-vous que nous nous sommes fixé avec nos partenaires.

Cela signifie, il est vrai un effort de réduction des déficits de deux points l'année prochaine ; un total respect des engagements qui ont été pris dans le cadre de la loi de programmation triennale des finances publiques ; un effort sur les dépenses fiscales – et non pas sur les niches –, à hauteur de 5 milliards d'euros au cours des deux années qui viennent ; des actions puissantes sur les trois sources de dépenses collectives que sont les dépenses de l'État, les dépenses sociales et les dépenses des collectivités locales.

Je pourrais aussi vous répondre, monsieur le sénateur, qu'il faut cesser de crier avant d'avoir mal. Toutes les informations qui seront diffusées, ici ou là, dans les deux mois qui viennent, c'est-à-dire jusqu'à ce que le Premier ministre rende ses arbitrages et que le Président de la République fasse ses choix, seront autant de ballons d'essai, lancés pour alimenter certains débats. Pour l'instant, aucune solution n'est privilégiée, aucune piste n'est favorisée.

Pour conclure, monsieur le sénateur, l'esprit de responsabilité qui nous anime est très éloigné de l'esprit de démagogie – ce mot m'a servi d'introduction, il sera également ma conclusion – qui a présidé à la rédaction de votre question. Mais je garde le livre !



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

Coordination : Nicolas BOUILLANT

Aïcha Kraï

Secrétaire de rédaction - publication - réalisation et conception

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

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

Reprographie : Sénat