

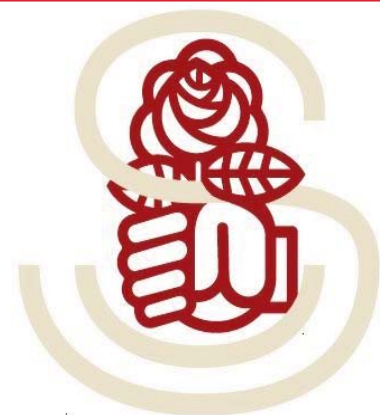


**B u l l e t i n**  
**du Groupe Socialiste**  
**du Sénat**

**n° 165**

**Jeudi 16 décembre 2010**

<b>L'Edito du Président...</b>	<b>3</b>
<b>Notes d'information sur...</b>	<b>4</b>
<b>Interventions des sénateurs...</b>	<b>11</b>
<b>Dans la presse...</b>	<b>55</b>
<b>Communiqués de presse...</b>	<b>56</b>



**Groupe Socialiste du Sénat**

# S O M M A I R E

## 3 L'EDITO DU PRÉSIDENT...

## 4 NOTES D'INFORMATION SUR...

- **Loi de finances rectificative pour 2010 - Collectif budgétaire**
- **Proposition de résolution tendant à adapter le chapitre XI du Règlement du Sénat aux stipulations du traité de Lisbonne concernant les parlements nationaux**

## 11 INTERVENTIONS...

- **Proposition de loi constitutionnelle tendant à renforcer la fonction de représentation par le Sénat des collectivités territoriales de la République** : intervention de Jean-Pierre MICHEL

- **Proposition de loi relative aux télécommunications** : intervention de Michel TESTON

- **Projet de loi de modernisation des professions judiciaires et juridiques réglementées** : interventions de Jean-Pierre MICHEL, Alain ANZIANI et Nicole BONNEFOY

- **Proposition de loi relative à la compensation des allocations individuelles de solidarité versée par les départements** : interventions d'Yves DAUDIGNY, Yves KRATTINGER, Gérard MIQUEL, Didier GUILLAUME et Claude HAUT

- **Débat d'orientation sur la défense antimissile dans le cadre de l'OTAN** : interventions de Daniel REINER, Didier BOULAUD, Dominique VOYNET et André VANTOMME

## 55 DANS LA PRESSE...

- **«Réinventer le rôle d'un Sénat modernisé»** - Point de vue paru dans la Tribune du 16 décembre 2010 par Jean-Pierre BEL, Président du Groupe socialiste du Sénat

## 56 COMMUNIQUÉ DE PRESSE...

- Le Sénat supprime les établissements publics d'enseignement primaire

- **Projet de loi de finances pour 2011** : «Non au traitement de faveur à l'enseignement privé ! Oui à une meilleure formation des enseignants pour mieux lutter contre les inégalités scolaires !

- **PACS** : une privatisation rampante

- Pour une compensation par l'Etat des allocations individuelles de solidarité !

# L'édito du Président...

## 2010-2011 : de beaux combats... de grands projets

L'année 2010 touche à sa fin. Ce fut une année particulière et, à bien des égards, une année lourde en difficultés. La crise économique, la pire depuis les années 1930, se poursuit. Nos compatriotes souffrent, et la droite n'a pas réussi à trouver les remèdes pour faire



face à la situation. Pire, elle a mis en place une politique économique totalement inadaptée, car dogmatique et aveugle : du côté des recettes, les cadeaux fiscaux aux clientèles les plus privilégiées se sont poursuivis en même temps que rien n'a été fait pour remédier à la profonde injustice de notre fiscalité tant nationale que locale. Du côté des dépenses, des coupes sombres ont été opérées, sans stratégie d'ensemble sur le rôle de l'Etat et des collectivités publiques dans un contexte de crise, et au détriment des territoires les plus fragiles de notre pays.

2011 fut aussi, pour les Français comme pour notre groupe parlementaire, une année de combats. Je pense bien sûr aux débats sur le projet de loi dit de réforme des retraites, au cours desquels nous avons combattu les propositions injustes et inefficaces de la droite tout en faisant entendre dans l'hémicycle un autre projet, financé, crédible et basé sur l'équité.

Plus généralement, je tiens à saluer ici le travail de toutes les sénatrices et de tous les sénateurs, tout au long de l'année, que ce soit sur les débats budgétaires, le travail législatif ou les activités de contrôle de notre haute assemblée. Et je veux remercier les collaborateurs du groupe et les assistants pour leur implication et leur suivi des dossiers.

Dans quinze jours commencera une nouvelle année. Ce sera une année cruciale, pour les Français, pour la gauche et aussi pour nous, ici, au Sénat. 2011 en effet sera l'année de nombreux rendez-vous. Le rendez-vous du projet, qui sera finalisé dans le courant de l'année à venir et qui devra être robuste, enthousiasmant et crédible pour convaincre les Français. Le rendez-vous des primaires, au terme desquelles nous choisirons notre candidat ou notre candidate pour l'élection présidentielle. Et le rendez-vous de l'alternance au Sénat, pour que nous puissions, demain, réformer en profondeur notre pays.

A l'approche de ces échéances, restons combattifs, déterminés, sereins, et conscients tant des enjeux que de la responsabilité qui pèse sur nous. C'est dans cet état d'esprit que je vous souhaite, à toutes et à tous, ainsi qu'à vos proches, de très bonnes fêtes et, d'ores et déjà, une très bonne année 2011.

A l'année prochaine !

**Jean-Pierre BEL**

# Note d'information sur...

## Loi de finances rectificative pour 2010

Collectif budgétaire 2010 n° 4 (LFR 4)

### 1) Calendrier

#### Assemblée nationale

- P.J.L n° 2944
- Rapport Gilles Carrez n° 2998
- Discussion : 7-8-9- décembre

#### Sénat

- Texte adopté par l'Assemblée nationale : n° 163
- Rapport Philippe Marini n° 166
- Délai limite pour le dépôt des amendements : mercredi 15 décembre
- Discussion : mercredi 15 (DG : 27 minutes pour les socialistes), jeudi 16 et vendredi 17 décembre 2010
- CMP : lundi 20 décembre, à 14 H 30, au Sénat
- Lecture de la CMP : mardi 21 décembre, le soir

### 2) Contexte

- **Le PIB a progressé de 0,2 %** au 1er trimestre, de 0,7 % au 2ème, de 0,4 % au 3ème, et devrait progresser de 0,6 % au 4ème.
- **La croissance de l'année 2010** pourrait atteindre 1,6 %, soit légèrement au-dessus de la prévision officielle du Gouvernement, arrêtée à 1,5 %.
- **Le Gouvernement table sur une croissance de 2 % en 2011**, puis de 2,5 % en 2012 : des prévisions jugées trop optimistes par la plupart des économistes.
- **Net recul du déficit commercial en octobre**, en raison des grèves liées à la réforme des retraites.
  - Net recul en octobre du déficit commercial de la France, à 3,4 MD€ (contre 4,4 MD€ en septembre).
  - Sur les 12 derniers mois, le déficit cumulé s'établit à 50,8 MD€. Ce recul résulte pour l'essentiel de la baisse des importations d'hydrocarbures, liée notamment aux mouvements sociaux d'octobre.
- **Très légère diminution du déficit budgétaire** : en 2010, il pourrait s'établir à 149,7 MD€ en exécution (contre 152 MD€ d'euros prévus dans la dernière LFR)
  - Au 31 octobre 2010, les dépenses (budget général et prélèvements sur recettes) atteignent 354,3 MD€ (contre 303,2 à la même date de 2009). **Ces dépenses plus importantes** comprennent notamment 25,9 MD€ de décaissements pour les « investissements d'avenir » financés par le grand emprunt lancé en début d'année, ainsi que 26,6 MD€ de la « **compensation-relais** » mise en place cette année au profit des collectivités territoriales, dans le cadre de la réforme de la taxe professionnelle.

- **Les recettes du budget général** (nettes des remboursements et dégrèvements) s'établissent fin octobre à 223,6 MD€ (contre 186,2 un an plus tôt), une progression notamment liée à la reprise, après l'effondrement subi pendant la crise. Le produit des recettes fiscales nettes s'élève à 206,9 MD€, en hausse de 35,8 MD€ par rapport à la même date de l'année dernière, en raison de la non reconduction des mesures de relance de l'économie et à la reprise.
  - **Le PLFR (article 5) fait état d'un déficit de l'Etat de 149,7 MD€, en retrait de 2,3 MD€ par rapport à la prévision**, mais cette légère amélioration du déficit est trompeuse :
    - En dépit d'une croissance 2010 supérieure aux attentes, **les rentrées fiscales sont inférieures de 1,2 MD€ aux prévisions**, du fait du dérapage de certaines niches fiscales. Seuls quelques versements exceptionnels permettent de réduire le niveau de déficit.
    - **Des économies et des recettes exceptionnelles qui compensent des dérapages durables** est la combinaison de facteurs qui semble expliquer la légère réduction du niveau de déficit attendu cette année.
  - **Le dérapage des dépenses est lié :**
    - **à la crise** (contrats aidés, notamment),
    - **à des phénomènes plus structurels** (allocations aux adultes handicapés, aides au logement, opérations extérieures des armées...).
    - L'Etat a aussi vu sa **masse salariale progresser** davantage que prévu : celle-ci aura encore augmenté d'environ 1 % entre 2009 et 2010, en dépit des suppressions de postes.
    - Si le Gouvernement parvient à respecter la norme limitant à l'inflation l'évolution des dépenses de l'Etat, c'est grâce **à une moindre charge de la dette** (taux d'intérêt bas), et à de moindres prélèvements au profit de l'Europe.
  - **En ce qui concerne les recettes :**
    - en dépit d'une croissance deux fois plus élevée que prévu initialement (1,6 % au lieu de 0,75 %),
    - **les rentrées d'impôt sont inférieures de 1,2 MD€** par rapport à la LFR de juin.
    - Début d'explication : **le dérapage des avantages fiscaux** permettant de réduire l'IR, qui ont gonflé de 1,8 MD€ (dont le crédit d'impôt « développement durable »).
    - **Le regain de croissance pourrait n'être que neutre** sur le rendement des recettes fiscales, la hausse des droits de mutation ne faisant que compenser la baisse du produit anticipé de TVA (- 600 M€).
    - Cependant, **quelques recettes exceptionnelles :**
      - o la CDC a apporté 1 MD€ supplémentaire à l'Etat,
      - o les participations de l'Etat dans les entreprises publiques lui ont procuré 330 M€ de plus que prévu,
      - o la réforme de la taxe professionnelle aura coûté moins cher que prévu en 2010.
- **Mais en 2011, le coût de certaines dispositions fiscales pourrait continuer de croître** : en vitesse de croisière, la réforme de la taxe professionnelle pourrait coûter entre 400 et 900 M€ de plus que prévu, car la TP qui aurait été payée en l'absence de réforme a été sous-estimée.
- **Certains (pas les socialistes) estimaient que le non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant en retraite** permettrait de maîtriser la masse salariale : c'est faux ! Le PLFR est contraint d'augmenter les crédits de 500 M€ pour financer les dépenses de personnels en activité.
- **D'une façon générale, ce PLFR est révélateur du décalage entre les discours**, les annonces et les prévisions du Gouvernement et la réalité économique, financière, et budgétaire du pays.
- **La dette française étant détenue à 70 % par des étrangers non résidents**, ce PLFR ne semble pas de nature à rassurer les marchés...

### 3) Table des articles

#### A) Dispositions relatives aux collectivités territoriales

- **Article 1er : Compensation des transferts de compétences aux départements** par attribution d'une part du produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers (TIPP)
- **Article 2 : Compensation des transferts de compétences aux régions** par attribution d'une part du produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers (TIPP)

#### B) Autres dispositions

- **Article 3 : Ratification d'un décret relatif à la rémunération de services rendus par l'État**
- **Article 4 : Rectification des conditions du partage** de la trésorerie du compte de commerce « Opérations industrielles et commerciales des directions départementales et régionales de l'équipement »

#### C) Renforcer l'attractivité du territoire

- **Article 12 : Réforme du régime des sociétés de personne**
- **Article 12 bis - Régime d'imposition des éleveurs de chiens attelés** : soumission de l'ensemble de leurs activités aux bénéfices agricoles
- **Article 12 quater – Information du Parlement** sur l'impact du régime de l'**auto-entrepreneur** sur les finances publiques

#### D) Financer l'accession à la propriété

- **Article 13 : Réforme du plan d'épargne-logement (PEL)**

#### E) Réformer la fiscalité de l'urbanisme et des territoires

- **Article 14 : Réforme des taxes locales d'urbanisme** : taxe d'aménagement et versement pour sous-densité
- **Article 15 : Mesures de financement du Grand Paris** : instauration d'une taxe additionnelle à la taxe spéciale d'équipement affectée à la Société du Grand Paris et modernisation de la taxe locale sur les locaux à usage de bureaux, les locaux commerciaux et les locaux de stockage perçue dans la région Ile-de-France
- **Article 16 : Dispositions fiscales relatives aux transports** en commun en Ile-de-France
- **Article 16 bis : Augmentation du versement transport** pour les communes et EPCI dont la population est comprise entre 50000 et 100 000 habitants
- **Article 17 : Révision des valeurs locatives foncières** des locaux professionnels
- **Article 17 bis : Réduction de la taxe locale** sur la publicité extérieure pour certains magasins nécessitant de grandes surfaces
- **Article 17 ter : Extension du bénéfice de l'exonération de TFPB** au profit des immeubles universitaires construits dans le cadre d'un contrat conclu avec des sociétés dont le capital est entièrement détenu par des personnes publiques.
- **Article 17 quater : Exonération de CFE** pour les vendeurs ambulants de journaux
- **Article 17 quinquies : Extension de la réduction de CFE** « prorata temporis » aux parcs d'attraction et de loisirs
- **Article 17 sexies : Informations fournies aux collectivités territoriales** sur les impôts non recouverts par voie de rôle
- **Article 17 septies : Aménagement de la taxe additionnelle à la CFE** perçue par les chambres consulaires.

## F) Encourager les comportements favorables à l'environnement

- **Article 18 : Modification du barème du malus automobile**
- **Article 19 : Aménagement du régime de la taxe générale sur les activités polluantes** portant sur l'acide chlorhydrique et sur les émissions d'oxydes de soufre et d'azote
- **Article 20 : Modification des dispositions relatives à l'éco-taxe poids lourds**
- **Article 20 bis : Prorogation en 2012 et 2013 du dispositif de défiscalisation applicable aux biocarburants.**

## G) Moderniser et simplifier les procédures fiscales et douanières

- **Article 21 : Création d'un régime de consolidation du paiement de la TVA au sein d'un groupe**
- **Article 22 : Simplification des procédures douanières et fiscales**
- **Article 23 : Allègement des obligations déclaratives** des ayants-droit l'année du décès
- **Article 24 : Simplification du calcul du seuil de chiffre d'affaires** applicable aux auto-entrepreneurs
- **Article 25 : Harmonisation des procédures de recouvrement** forcé au sein de la DGFIP
- **Article 26 : Modernisation des modalités de paiement** des impôts des particuliers et des professionnels
- **Article 26 bis- Prélèvement à la source** des gains résultant de la levée de stock-options, de l'attribution d'actions gratuites ou de bons de souscription de parts de créateur d'entreprises pour les personnes non domiciliées en France
- **Article 26 ter – Mesures transitoires** d'adaptation de certains dispositifs fiscaux à la réforme des retraites
- **Article 26 quater – Fiscalisation des prestations de retraite** versées sous forme de capital
- **Article 26 quinquies – Exclusion des heures** non réellement effectuées du crédit d'impôt en faveur de l'emploi d'un salarié à domicile
- **Article 26 sexies – Sursis d'application pour les dispositifs fiscaux** de l'investissement locatif aux conditions de 2010
- **Article 27 : Amélioration des outils juridiques du contrôle fiscal** dans le cadre de la lutte contre la fraude et l'économie souterraine
- **Article 28 : Renforcement et adaptation des pouvoirs de contrôle** des agents de l'administration des douanes (exercice de l'action fiscale - procédure de rectification contradictoire - Cyberdouane)
- **Article 28 bis – Droit d'accès de TRACFIN aux fichiers de l'administration fiscale**
- **Article 28 ter – Echange de renseignements** visant les associations et les fondations entre la direction générale des finances publiques et les services préfectoraux

## H) Adapter notre droit à l'environnement juridique communautaire

- **Article 29 : Mise en conformité ou en cohérence avec le droit communautaire** de diverses mesures applicables en matière de TVA
- **Article 30 : Mesures de réforme de la fiscalité sur les tabacs**
- **Article 30 bis – Ajustement du taux** du droit de licence dû par les débiteurs de tabacs

## I) Autres mesures

- **Article 31 : Reconduction du dispositif de remboursement partiel** aux agriculteurs des taxes intérieures de consommation sur les produits énergétiques (TIPP et TICGN)
- **Article 32 : Dispositif en vue d'éviter les doubles impositions** et de prévenir la fraude et l'évasion fiscales dans les relations avec le territoire de Taiwan
- **Article 32 bis – Aménagement du calcul de la taxe sur la publicité télévisée**, pour tenir compte de la spécificité des chaînes d'information

- **Article 32 ter : Plafonnement de la « contribution pour une pêche durable »** en fonction de la valeur ajoutée de l'entreprise
- **Article 33 : Ajustement des affectations du droit de consommation sur les tabacs**
- **Article 34 : Création d'un fonds exceptionnel de soutien aux départements en difficulté** alimenté par un prélèvement en 2010 sur les ressources de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA)
- **Article 34 bis : Modification de la Dotation générale de décentralisation** – formation professionnelle attribuée à Mayotte
- **Article 35 : Extension aux départements d'outre-mer du dispositif de soutien à l'industrie cinématographique** et de son financement par la taxe sur le prix des entrées aux spectacles cinématographiques
- **Article 36 : Modification de la redevance pour pollutions diffuses**
- **Article 37 : Mutualisation du recouvrement de certaines redevances des agences de l'eau**
- **Article 37 bis : création d'un fonds d'accompagnement vers et dans le logement**
- **Article 37 ter : Affectation de l'actif d'un office HLM suite à sa dissolution**
- **Article 37 quater : Perception d'une redevance** pour les contrôles renforcés à l'importation d'aliments pour animaux d'origine non animale
- **Article 37 quinquies : Augmentation de la taxe d'aéroport**
- **Article 37 sexies : aménagement de la taxe sur les nuisances sonores aériennes**
- **Article 37 septies : Instauration d'une taxe sur les installations nucléaires de base**, au profit de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire
- **Article 38 : Garantie des emprunts émis par l'Unédic en 2011**
- **Article 39 : Octroi de la garantie de l'État à la société SNPE** à l'occasion du projet de cession de ses activités de propulsion solide
- **Article 40 : Octroi de la garantie de l'État** au titre du financement par la Caisse des dépôts et consignations de la part française de la facilité financière accordée à EADS pour l'A400M
- **Article 41 : Confirmation de la garantie accordée à la Caisse des dépôts et consignations** pour les opérations de liquidation de la Compagnie BTP
- **Article 42 : Modification et prorogation de divers dispositifs de garantie**
- **Article 42 bis - Garantie de l'État pour les prêts** que pourrait octroyer la Caisse des dépôts et consignations sur fonds d'épargne au projet d'infrastructure de transport ferroviaire dénommé « Autoroute ferroviaire atlantique ».
- **Article 43 : Augmentations des parts de capital** non appelées des banques de développement
- **Article 44 (nouveau) – Reclassement de certains maîtres de conférences** de l'enseignement supérieur agricole
- **Article 45 (nouveau) – Autorisation des activités de la Française des jeux en Nouvelle-Calédonie**

---

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 d'information sur...

## Proposition de résolution tendant à adapter le chapitre XI du Règlement du Sénat aux stipulations du traité de Lisbonne concernant les parlements nationaux

### Calendrier

PPR tendant à adapter le chapitre XI du Règlement du Sénat aux stipulations du traité de Lisbonne concernant les parlements nationaux (n°155) présentée par MM Larcher, Hyst, Arthuis, Mme Dini, MM Emorine, Legendre, de Rohan et Bizet.

- **Mercredi 15 décembre 2010** : Nomination d'un rapporteur en commission des Lois et examen du rapport.
- **Lundi 20 décembre** : Délai limite amdots séance (11h) et **examen en séance publique** (1h de DG, 16 min pour le groupe socialiste).

Cette PPR est issue des travaux du groupe de travail « clause de revoyure » sur les nouveaux fonctionnements engendrés par l'application de la révision constitutionnelle de 2008 et le nouveau Règlement qui en a découlé. Un texte a été proposé par Bernard Frimat et Jean-Jacques Hyst au groupe de travail, composé de membres des différents groupes politiques, qui l'a approuvé.

Il s'agit de compléter le chapitre XI bis du Règlement, relatif aux affaires européennes, par trois articles nouveaux, afin de permettre au Sénat d'exercer les nouveaux pouvoirs conférés aux parlements nationaux par le traité de Lisbonne.

C'est une vieille requête de la France, comme le rappelle Hubert Haenel dans son rapport d'information (n°393) que de mieux associer les parlements nationaux à la vie de l'Union européenne. Cette association devant permettre de rapprocher les citoyens de l'UE et de combler le « déficit démocratique ». En la matière, et cela a été abondamment souligné pendant la période de ratification, le traité de Lisbonne apporte enfin des réponses : pour la première fois un article spécifique au rôle des parlements nationaux au sein de l'UE est présent dans le traité (article 12), et de nouveaux pouvoirs leur sont accordés notamment en ce qui concerne le contrôle de la subsidiarité.

La révision constitutionnelle de 2008 avait anticipé la ratification et l'entrée en vigueur du traité créant deux nouveaux articles : les articles 88-6 et 88-7 concernant respectivement le contrôle de la subsidiarité et la possibilité pour le Parlement de s'opposer à la mise en œuvre d'une « clause passerelle ».

### Quels sont ces nouveaux pouvoirs ?

- Le Sénat peut adresser à la Commission européenne, au Parlement européen et au Conseil de l'Union des « **avis motivés** » sur le non-respect du principe de subsidiarité par un projet d'acte législatif européen. Le délai pour agir est de huit semaines à compter de la date de transmission du projet d'acte dans les langues officielles de l'Union.
- Le Sénat peut former **un recours devant la Cour de justice de l'Union européenne** contre un acte législatif européen, dans un délai de deux mois à compter de sa publication, **pour violation du principe de subsidiarité**. Le Sénat décide de former un recours en adoptant une résolution à cette fin ; toutefois, **le recours est de droit à la demande de soixante sénateurs**.

- **Le Sénat participe à l'exercice du droit d'opposition attribué à tout le parlement national dans deux cas :**
  - **la mise en œuvre des « clauses passerelles »** qui permettent le passage de l'unanimité à la majorité qualifiée pour une décision du Conseil, ou le passage d'une procédure autre que la codécision entre le Parlement européen et le Conseil à la procédure de codécision. Dès lors que le Conseil européen a manifesté l'intention de recourir à une « clause passerelle », cette initiative est transmise aux parlements nationaux. **Cette transmission ouvre un délai de six mois durant lequel tout parlement national peut s'opposer à la mise en œuvre de la « clause passerelle ».**  
Si, à l'expiration de ce délai, aucun parlement national n'a notifié son opposition, le Conseil européen peut statuer ;
  - **la détermination par le Conseil de la liste des aspects du droit de la famille pouvant faire l'objet d'une législation européenne selon la procédure de codécision.** Le Conseil statue à l'unanimité sur proposition de la Commission. Cette proposition est transmise aux parlements nationaux.  
En cas d'opposition d'un parlement national dans un délai de six mois suivant cette transmission, la décision n'est pas adoptée. »

#### **Présentation des articles de la proposition de résolution :**

- **L'article 73 octies précise les conditions d'adoption des « avis motivés »** et des décisions de former un recours devant la Cour de justice au regard du principe de subsidiarité.

Dans les deux cas, la décision du Sénat prend la forme d'une résolution, dont la procédure d'adoption est la même :

- **tout sénateur peut déposer une proposition de résolution ;**
  - un premier examen a lieu au sein de la commission des affaires européennes ; si elle adopte une proposition de résolution, celle-ci est transmise à la commission compétente au fond, qui peut la rejeter, l'adopter explicitement (avec ou sans modification), ou l'adopter tacitement (en laissant s'expirer le délai de huit semaines sans intervenir) ;
  - il n'est pas fixé de règles de délai pour les étapes de la procédure à l'intérieur d'un délai global de huit semaines, l'objectif étant que la commission compétente au fond dispose du meilleur délai possible pour se prononcer ;
  - **à tout moment, un président de groupe peut demander un examen en séance publique ;** si dans les sept jours, la Conférence des présidents ne s'est pas prononcée ou a rejeté la demande, la procédure reprend son cours.
- **L'article 73 nonies traduit dans le règlement la faculté donnée par la Constitution à soixante sénateurs** d'intenter un recours contre un acte législatif européen pour violation du principe de subsidiarité. Il précise que si une proposition de résolution ayant le même objet est en cours d'examen, cet examen est alors interrompu.
  - **L'article 73 decies précise la procédure par laquelle le Sénat peut adopter une motion tendant à s'opposer à une modification des règles d'adoption des actes de l'Union** dans les deux cas mentionnés plus haut (« clauses passerelles », droit de la famille).

---

**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>.**

# I n t e r v e n t i o n . . .

## Proposition de loi constitutionnelle tendant à renforcer la fonction de représentation par le Sénat des collectivités territoriales de la République - DG

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

[séance du mercredi 8 décembre 2010]

**M**onsieur le président, madame le ministre, mes chers collègues, la finalité de cette proposition de loi est très claire, son intitulé la traduit d'ailleurs explicitement : « renforcer la fonction de représentation par le Sénat des collectivités territoriales de la République » pour les textes « ayant pour principal objet l'organisation des collectivités territoriales au sens du deuxième alinéa de l'article 39 de la Constitution », c'est-à-dire ceux qui sont soumis en premier lieu au Sénat.



Il s'agit donc d'appliquer à ces textes la procédure prévue pour « les lois organiques relatives au Sénat [qui] doivent être votées dans les mêmes termes par les deux assemblées », ainsi que pour les propositions ou projets de loi de révision de la Constitution. Concrètement, il s'agit d'attribuer au Sénat un droit de veto pour les textes relatifs à l'organisation des collectivités territoriales, examinés en premier lieu par le Sénat.

Pourquoi le groupe du RDSE et son président proposent-ils une telle disposition ? La réponse est simple : parce que la majorité sénatoriale n'a pas joué son rôle et a gravement failli à sa mission ! Nous ne serions peut-être pas en train de débattre de cette proposition de loi, mesdames, messieurs les membres de la majorité sénatoriale, si, lors de l'examen du projet de loi de réforme des collectivités territoriales, vous aviez pleinement rempli la fonction de grands défenseurs des collectivités territoriales et des élus locaux que vous revendiquez et qui est d'ailleurs inscrite dans la Constitution !

Au lieu de cela, que s'est-il passé ? Vous avez renié les travaux de la mission commune d'information Belot-Krattinger qui proposait, après une large concertation, une réforme plus consensuelle des collectivités territoriales.

Lors de la discussion du projet de loi de réforme des collectivités territoriales, cédant à la volonté élyséenne – du moins, je le suppose... – et gouvernementale – j'en suis certain ! –, vous êtes, après moult tergiversations et marchandages, et sans craindre de vous contredire, revenus sur des dispositions qui avaient été adoptées à la quasi-unanimité dans cet hémicycle.

Ainsi, après avoir dans un premier temps voté contre la suppression de la clause générale de compétence des départements et des régions, vous avez fini par l'accepter, au détriment de la cohérence et de la solidarité des territoires. Vous l'avez fait contre l'avis de toutes les associations d'élus des régions, des départements et des communes, hormis l'association, totalement marginale à mon avis, créée au dernier moment par notre ex-collègue devenu ministre chargé des collectivités territoriales !

Le report de l'application de cette disposition n'y change absolument rien. Peut-être vous souvenez-vous de l'intervention du président du groupe UMP, M. Gérard Longuet, toujours très bon orateur, comme on a encore pu le voir hier soir : il faut la relire, car c'est un véritable monument ! Après avoir reconnu que l'Assemblée nationale était revenue sur tout, il avait néanmoins annoncé que son groupe voterait le texte, tout en proclamant sa volonté de reprendre le sujet dans les plus brefs délais ! Telle avait été la substance des propos de M. Longuet, se livrant à un exercice que je ne qualifierai pas, par respect pour le président du groupe UMP ! De la même manière, il est frappant de voir la majorité sénatoriale approuver la réduction du nombre des élus locaux, entérinant ainsi la défiance de l'exécutif à l'égard de ces élus, qui seraient trop nombreux et mauvais gestionnaires...

Une telle attitude est paradoxale, de la part de la chambre qui émane des suffrages des élus locaux !

La réduction du nombre des élus locaux par la création du conseiller territorial, élu hybride à deux têtes dont on ne sait pas encore – le Conseil constitutionnel le dira – s’il exerce un mandat ou deux, n’a pas pour objectif, contrairement à ce qui a été soutenu, de faire des économies, mais bien plutôt de diminuer l’effectif des élus départementaux et régionaux, majoritairement de gauche aujourd’hui – mais ce ne sera peut-être plus le cas demain ! En tout cas, la fusion des élections régionales et cantonales privera les citoyens d’un débat démocratique. La réduction du nombre d’élus locaux portera un coup à la parité et restreindra l’expression du pluralisme politique. À cet égard, je suggère à notre estimé président de la commission des lois d’élaborer une proposition de loi électorale simple, pour déterminer si le conseiller territorial disposera d’une voix ou de deux dans le collège des élus sénatoriaux à partir de 2014. Qu’il exerce un mandat ou deux, la question se posera de toute façon !

Voilà donc, chers collègues de la majorité, ce que vous avez voulu pour les collectivités territoriales ! Nous comprenons donc parfaitement que, dans ce contexte, nos collègues du RDSE, toujours très attentifs aux pouvoirs du Parlement, et notamment du Sénat, aient déposé cette proposition de loi constitutionnelle. Sa discussion permet de souligner la formidable occasion manquée de faire un pas supplémentaire vers une démocratie décentralisée.

Cette proposition de loi ne manque pas d’ambition, puisqu’elle vise à résoudre un problème politique susceptible de survenir entre l’Assemblée nationale, le Sénat et le Gouvernement. Toutefois, renforcer les pouvoirs du Sénat, afin qu’il puisse mieux jouer son rôle à l’égard des collectivités territoriales, est-ce la solution pour rééquilibrer les institutions et pallier l’absence de volonté politique et de cohérence au sein de la majorité sénatoriale d’aujourd’hui ? Je ne le pense pas ! Il serait en effet vain de donner le dernier mot au Sénat si, par ailleurs, sa majorité finit toujours par céder aux desiderata du Gouvernement ou du Président de la République.

Le Sénat n’est pas soumis aux mêmes contraintes institutionnelles que l’Assemblée nationale : il ne peut être

dissous et, nonobstant le fait que l’Assemblée nationale ait le dernier mot, il dispose d’une plus grande marge de discussion que celle-ci. Il lui revient de convaincre, de faire vivre la navette parlementaire : c’est à mon sens l’unique moyen de renforcer sa légitimité et de faire valoir sa spécificité de défenseur des collectivités territoriales, due à son mode d’élection.

D’ailleurs, lorsque le Sénat refuse de voter un texte conforme – il aurait pu le faire pour le projet de loi de réforme des collectivités territoriales – et qu’une commission mixte paritaire est convoquée par le Gouvernement, le Sénat a eu le dernier mot dans bien des cas, car il défendait des positions sages, relativement consensuelles, auxquelles se sont ralliés sénateurs et députés de gauche membres de la CMP.

Il en a été ainsi, notamment, lors de la discussion de la loi pénitentiaire ou de la loi relative à la rétention de sûreté. Cela a le mérite de ne pas bouleverser les équilibres institutionnels.

Pour notre part, nous considérons que le Sénat est membre à part entière du Parlement. Élu au suffrage universel indirect, il représente lui aussi le peuple souverain et fait montre d’une universalité d’intérêts. Il légifère sur tous les sujets ; les sénateurs sont les élus de la nation, ils sont comptables de l’intérêt général et aucunement des seuls intérêts des collectivités territoriales : la fonction du Sénat est bien plus large que cela.

Vouloir « particulariser » la procédure législative concernant les textes relatifs aux collectivités territoriales présenterait, à notre avis, l’inconvénient de perturber gravement le fonctionnement de nos institutions, en particulier le bicamérisme auquel nous sommes très attachés et qui consacre la prééminence de la chambre élue au suffrage universel direct.

L’existence même d’une seconde chambre dans notre système institutionnel ne fait plus débat. Il en va de même de la nature des compétences de cette dernière, qui doit conserver sa capacité législative générale. Nous ne voudrions donc pas que le Sénat voie ses compétences limitées, un jour, au seul domaine des collectivités territoriales, comme l’ont suggéré certains, et perde ainsi sa qualité de législateur de plein exercice, au même titre que l’Assemblée nationale.

Nous comprenons la démarche de nos collègues du groupe du RDSE, mais nous ne partageons pas, sur le fond, les objectifs de cette proposition de loi. Nous souhaitons cependant souligner dans quel contexte elle a été déposée. Nous sommes favorables à l'ouverture d'un débat institutionnel allant dans le sens d'un rééquilibrage des pouvoirs, notamment en élargissant la base électorale du Sénat, mais il n'est pas question pour nous, en l'état, de confier un droit de veto supplémentaire au Sénat.

Cependant, nous sommes évidemment opposés à ce que la commission des lois demande le renvoi à la commission d'une proposition de loi dont elle ne sait que faire. Bien qu'étant hostiles, sur le fond, à cette proposition de loi constitutionnelle, nous voterons donc contre la motion déposée par la commission des lois, afin que le débat puisse se poursuivre !

# I n t e r v e n t i o n . . .

## Proposition de loi relative aux télécommunications

### Discussion générale

par Michel TESTON, sénateur de l'Ardèche

[séance du mercredi 8 décembre 2010]

**M**onsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, la proposition de loi présentée par Daniel Marsin et certains de ses collègues du groupe du RDSE vise à mettre fin à un certain nombre de pratiques des constructeurs de téléphones mobiles et des opérateurs, qui peuvent léser l'abonné en entravant la libre utilisation de son téléphone mobile.



La proposition de loi prévoit tout d'abord de remédier au décalage existant entre les obligations des opérateurs et celles des constructeurs. Aujourd'hui, en application d'une directive européenne de 1999, transposée en 2001, les opérateurs ont l'obligation d'ouvrir leur réseau à l'ensemble des appareils de téléphonie mobile, quel que soit le constructeur. En revanche, les constructeurs de téléphones mobiles peuvent refuser l'accès à leurs appareils à certains opérateurs. Nous avons tous présent à l'esprit l'exemple de l'iPhone que son constructeur, Apple, avait configuré pour qu'il soit inaccessible aux opérateurs virtuels, c'est-à-dire à ceux qui ne disposent pas de leur propre réseau.

La présente proposition de loi vise aussi à imposer la gratuité du déverrouillage d'un téléphone mobile dès lors que l'abonné a acquis cet appareil dans le cadre d'un réengagement d'une durée égale ou supérieure à douze mois. Le contenu de ce texte a été salué par l'association de consommateurs UFC-Que Choisir. Or Pierre Hérisson, rapporteur de cette proposition de loi, a présenté, le 30 novembre dernier, devant la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménage-

ment du territoire, un certain nombre d'amendements qui avaient, à mon sens, dénaturé le texte en atténuant sa portée, et dont je dirai quelques mots.

Au travers d'un premier amendement, le rapporteur proposait la suppression de l'article 1er, au motif que les opérateurs ont déjà l'obligation d'ouvrir leur réseau à tous les appareils de téléphonie mobile, en application des dispositions de l'article R. 20-22 du code des postes et des communications électroniques. Notre groupe s'était abstenu lors de cette réunion de la commission, car nous préférons le texte de Daniel Marsin aux dispositions réglementaires existantes.

Au travers d'un deuxième amendement, dont les dispositions se substituerait au texte de Daniel Marsin interdisant aux fabricants de téléphones mobiles de refuser l'accès de leurs appareils à certains opérateurs de téléphonie mobile, M. le rapporteur proposait de prendre le temps de la réflexion et de la concertation. Il proposait de revenir sur ce sujet après la remise d'un rapport de l'ARCEP au Parlement et au Gouvernement, dans un délai d'un an après la promulgation de la loi.

Le groupe socialiste s'était étonné par ma voix, et il continue de le faire, d'ailleurs, que M. le rapporteur demande un énième rapport alors que, d'habitude, la majorité sénatoriale a tendance à juger superflues toutes les propositions que nous présentons en ce sens.

Le groupe socialiste avait donc voté contre cet amendement, puisqu'il est favorable au maintien du texte de la proposition de loi. Au travers d'un troisième amendement, M. le rapporteur prévoyait que le verrouillage, lors d'un abonnement initial, ne peut durer que trois mois – deux mois en cas de réabonnement – et que le déverrouillage est gratuit dans tous les cas. Le groupe socialiste ne s'était bien évidemment pas opposé à cet amendement.

Probablement pour se faire pardonner d'avoir atténué la portée de cette proposition de loi, M. le rapporteur avait déposé, en parallèle, trois amendements tendant à insérer des articles additionnels.

Le premier visait à imposer aux opérateurs de mettre les consommateurs en mesure de connaître le restant des sommes qu'ils doivent payer dans le cas d'une résiliation de leur contrat avant le terme de leur période d'engagement. Le deuxième tendait à prohiber la surfacturation, par les fournisseurs de services de communications électroniques, des services d'assistance téléphonique à leurs abonnés. Le troisième, et dernier, avait pour objet d'encadrer les frais de résiliation des abonnements à internet et de téléphone mobile. Lors de la réunion de la commission, le groupe socialiste avait voté ces trois amendements visant à insérer des articles additionnels.

Pour sa part, le groupe socialiste avait déposé trois amendements.

Aux termes du premier d'entre eux, à compter du 1er juin 2011 tout téléphone portable mis en vente sur le marché devra être équipé d'une prise standard pour sa recharge. Nous avons proposé des dispositions similaires à maintes reprises lors de l'examen de précédents textes, avec le succès que l'on sait, à cause de la majorité sénatoriale. Les deux autres amendements visaient une question qui nous paraît également importante, à savoir le droit à la connaissance des réseaux.

Par ailleurs, un certain nombre d'amendements ont été déposés par des sénateurs appartenant à d'autres groupes.

Mes chers collègues, nous en étions là avant la réunion de la commission qui s'est tenue ce matin, à onze heures trente. À cette occasion, M. le rapporteur a fait machine arrière pour revenir quasiment au texte initial, notamment en introduisant un amendement visant à intégrer, avant l'article 2 un article additionnel qui reprend quasiment l'article 2 de la proposition de loi de Daniel Marsin. Par ailleurs, un certain nombre d'amendements tendant à mieux garantir les droits des abonnés ont été votés, avec l'accord de M. le rapporteur. Par exemple, comme l'a rappelé Hervé Maurey, qui est à l'origine de cette proposition, il serait reconnu pour la première fois qu'une commune est réputée couverte en téléphonie mobile

quand les services qui sont visés à l'article L. 41 du code des postes et télécommunications électroniques sont offerts sur l'ensemble de son territoire. Cette disposition ne peut que nous satisfaire.

Cela étant, quelle mouche a donc piqué Pierre Hérisson depuis la semaine dernière ?

Quelle est la raison de ce soudain revirement ? Nous pouvons raisonnablement penser, tant c'est logique, que c'est la concertation avec l'auteur de la proposition de loi. Toutefois, s'agit-il de la seule explication ?

Mes chers collègues, je vous demande d'y réfléchir.

Quoi qu'il en soit, avant de nous prononcer définitivement sur cette proposition de loi, nous attendrons de constater que les bonnes intentions manifestées ce matin sont confirmées.

# I n t e r v e n t i o n . . .

## Projet de loi de modernisation des professions judiciaires et juridiques réglementées - discussion générale

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

[séance du mercredi 8 décembre 2010]

Les textes qui nous sont aujourd'hui soumis ne me réjouissent pas autant que MM. les rapporteurs et M. le garde des sceaux. Tout d'abord, je m'étonne, monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, qu'un projet de loi soit examiné au



cours d'une semaine d'initiative parlementaire. Je suppose que le groupe UMP doit tout au Gouvernement et que, de ce fait, il lui cède de son temps.

Ces textes sont de véritables fourre-tout ou, de façon plus littéraire, des sortes d'inventaires à la Prévert, inspirés de façon très partielle, pour ne pas dire très partisane, des rapports Guinchard et Darrois.

En effet, ils ne prévoient rien sur la formation des professionnels du droit. Je suppose donc qu'elle est excellente. Tel est d'ailleurs l'avis qu'a exprimé le président de la commission des lois ce matin. Selon lui, tout va bien dans le meilleur des mondes !

Non seulement ces textes ne contiennent rien sur l'accès au droit, mais ils ne prévoient rien non plus sur l'aide juridictionnelle. Il n'y a plus d'argent, ce n'est donc pas la peine d'en parler... Il le faudra pourtant, monsieur le garde des sceaux, lorsque nous parlerons de la garde à vue.

Ces textes ont donc non pas pour vocation principale d'améliorer le service offert aux justiciables, mais plutôt de servir les intérêts des différentes professions du droit, lesquelles se sont livrées à cette occasion à une véritable lutte corporatiste et fratricide.

Ces textes distribuent de nouvelles compétences aux uns et aux autres, selon la force des lobbies et leur proximité avec le Gouvernement, l'Élysée et le Président de la République lui-même, ou avec tel ou tel parlementaire faisant partie de tel ou tel cabinet d'avocats, nonobstant les conflits d'intérêts qui existent : aux uns l'acte d'avocat – il est certes clarifié, j'en conviens –, aux autres pour les calmer – les notaires –, des dispositions relatives à la publicité foncière, la possibilité d'enregistrer les PACS, le recueil du consentement à la procréation médicalement assistée ou à l'adoption. Tout ceci a un sens : c'est la privatisation du droit !

Nous y reviendrons tout à l'heure dans le détail.

Personnellement, je pense que les conflits juridiques doivent être traités par les tribunaux et que toutes les procédures annexes, qu'il s'agisse de la justice populaire au fond des cafés dans les banlieues parisiennes ou des procédures huppées entre cabinets d'avocats respectables, notamment parisiens, ce n'est pas la justice ; ce sont des compromis.

Je commencerai par évoquer l'acte d'avocat, disposition phare. Il a provoqué un tollé. Nous avons tous reçu des lettres passionnées à ce sujet. Celles que nous avons reçues cette semaine étaient beaucoup plus apaisées, des négociations ayant eu lieu entre-temps.

Pour ma part, je ne comprends pas l'intérêt de l'acte d'avocat. Il est vrai que les particuliers ont de plus en plus tendance à utiliser, pour des contrats simples, des formulaires types qu'ils trouvent sur internet et qui sont souvent de très mauvaise qualité. Je trouve donc très bien qu'un avocat puisse rédiger des contrats simples et y apposer sa signature pour rassurer les parties.

La question est de savoir si cet acte d'avocat aura un coût. S'il a un coût, maître Mézard, je ne sais pas comment vous ferez dans votre étude à Aurillac !



Cette question est centrale, car la rémunération de cet acte n'a pas été fixée. À cet égard, je partage le point de vue de M. le rapporteur : puisque l'avocat n'a pas de tarifs, il fera ce qu'il voudra.

Or les citoyens qui voudront avoir accès à cette nouvelle disposition, qui peut être intéressante, auront besoin de savoir combien cela leur coûtera ou s'ils pourront, si nécessaire, bénéficier de l'aide juridictionnelle. Sur ces sujets, les textes sont muets. Ce n'est pas la création de l'acte d'avocat qui incitera les justiciables à consulter un professionnel du droit, mais bel et bien le coût d'un tel acte.

En contrepartie, les notaires ont reçu l'assurance que seuls les actes authentiques pourraient donner lieu à la publicité foncière. C'est très bien ! Les règles encadrant la publicité foncière seront inscrites dans le code civil. On leur a également transféré un certain nombre de compétences, ce qui n'est rien d'autre qu'une privatisation ; cela s'appelle comme ça ! Mais si, monsieur le président de la commission des lois !

Je me souviens que, lors de l'examen du projet de loi sur le PACS, les notaires étaient les seules professions qui y étaient un tant soit peu favorables parce qu'ils considéraient, bien entendu, que le PACS devait être enregistré dans leurs études !

On a tenu bon ; on leur a dit qu'il n'en était pas question.

Le PACS peut être conclu en utilisant une convention type. À cet égard, la Chancellerie a très bien fait son travail, qui plus est très rapidement. Au cours des débats, les rapporteurs ont dit que, si un mariage avait précédé le PACS, s'il y avait des enfants ou des biens, il fallait faire appel à un notaire pour un coût qui, selon les notaires, devait être proche de celui de l'établissement d'un contrat de mariage.

Aujourd'hui, on organise le transfert des compétences des greffiers des tribunaux d'instance en matière d'enregistrement du PACS vers les notaires, pour les PACS faisant l'objet d'une convention par acte authentique. Il y en a qui vont être très satisfaits ! Les greffiers, je n'en sais rien... Il faudra bien déposer cet acte chez les greffiers des tribunaux d'instance. En tout cas, je pense qu'on aurait pu faire autrement.

Nous sommes bien entendu contre ces dispositions, qui auraient mérité un débat plus approfondi. Qu'est-ce qu'un PACS ? Où doit-il être signé ? À la mairie ? Au près des services de l'état civil ? Aux greffes des tribunaux d'instance ? Les greffes, il est vrai, ont beaucoup de travail. Ils sont assaillis par les notaires, qui veulent savoir s'il existe un PACS ou pas, notamment au moment des successions. Tout cela est exact. Néanmoins, ce sujet méritait mieux que le transfert aux notaires de cette compétence qu'ils réclamaient depuis dix ans et qu'ils ont enfin obtenu, en contrepartie, je suppose, de l'acte d'avocat restreint, en dehors de la publicité foncière.

Bien entendu, nous nous réjouissons, monsieur le rapporteur, que l'amendement de notre collègue Richard Yung, qui n'est malheureusement pas là pour assister à son triomphe aujourd'hui, ait été voté par la commission, après de multiples accords, puis désaccords. Nous avons même reçu une lettre du bâtonnier sortant de Paris disant qu'il n'était plus question de fusion...

Les professions d'avocat et de conseil en propriété industrielle ne pourront donc pas fusionner pour l'instant, jusqu'à ce que, peut-être, ils parviennent à un accord sur une autre formule. Sur ce point, nous sommes d'accord.

J'évoquerai maintenant la multipostulation, à laquelle, je le dis d'emblée, nous sommes absolument défavorables. La multipostulation, c'est le mercato.

Une carte judiciaire a été établie, sans véritable concertation, monsieur le garde des sceaux, vous le savez. Des tribunaux seront supprimés le 1er janvier prochain. J'irai d'ailleurs manifester la semaine prochaine contre la suppression d'un tribunal en Haute-Saône. On ne sait d'ailleurs pas où les magistrats iront se loger. À Vesoul ? Rien n'est prévu sur le plan immobilier. Peu importe ! On suppose que tout ira très bien dans le meilleur des mondes...

La multipostulation est prévue dans deux départements en raison de la suppression du tribunal du Vigan. Si, la suppression du tribunal de grande instance du Vigan. Oui, du tribunal d'instance. La circonscription des autres TGI a été modifiée. Pourquoi autoriser la multipostulation dans ces deux départements et pas ailleurs, alors que 54 départements, dans lesquels les limites des tribunaux de grande instance ont également été modifiées, pourraient être concernés ?

Nous voterons contre ces dispositions. Le problème qui se pose va bien au-delà de la multipostulation. Le problème est celui de la postulation tout court. Posons-le ! Mais nous ne sommes pas au Gouvernement, monsieur le président de la commission des lois. Lorsque nous serons au Gouvernement, nous ferons notre travail, dans l'intérêt général et non dans celui des professions qui nous seront les plus proches. Je ne parle pas de vous, monsieur le président de la commission, mais des autres...

Enfin, nous regrettons l'absence de dispositions concernant la formation des professionnels du droit. Une véritable modernisation des professions juridiques et judiciaires nécessite une réforme de fond de la formation. La démocratisation de l'accès à ces professions doit être une priorité. Nous avons déposé des amendements à cet égard, mais ils ont été balayés d'un revers de main par M. le rapporteur.

J'en viens maintenant à la proposition de loi relative à l'exécution des décisions de justice, aux conditions d'exercice de certaines professions réglementées et aux experts judiciaires, dont notre collègue François Zocchetto est le rapporteur.

Nous restons sur les positions qui étaient les nôtres en première lecture. Permettez-moi de répéter ce que j'ai dit tout à l'heure : pourquoi faudrait-il que le Sénat se couche ?

Nous restons défavorables à la procédure participative en matière de divorce. Notre collègue Patrice Gélard avait d'ailleurs eu la mauvaise idée de déposer deux amendements sur cette question, il les a vite retirés. Cela a dû le rendre malade ; il n'est pas là aujourd'hui.

Je ne comprends absolument pas l'intérêt de cette procédure. Personne, pas même les éminents avocats que j'ai consultés il y a quelques heures encore, n'a été en mesure de me l'expliquer. Nous souhaitons en revenir au texte du Sénat, car cette procédure est inutile : il y a le divorce par consentement mutuel ; la négociation dans les procédures de divorce...

De même, nous suivrons notre collègue Jacques Mézard concernant les actes d'huissier. Nous resterons fermes sur les positions prises ici en première lecture.

Les objectifs de modernisation et d'efficacité ne doivent pas nous faire oublier qu'une véritable amélioration de notre système consisterait à garantir l'égal accès de tous à la justice. Or tel n'est pas malheureusement ce que prévoit ce texte.

Notre vote final dépendra de la discussion des articles et des amendements, en particulier de l'adoption de nos amendements et de ceux du RDSE.

# I n t e r v e n t i o n . . .

## Projet de loi de modernisation des professions judiciaires et juridiques réglementées - discussion générale

par **Alain ANZIANI**, sénateur de la Gironde

[séance du mercredi 8 décembre 2010]

**M**adame la présidente, monsieur le garde des sceaux, chers collègues, cela a été dit à de multiples reprises, la modernisation des professions juridiques et judiciaires est une nécessité. Si j'ose dire, nous vivons dans le droit comme



M. Jourdain vivait dans la prose : sans toujours le savoir. C'est d'ailleurs une source de litige puisque nous savons que, selon l'adage, « nul n'est censé ignorer la loi ».f

Il faut que les professions du droit s'adaptent au mouvement que nous vivons actuellement, et que je ne décrirai pas davantage.

Je crois que le texte apporte des solutions sur un certain nombre de points. Peut-être toutefois considère-t-il le droit comme un produit commercial, et non pas comme un service à rendre. Avant de développer ces deux points, je voudrais dire un mot sur la méthode.

Nous aurions pu envisager un autre texte, plus ambitieux. J'ai en mémoire les propos du Président de la République, qui, après sa prise de fonction, a demandé que lui soient remis un certain nombre de rapports sur la justice. Je pense notamment au rapport Attali, qui avait pour ambition de « libérer la croissance française ». Le rapport Darrois, quant à lui, envisageait une « grande profession du droit », comme cela a été dit tout à l'heure, et insistait sur la formation des juristes. En définitive, après toute cette agitation intellectuelle – qui a certes été positive, bien que je ne souscrive pas aux conclusions qui en sont ressorties –, nous aboutissons à la suppression de la profession d'avoué – nous avons déjà examiné

cette question et y reviendrons bientôt – ni aux innovations qui figurent dans le projet de loi que nous examinons.

Comme je l'ai déjà dit, certaines dispositions me semblent utiles. Je suis notamment favorable à l'innovation que constitue l'acte contresigné par un avocat. En effet, hier, les avocats préparaient des actes qu'ils ne signaient pas toujours. Nous vivons par conséquent dans une sorte d'anonymat. Demain, les avocats devront signer ces actes et engageront par là leur responsabilité. La sécurité juridique sera donc améliorée, même si, comme cela a été souligné ce matin, il n'y aura pas d'obligation de contresignature pour l'avocat, qui pourra demeurer dans une sorte de « clandestinité ». Cette dernière remarque constitue peut-être le pan sombre de ce texte. Toutefois, cette mesure me paraît être une bonne chose. Je sais toute la polémique qui s'est élevée à ce sujet, mais je ne vois pas qui d'autre qu'un avocat pourrait contresigner l'acte, pour une raison qui me paraît évidente. En effet, la personne la mieux placée pour rédiger un acte solide et sécurisé est celle qui a l'expérience du contentieux, et l'avocat dispose de cette expérience.

Néanmoins, certaines dispositions soulèvent des questions. Je me suis déjà exprimé à ce sujet en commission : l'article 31 de la proposition de loi de Laurent Bêteille institue une procédure participative de négociation assistée par un avocat. Cela me laisse perplexe, je ne comprends pas quelle sera l'utilité d'une telle mesure, notamment dans le droit de la famille. Notre procédure actuelle prévoit déjà l'existence d'une convention, annexée à une requête. La convention est préparée par un ou deux avocats.

Si la convention convient, elle est soumise au juge pour homologation et, si elle ne convient pas, elle est « laissée dans le tiroir ». Qu'apporte de plus la procédure participative ? Son intérêt m'échappe, mais je suppose que vous m'éclairerez sur ce point.

Une autre disposition m'interroge ; il s'agit de l'article 6 du projet de loi, qui prévoit que le PACS peut faire l'objet d'une convention passée devant un notaire.

Avec cette disposition, nous instaurons deux sortes de PACS : le PACS classique, qui passe par le tribunal d'instance, et le PACS conclu chez le notaire. Cette disposition est-elle une bonne chose ? À qui profitera-t-elle ? N'existait-il pas d'autres solutions ? Le rapport Guinchard, par exemple, proposait que le PACS soit conclu en mairie. De nombreux partis, dont le mien, le parti socialiste, préconisent cette solution. Je vois des Girondins dans l'hémicycle, et j'ai pu lire ce matin dans le journal Sud Ouest que des « jeunes UMP » de Gironde se demandaient pourquoi le PACS ne pouvait pas être conclu en mairie. Cette voie aurait effectivement mérité d'être explorée.

J'ai dit tout à l'heure qu'il était nécessaire de renforcer et de moderniser les professions du droit. Elles doivent en outre devenir accessibles à tous les usagers. Malheureusement, comme beaucoup, je trouve, que ce texte ne dit rien sur cet aspect pourtant essentiel.

La France consacre à l'aide juridictionnelle un budget relativement faible en comparaison de ses pays voisins. Depuis 1991, les admissions à l'aide juridictionnelle ont augmenté de 160 %. Dans le même temps, les barèmes d'accès sont restés insuffisants, et aujourd'hui, pour bénéficier de l'aide juridictionnelle totale, il faut disposer de moins de 916 euros de revenus. Pour une aide juridictionnelle partielle, il faut percevoir moins de 1 367 euros. Ces plafonds laissent de côté une grande partie des justiciables, notamment des classes moyennes.

Monsieur le garde des sceaux, vous allez me répondre que le budget de l'accès au droit est en légère hausse dans le projet de loi de finances. Franchement, cette petite augmentation ne change rien, d'autant qu'elle intervient après plusieurs années de baisse. Elle n'est donc pas à la hauteur des besoins, et ce d'autant moins que la réforme de la garde à vue doit intervenir à partir du 1er juillet prochain.

Comment peut-on dans le budget pour 2011 ne pas anticiper les besoins en avocats que va engendrer la réforme de la garde à vue à partir du second semestre ? C'est l'un des mystères de notre manière de légiférer.

Pour terminer, je voudrais évoquer, monsieur le garde des sceaux, les propositions de la commission Darrois pour financer l'accès au droit. Elles ne nous conviennent pas toutes, mais elles avaient le mérite d'ouvrir un débat. Nous pourrions aussi prêter attention à une autre proposition qui consiste à faire participer les bénéficiaires des litiges, c'est-à-dire les sociétés d'assurance, qui réalisent 700 millions d'euros de chiffre d'affaires dans le domaine de la protection juridique. L'idée n'est pas tout à fait incongrue.

Au lieu de cela, l'article 41 du projet de loi de finances réalise une misérable économie sur le dos du bénéficiaire de l'aide juridictionnelle en le taxant du droit de plaiderie.

C'est bien pour cela que je dis « misérable » !

Monsieur le garde des sceaux, si nous voulons une société du droit, nous devons aussi favoriser le droit pour tous !

# I n t e r v e n t i o n . . .

## Projet de loi de modernisation des professions judiciaires et juridiques réglementées - discussion générale

par Nicole BONNEFOY, sénatrice de la Charente

[séance du mercredi 8 décembre 2010]

**M**adame la présidente, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, les deux textes que nous examinons aujourd'hui sont très importants, car ils touchent à l'organisation des procédures juridiques et concernent, de ce fait, la vie quotidienne de nos concitoyens. Nous devons donc être particulièrement vigilants sur ces questions.



Il est vrai que le droit ne peut plus être pratiqué comme il y a vingt ou trente ans. Notre société ne cesse d'évoluer, tout comme les pratiques juridiques. Notre système, comme tout système, est imparfait, et il est tout à fait souhaitable que nous le modernisons. Pour autant, ces évolutions doivent, avant tout, poursuivre un objectif prioritaire : celui d'atteindre une justice efficace et égalitaire, garante de la paix sociale et de l'égal accès au droit pour tous. Ces valeurs sont le fondement de notre République et il est de notre devoir de les défendre et de les préserver.

Je pensais que ce projet de loi allait dans ce sens, qu'il pouvait améliorer notre système, en termes tant d'accès au droit que de sécurité juridique. Or, malgré certaines avancées, il apparaît bien timide et il n'est malheureusement pas à la hauteur des enjeux. En effet, je reste très sceptique sur les réelles conséquences de cette réforme pour le justiciable et je m'interroge sur les réelles motivations qui ont poussé le Gouvernement à déposer ce projet de loi.

Madame Alliot-Marie, alors garde des sceaux, avait présenté ce projet de loi comme devant répondre à trois

priorités : il s'agissait de renforcer la sécurité juridique, de simplifier les procédures et de moderniser l'exercice des professions du droit.

Or il semble bien que la réforme qui nous est aujourd'hui soumise se consacre quasi exclusivement à moderniser ces professions réglementées, au détriment de la satisfaction des besoins des justiciables. Nous pouvons légitimement nous interroger sur les raisons de ce choix.

Beaucoup ont dénoncé une réforme purement corporatiste. Je n'entrerai pas dans cette polémique qui consiste à montrer du doigt telle ou telle profession. Mais force est de constater que, dans l'élaboration de ce texte, ainsi que dans les débats qui se sont déroulés à l'Assemblée nationale et en commission, l'intérêt du justiciable n'a pas toujours été la principale source de motivation du législateur.

Ce projet de loi concrétise certaines recommandations du rapport Darrois qui devaient contribuer à « renforcer les professions du droit et les inciter à travailler ensemble, pour mieux répondre aux besoins des usagers et relever les défis de la concurrence internationale dans le domaine du droit ». J'ai bien peur que seul ce dernier objectif ait des chances d'être atteint. En effet, la réforme de la formation des professionnels du droit n'a pas été abordée et les besoins des usagers ne seront certainement pas plus satisfaits après l'adoption de ce texte.

Que va-t-il réellement apporter pour la majorité des Français, et notamment les plus modestes ? Très peu de chose ! Renforcera-t-il réellement la sécurité juridique des justiciables, comme on nous le présente ? Rien n'est moins sûr.

Pour illustrer mon propos, j'envisagerai bien évidemment la mesure phare de ce texte : la création de l'acte contre-signé par avocat.

Préconisé par le rapport Darrois, cet acte poursuit l'objectif de renforcer la sécurité juridique des accords entre particuliers. Cette proposition part notamment du constat que de plus en plus d'actes sous seing privé sont conclus par des particuliers sans que les parties aient reçu le conseil de professionnels du droit. La prolifération des modèles de contrats, notamment sur internet, participe à ce phénomène et fragilise les parties n'étant pas en mesure de juger, en toute connaissance de cause, de la portée de leur engagement.

Le contreseing de l'avocat était censé y apporter une réponse. Les critiques ont été nombreuses sur cet aspect de la réforme, notamment de la part des autres professions du droit comme les huissiers et les notaires, qui voyaient, dans ce nouvel acte, un moyen pour les avocats d'étendre leur champ d'activité sans réellement renforcer la sécurité des justiciables.

Le risque n'est-il pas de laisser s'installer une confusion pour les justiciables en leur donnant l'illusion d'une sécurité identique à celle d'un acte authentique ? En effet, ce contreseing fera « pleine foi » de l'écriture et de la signature des parties, mais ne sera pas assorti de la même sécurité que l'acte authentique. On expose ainsi certains justiciables à des risques qu'ils ne peuvent mesurer, puisqu'ils penseront être titulaires d'un acte authentique alors qu'il s'agira d'un simple acte sous seing privé.

De plus, cela sous-entendrait que, jusqu'à maintenant, les avocats ne remplissaient pas leur devoir de conseil éclairé auprès des particuliers. Ce n'est bien évidemment pas le cas ! L'acte sous seing privé a déjà une valeur et la responsabilité de l'avocat est d'ores et déjà bien établie par la jurisprudence. La preuve du conseil de l'avocat n'a donc pas besoin d'être donnée par une cosignature.

Nous ne pouvons qu'être sceptiques quant à la réelle amélioration que cet acte apportera aux justiciables. Comme beaucoup l'ont souligné, la création de cet acte est avant tout une réponse à la demande des grands cabinets d'avocats cherchant un marché supplémentaire. La tension semble néanmoins être retombée avec la nouvelle rédaction de l'article 4 du projet de loi, qui permet de maintenir la nécessité d'un acte authentique pour la publicité foncière.

Mais une fois de plus, dans tous ces débats, quid du justiciable ? La seule certitude que nous puissions avoir porte sur les conséquences de la création de cet acte en termes financiers. Il est évident que l'acte contresigné par avocat, dont le montant ne peut être fixé par la loi, entraînera un surcoût pour l'utilisateur. En effet, les assurances risquent d'exiger une augmentation des primes pour les avocats qui dresseront de tels actes et, dans la pratique, les parties seront incitées à se faire représenter par leur propre avocat lors de la rédaction de l'acte contresigné.

Ce sont, une fois encore, les plus modestes qui en subiront les conséquences. À ce sujet, il aurait fallu prévoir, dès maintenant, la prise en charge de l'acte d'avocat par l'aide juridictionnelle. Il y va de l'égalité de tous devant le droit.

Je regrette profondément que ce débat ait été renvoyé à plus tard à l'Assemblée nationale. Si nous voulons moderniser notre droit, il faut qu'il soit accessible à tous : l'aide juridictionnelle est l'un des outils qui le permet. Elle devrait donc être au cœur de toute réforme de notre système judiciaire.

Par ailleurs, le rapport Guinchard avait suggéré de permettre aux mairies de conclure les PACS afin de soulager les greffiers des tribunaux d'instance. La présente réforme, qui se fixe pour objectif de moderniser notre système, aurait pu être l'occasion d'accéder aux requêtes de nombreuses associations qui réclament ce droit de longue date. Or le Gouvernement ne semble pas enclin à s'y résoudre.

Ainsi, partant de la suggestion de ce rapport, il propose seulement que le transfert de cette compétence se fasse au profit des notaires, pour les seuls PACS faisant l'objet d'une convention par acte authentique. Même si cette mesure simplifie certaines formalités entourant la conclusion d'un PACS, elle ne répond pas à la demande principale des associations et d'une majorité des Français, de pouvoir conclure cet engagement en mairie. Il est donc regrettable que nous n'ayons pas, une fois de plus, saisi l'occasion d'avancer concrètement en faveur des personnes pacées.

Je suis donc très sceptique également quant aux prétendues avancées apportées par cette réforme pour les justiciables.

Comme beaucoup, j'ai bien peur que, s'inspirant très clairement du système anglo-saxon, cette réforme n'opère un glissement progressif vers une privatisation du système.

En effet, la création de l'acte d'avocat permettra, tout d'abord, aux grands cabinets spécialisés en droit des affaires de marquer la valeur des actes dont l'élaboration leur est confiée, s'alignant ainsi sur le mode de fonctionnement des cabinets anglo-saxons.

Ensuite, on peut craindre que, du fait de la concurrence entre acte authentique et acte d'avocat, les actes très rémunérateurs ne soient accaparés par ces grands cabinets qui pourront fixer librement leur prix en fonction de la concurrence, laissant aux autres professionnels du droit la prise en charge d'actes peu rémunérateurs, précipitant ainsi la fermeture des petites structures.

De plus, en ouvrant la voie au développement de l'interprofessionnalité capitalistique entre les professions du droit, l'article 21 de cette réforme facilitera l'émergence de grands cabinets d'envergure, capables de s'inscrire dans la concurrence mondiale.

Enfin, en introduisant la multipostulation, vous ouvrez la voie à sa généralisation, ce qui risque de faire disparaître les avocats installés dans les barreaux de plus faible importance, qui subsistent bien souvent grâce aux rétributions de leurs actes de postulation.

Toutes ces mesures montrent bien que nous allons nous diriger vers un système de plus en plus centralisé, calqué sur le modèle anglo-saxon, qui fera les beaux jours des grands cabinets d'avocats parisiens, au détriment, très certainement, des autres professionnels du droit, y compris des avocats des petits barreaux, mais surtout – je l'ai rappelé tout au long de mon propos – des justiciables.

# I n t e r v e n t i o n . . .

## Proposition de loi relative à la compensation des allocations individuelles de solidarité versée par les départements - discussion générale

par Yves DAUDIGNY, sénateur de l'Aisne, cosignataire de la proposition de loi  
[séance du jeudi 9 décembre 2010]

**M**onsieur le président, madame la secrétaire d'État, monsieur le rapporteur, mes chers collègues, l'heure est grave pour les départements français. L'heure est grave, car ils sont aujourd'hui confrontés aux pires difficultés financières qu'ils aient connues depuis l'acte I de la décentralisation, il y a maintenant près de trente ans, et ce malgré les éléments que vient de citer M. le président de la commission des finances.



C'est donc avec beaucoup de détermination et de conviction que je vais présenter aujourd'hui devant vous cette proposition de loi relative à la compensation des allocations individuelles de solidarité versées par les conseils généraux déposée par mon groupe mais également par nos collègues des groupes RDSE et CRC-SPG.

Cette proposition est le fruit d'un travail de longue haleine, mené par les parlementaires et par les départements eux-mêmes au sein de l'Assemblée des départements de France sous la houlette de son président, Claudy Lebreton, et de son premier vice-président, Michel Dinet. Puisqu'ils sont présents dans nos tribunes aujourd'hui pour assister à ce débat important, je voudrais en profiter pour les saluer chaleureusement, ainsi que les présidents de conseils généraux assis à leurs côtés, quelle que soit leur sensibilité.

Car ce texte – il faut insister sur ce point – n'est pas une opération de communication partisane.

En l'occurrence, il n'y a pas, d'un côté, les départements de gauche ou du centre qui s'opposent au Gouvernement et, de l'autre, les départements présidés par des élus de la majorité présidentielle qui soutiennent ce même gouvernement. L'enjeu transcende ici les clivages politiques traditionnels.

Depuis le début, nous nous sommes appuyés sur le travail collégial entrepris par l'Assemblée des départements de France, qui, sur ce dossier, a d'ailleurs fait elle-même le choix du pluralisme et de la responsabilité. Je reviendrai dans quelques instants sur les principes énoncés par ce texte. Ceux-ci sont issus de la démarche lancée par les présidents de départements dans le cadre de leur association voilà plus d'un an.

En mars dernier, à l'unanimité, les présidents de conseils généraux membres du bureau de l'ADF soulignent l'urgence de la nécessité de conduire un travail sur le financement durable des allocations individuelles de solidarité, et de la nécessité de proposer des mesures législatives au Parlement.

À partir de cette date, plusieurs dizaines de départements, de gauche comme de droite, ont travaillé pendant plusieurs semaines, avec l'aide de spécialistes, à l'élaboration d'un texte législatif qui s'approche de celui dont nous débattons aujourd'hui. La première version de cette proposition de loi fut présentée aux présidents de conseils généraux à la fin du mois d'août. Ce jour-là, le bureau de l'ADF a donné mandat à son président, Claudy Lebreton, pour poursuivre le processus, notamment par la rencontre de l'ensemble des responsables de notre assemblée : présidence, groupes politiques, commission des finances et commission des affaires sociales.

Avec beaucoup de pédagogie, l'ADF a détaillé les tenants et les aboutissants de la démarche engagée.



L'accueil et l'écoute qui lui furent réservés par chacun d'entre vous à cette occasion honorent le Sénat. Ces échanges de grande qualité ont incontestablement nourri la proposition de loi et le texte qui a été déposé sur le bureau de notre assemblée n'aurait pas été ce qu'il est sans ces échanges constructifs.

Convaincus de l'importance de ce texte, trois groupes ont donc décidé de s'en emparer afin qu'il puisse connaître un véritable débouché parlementaire. En déposant cette proposition de loi en vue d'un examen par notre assemblée, nous avons fait écho à la demande unanime des cent deux présidents de départements réunis les 20 et 21 octobre dernier à Avignon pour le 80e congrès de l'Assemblée des départements de France.

Je cite la résolution unanime de ce dernier congrès : « Les présidentes et les présidents de conseils généraux sont satisfaits de l'accueil réservé à cette proposition et espèrent que les conditions seront réunies pour qu'elle aboutisse à la compensation quasi intégrale des trois allocations. »

Le texte que nous allons examiner aujourd'hui a donc une histoire et une légitimité, il a été mûrement réfléchi et permet enfin d'ouvrir, au sein de la représentation nationale, un débat très attendu par la France des départements, mais aussi, et surtout, par nos millions de concitoyens concernés par les prestations sociales universelles.

La notion de solidarité nationale est au cœur de notre démarche. Et il faut bien mesurer ici le rôle spécifique des départements en la matière. Les départements, par le biais de leurs conseils généraux, sont en effet les seules collectivités territoriales à verser, pour le compte de l'État, des allocations individuelles de solidarité. Ces dernières, et je reprendrai ici l'exposé des motifs du présent texte, « constituent un droit voté par le Parlement et auquel peut accéder une personne âgée pour compenser la perte d'autonomie due à son âge – c'est l'allocation personnalisée d'autonomie –, une personne qui ne touche pas suffisamment de revenus pour vivre dignement – c'est le revenu de solidarité active, auparavant revenu minimum d'insertion –, une personne handicapée pour adapter son environnement de telle sorte qu'elle puisse vivre pleinement sa vie et ses projets – c'est la prestation de compensation du handicap ».

Toute personne « accède à ce droit sur la base d'un examen de sa situation individuelle qui donne lieu à un plan d'aide ou à un contrat régulièrement évalué au regard de l'évolution de la situation de chaque personne ». « En résumé, une allocation individuelle de solidarité, c'est une somme d'argent attribuée à une personne sur la base à la fois d'un droit établi nationalement et d'une évaluation individuelle et régulière de la situation de chaque personne ».

L'allocation personnalisée d'autonomie, l'APA, la prestation de compensation du handicap, la PCH, et le revenu de solidarité active, le RSA, sont donc, par essence, des prestations universelles de même nature que les allocations familiales dont personne ne songerait ici à remettre en cause le paiement intégral par l'État. Sans vouloir faire offense au rapporteur de la commission des finances, nous ne nous plaçons pas ici dans un débat juridique pour savoir si ces allocations ont fait l'objet d'un « transfert de compétence » ou d'une « création de compétences à la charge des départements ».

Nous affirmons ici un principe général, celui du financement par la solidarité nationale d'allocations imaginées dans le droit fil du programme du Conseil national de la Résistance. Le préambule de la Constitution de 1946, intégré dans celui de notre Constitution actuelle, définit extrêmement bien ce principe. Il dispose ainsi que « tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler, a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence ». C'est bien ce fondement essentiel de notre pacte social républicain que nous souhaitons défendre à travers ce texte.

Néanmoins, monsieur le rapporteur, quand bien même seriez-vous insensible à ces arguments, nous sommes prêts à débattre avec vous de la question de la libre administration des collectivités territoriales. Peut-être avez-vous raison juridiquement quant à l'absence d'obligation constitutionnelle de financement intégral par l'État de l'APA et du RSA, compte tenu des régimes législatifs sur lesquels ils ont été créés. C'est précisément la raison pour laquelle nous souhaitons revoir la législation qui s'applique et clarifier les choses aujourd'hui, afin de « remettre à plat » le financement de ces dispositifs, conçus à une époque où en effet la situation économique était plus stable et les finances publiques plus sereines.

N'est-ce pas notre rôle de parlementaires de revisiter les textes que nous avons adoptés pour les rendre cohérents avec l'évolution de notre société ?

Aujourd'hui, le gouffre qui existe entre les dépenses réalisées par les départements pour payer les trois allocations et les recettes transférées par le niveau national à ce titre est de plus en plus vertigineux.

Devons-nous partager ce constat et ne rien proposer ? Que dire de la responsabilité du Parlement si celui-ci n'est pas en mesure de construire une réponse collective à cette situation inédite ?

Aujourd'hui, devant un tel déficit de financement, ne peut-on pas parler d'atteinte à la libre administration des collectivités territoriales ? Je note que c'est d'ailleurs sur ce fondement qu'une soixantaine de départements s'apprêtent à saisir le Conseil constitutionnel, au travers du dispositif de la question prioritaire de constitutionnalité, ou QPC.

Mes chers collègues, nous sommes plongés depuis plusieurs semaines dans le débat budgétaire. Cette proposition de loi arrive donc au bon moment, car nous savons tous qu'à travers ce texte nous répondons à une question de société. Il s'agit donc clairement d'un choix politique que le Parlement doit faire pour garantir à nos concitoyens qui en ont besoin une protection à la hauteur de notre histoire contemporaine. C'est pourquoi nous préconisons – et j'en viens par conséquent à l'explication de la proposition de loi en elle-même – « la compensation quasi intégrale de trois allocations ». Le texte que nous vous soumettons prévoit que cette compensation sera assurée après consultation de la Commission consultative sur l'évaluation des charges, la CCEC, et sera déterminée par la loi de finances selon les modalités habituelles, c'est-à-dire en recourant à la fiscalité ou aux dotations budgétaires.

Les six articles de la présente proposition de loi viennent donc préciser les modalités de ce rééquilibrage du financement de ces trois allocations.

L'article 1er vise à modifier la loi du 1er décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion, de façon que, à compter de 2010, et pour l'exercice 2011, la compensation des

charges résultant du transfert du RMI et de l'extension du RSA soit réajustée chaque année, après avis de la Commission consultative sur l'évaluation des charges.

Les articles 2 à 4 concernent l'allocation personnalisée d'autonomie, l'APA. Ils prévoient ainsi, d'une manière générale, que, à compter de 2010, les charges résultant pour les départements des prestations versées au titre de l'APA à domicile ou en établissement sont compensées sur la base des dépenses constatées aux derniers comptes administratifs des conseils généraux, après avis de la CCEC. Je n'entre pas dans les détails des différents calculs proposés à cet effet, mais il convient de préciser que le dispositif envisagé prend en compte ce que les départements finançaient avant la création de l'APA, c'est-à-dire la prestation spécifique dépendance, la PSD. Dans ces conditions, nous avons instauré un mécanisme qui déduit du droit à compensation le montant actualisé de cette PSD, et qui instaure ce que d'aucuns nomment un « ticket modérateur » à la charge des départements.

L'article 5 tend pour sa part à ce que les charges supportées par les départements au titre de la prestation de compensation du handicap, la PCH, soient compensées sur la base des dépenses constatées aux derniers comptes administratifs des conseils généraux.

Enfin, l'article 6 prévoit que le Gouvernement prendra par ordonnances les mesures nécessaires à l'application des dispositions envisagées par la présente loi aux départements et collectivités d'outre-mer.

Ces dispositions ont le mérite de la clarté, de la lisibilité et de l'efficacité. Malheureusement, si l'on en croit M. le rapporteur, elles iraient « toutes dans le sens d'une désresponsabilisation des départements dans la gestion des allocations ». Pardon de vous contredire une nouvelle fois, monsieur Guéné, mais vous semblez méconnaître là le fonctionnement réel de nos collectivités. Les élus qui dirigent les départements de France ne sont pas des irresponsables !

Pourquoi estimez-vous de la sorte que ces derniers ne sont pas capables de gérer avec le même sérieux l'argent des contribuables locaux et celui des contribuables nationaux ? Les conseillers généraux ne sont pas des enfants !

Ils pilotent l'action sociale locale depuis maintenant près de trente ans, et ils ont désormais toute la légitimité pour le faire.

J'ajoute deux éléments.

Premièrement, si la Conférence sur les déficits publics, initiée par le Gouvernement, a eu un mérite, c'est précisément de montrer que les collectivités ne sont pas responsables du déficit public et que, en matière de gestion, elles n'ont pas de leçons à recevoir.

Deuxièmement, notre responsabilité est bien là. En effet, la couverture qui est demandée, outre qu'elle prend en compte ce que les départements finançaient déjà, ne concerne surtout que le montant stricto sensu des allocations. En aucune manière cette proposition de loi ne vise à financer la mise en œuvre par les départements de la distribution de ces allocations, qu'il s'agisse des personnels dédiés ou des moyens administratifs consentis.

M. le rapporteur avance également dans son rapport que, d'une manière générale, « la réforme proposée remettrait en cause le principe même de la décentralisation du RMI et de la gestion décentralisée de la PCH ».

Mes chers collègues, je vous le dis tout net, pourquoi en lisant cette phrase avons-nous la désagréable sensation que le terme « décentralisation » est ici employé comme synonyme de « désengagement » ? Transférer des compétences, de quelque nature que ce soit, à des échelons infra-étatiques pour en améliorer la gestion ne signifie pas automatiquement une réduction drastique des coûts pour l'État de la politique en question. Pour le cas d'espèce, le coût de l'allocation décidée au niveau national devrait incomber intégralement à l'État. Si ce dernier avait encore la gestion du RSA, il serait d'ailleurs bien obligé de verser les sommes nécessaires aux bénéficiaires.

Cette vision de la décentralisation ne saurait être la nôtre. D'ailleurs, c'est bien dans le véritable savoir-faire qu'elles possèdent en matière de proximité qu'il faut chercher l'apport fondamental des collectivités. Cette gestion efficace, au plus près des besoins de nos concitoyens, est bien entendu source d'économies, et permet ainsi une utilisation équilibrée de la dépense publique.

Je suis d'ailleurs certain que, dans la suite du débat, mes collègues ne manqueront pas de décrire le dynamisme des politiques mises en œuvre par les collectivités territoriales.

Vous l'aurez bien compris, mes chers collègues, cette proposition de loi, et cela a déjà été dit, a donc un coût : celui de la mise en œuvre d'une solidarité nationale juste, efficace et pérenne.

Selon M. le rapporteur, « le coût pour l'État de l'adoption de ces propositions de loi aurait été de l'ordre de 3,34 milliards d'euros en 2009, ce qui n'apparaît pas réaliste dans le contexte actuel des finances publiques » – vous nous l'avez rappelé, monsieur le président de la commission des finances.

Il semble en revanche réaliste que le Gouvernement compte sur les départements pour assumer cette solidarité nationale. Il semble juste, pour le Gouvernement, d'accorder depuis 2007 plusieurs milliards d'euros d'exonérations fiscales à certains secteurs économiques ou à certaines franges de la population. C'est un choix politique qu'il convient de faire aujourd'hui en faveur de l'égalité, de la justice sociale, de notre pacte social républicain.

Je souhaite que, dans la suite de la discussion générale, mes collègues évoquent plus en détail cette question des ressources à mobiliser pour financer cette proposition de loi. Je compte sur eux pour faire preuve d'imagination, de réalisme, d'équité, de solidarité, et je sais qu'ils ne manquent pas d'idées, quelles que soient d'ailleurs les travées de cet hémicycle sur lesquelles ils siègent.

M. le rapporteur justifie enfin son opposition à cette proposition de loi par « la nécessité de ne pas court-circuiter les travaux en cours », notamment l'ouverture du chantier de la dépendance annoncé par le Président de la République.

Il convient de souligner deux points.

Premièrement, le déséquilibre du financement de ces trois allocations, reconnaissons-le, ne date pas d'aujourd'hui et du gouvernement actuel. En effet, dès la mise en œuvre de l'APA ou du RMI-RSA, des écarts entre les recettes et les dépenses ont été identifiés.

Deuxièmement, la « réforme » de la dépendance, déjà promise de nombreuses fois ces dernières années, n'abordera qu'une seule question, certes essentielle, celle des personnes âgées en perte d'autonomie.

Il est donc de ma responsabilité de dire que nous ne pouvons pas attendre le 1er janvier 2012 pour que ne soit traité – de quelle manière ? Cela reste à déterminer – qu'une seule des trois allocations visées par cette proposition de loi. Enfin, et surtout, la prééminence d'un débat – maintes fois annoncé et reporté – sur la prise en charge de personnes dépendantes, âgées et/ou handicapées n'exclut en rien que soit acté dès aujourd'hui par ce texte le principe de la compensation intégrale des allocations individuelles de solidarité par l'État.

Pour conclure, je voudrais vous dire, mes chers collègues, combien il faut aborder le problème du financement de ces allocations comme une question spécifique aux départements.

En effet, il n'existe aucun autre exemple répondant aux mêmes caractéristiques. Contrairement à la fausse comparaison qui est faite avec les transferts de compétences qui ont eu lieu lors de la mise en œuvre des premières lois de décentralisation, le financement des allocations individuelles de solidarité est d'une autre nature.

Tout en étant financées par le département, c'est toujours le Parlement qui en fixe le montant et les conditions d'attribution, qu'il s'agisse de l'APA, de la PCH et du RSA socle.

Ainsi, dans le même temps où ces responsabilités sont assumées par les départements, les lois fixent étroitement le cadre et les conditions dans lesquels les collectivités doivent les exercer.

Comparons avec une autre compétence transférée, les collèges : c'est le département seul qui fixe le rythme et le montant des investissements qu'il décide de faire dans les établissements et c'est l'assemblée départementale, seule, qui est redevable devant les concitoyens de ses choix d'investissement dans ces établissements.

Une seconde nuance – et elle est de taille ! – réside dans l'énormité des masses financières concernées par les décalages et leur accroissement qui sera de plus en plus important.

Dès lors, comment aborder aujourd'hui cette question ?

Il convient tout d'abord de ne pas l'enfermer dans le problème des seules ressources, mais d'interroger également son rapport au budget de l'État et aux questions qui y sont liées, à savoir, notamment, l'impôt et la CSG.

Il convient ensuite de la poser au regard du bilan que nous devons faire du pacte républicain de solidarité et du contrat social issu du programme du Conseil national de la Résistance, car les réponses durables que nous devons apporter en matière d'allocations individuelles de solidarité se posent dans les mêmes termes que celles que nous devons construire dans les domaines de la santé, des retraites et de la famille...

Le temps est venu aujourd'hui de reconstruire ensemble, à la fois en France et sur le continent européen, un nouveau contrat social, ferment d'un « vivre ensemble » conforté et durablement fraternel.

Le sort des allocations individuelles de solidarité participe de ce débat, et non d'une préoccupation comptable.

C'est la raison pour laquelle je vous demande, mes chers collègues, en dépit des réserves formulées par la commission et le Gouvernement, d'adopter ce texte.

# I n t e r v e n t i o n . . .

## Proposition de loi relative à la compensation des allocations individuelles de solidarité versée par les départements - discussion générale

par Yves KRATTINGER, sénateur de la Haute-Saône

[séance du jeudi 9 décembre 2010]

Monsieur le président, madame la secrétaire d'État, mes chers collègues, je veux d'abord saluer l'immense travail effectué, sur cette thématique, au sein de l'Assemblée des départements de France, l'ADF, et dont le congrès d'Avignon, en octobre dernier, fut sans conteste le point d'orgue. Je salue la présence parmi nous de son président, M. Claudy Lebreton, de son vice-président qui a beaucoup travaillé sur le dossier, M. Michel Dinet, ainsi que celle d'un certain nombre des représentants des départements. Jamais jusque-là nous n'étions parvenus à une telle convergence, pour ne pas dire unanimité.



Unanimité, d'abord, sur la nécessité d'un engagement des départements dans la mise en œuvre des solidarités sociales : l'APA, la PCH et le RSA. Unanimité, ensuite, sur un constat : l'effet de ciseaux, très important, subi par les départements en raison essentiellement de la compensation insuffisante, par l'État, du coût des trois allocations de solidarité. Unanimité, enfin, sur la nécessité d'un acte législatif pour régler ce problème structurel.

La séance d'aujourd'hui est donc une première victoire pour celles et ceux, nombreux, qui pensent que la solidarité nationale n'est pas un vain mot et que des réponses sont urgentes pour la viabilité à long terme du pacte républicain, et pour les départements en termes de financement sur le court terme.

Il s'agit d'une première étape parlementaire d'un combat qu'il faut poursuivre pour que les conseils généraux restent en situation d'agir quotidiennement à l'amélioration

du bien-être de nos concitoyens en concrétisant les solidarités sociales et territoriales.

Plus personne ne conteste sérieusement la spécificité des difficultés budgétaires rencontrées par les conseils généraux. Aucun autre niveau de collectivité ne subit un tel décalage entre la progression rapide de ses dépenses obligatoires et la stagnation de ses recettes.

Évoquant ce phénomène de désajustement à l'occasion de l'examen de la première partie du projet de loi de finances pour 2011 le 22 octobre dernier, notre collègue rapporteur du budget à l'Assemblée nationale a eu ces mots très justes : « Quand vous gérez au plus près, que vous réalisez toutes les économies possibles et que, malgré tout, vous rencontrez des difficultés, c'est que quelque chose ne va pas dans la structure même des financements ». Il parlait des conseils généraux.

M. Gilles Carrez a parfaitement raison : quelque chose ne va pas, et ce dérèglement est à chercher dans la nature même du système de compensation mis en œuvre depuis 2002 – nous en convenons. En octobre 2009, la Cour des comptes estimait déjà, à propos du financement de la décentralisation, que « les mécanismes retenus n'apparaissent ni satisfaisants, ni viables à long terme dans le domaine social ». Elle parlait des départements.

Or, dans le projet de loi de finances pour 2011, rien de pérenne n'a été proposé, bien que nous ayons eu à débattre de cette question au travers de nombreux amendements.

Les départements doivent faire face à des dépenses sociales – RSA, PCH, APA – croissantes – près de 13,5 milliards d'euros en 2010 – et le reste à charge net supporté par leurs budgets représentera, pour la seule année 2010, un montant de 5,3 milliards d'euros.

On peut d'ailleurs noter pour le département que j'ai l'honneur de présider, qui figure dans les 10 départements les plus pauvres, que la compensation 2010 atteint seulement 54 % des dépenses des allocations de solidarité. Cela traduit, en plus, un traitement injuste des inégalités territoriales dans la manière dont sont réparties les compensations.

Face à ce constat partagé bien au-delà des 102 départements de France, que nous propose le Gouvernement ? Trois choses essentiellement, la première étant la création, dans la loi de finances rectificative pour 2010, d'un fonds exceptionnel de soutien en faveur des départements doté de 150 millions d'euros. Mais je rappellerais que 75 millions d'euros sont en dotation... et 75 millions d'euros en avances remboursables.

Vous comprendrez bien qu'au regard des 5,3 milliards d'euros en jeu pour cette année, 2010, ce fonds fait figure de goutte d'eau dans un océan, celui de la dette de l'État à l'égard des départements. Sur ce point, je rejoins donc M. Claudy Lebreton quand il estime que « les conseils généraux ne demandent pas la charité ». Ils attendent des solutions durables et pérennes.

La deuxième solution avancée par le Gouvernement, c'est l'amélioration du système de péréquation actuel, notamment horizontal. C'est nécessaire, et il convient de soutenir une démarche ambitieuse sur ce sujet. Néanmoins, ces mécanismes de péréquation n'agiront qu'à la marge sur les budgets départementaux : 7 % à 8 % du décalage tout au plus. Je citerai ici une nouvelle fois M. Gilles Carrez qui écrivait dans son récent rapport rédigé avec M. Michel Thénault : « l'ensemble du besoin de financement créé par la hausse structurelle des dépenses ne sera couvert par la seule amélioration de la gestion des dispositifs, et par la péréquation horizontale », la solution ne pouvant venir, selon les rapporteurs, que « des arbitrages réglés par voie législative et réglementaire ».

Enfin, la troisième annonce, qui semble aujourd'hui être la réponse envisagée par le Gouvernement aux difficultés exprimées par les départements, c'est l'ouverture pour 2011 du chantier de la dépendance. Permettez-moi, là encore, de douter pour les raisons suivantes. Tout d'abord, cette réflexion ne favorise pas un règlement global de la compensation des trois allocations ; la PCH a son évolution spécifique ; le RSA ne serait pas traité

alors qu'il dérape financièrement sans que les conseils généraux puissent maîtriser quoi que ce soit dans la déviance du RSA.

Ensuite, parce que cette réforme ne serait pas effective avant, au mieux, l'année 2012, et plus probablement 2013. Enfin, parce que nous sommes en profond désaccord avec le Gouvernement concernant le recours obligatoire à l'assurance privée. Excusez-nous de penser que le recours à l'assurance privée ne change pas globalement le coût de la dépendance mais modifie uniquement le mode de financement. Nous ne sommes pas sûrs que ce recours allège, pour la société, la charge globale et diminue le nombre de personnes âgées.

Face à ces réponses insuffisantes de l'État, et dans un esprit de responsabilité qu'exige l'urgence de la situation, nous avons élaboré la solution qui nous semblait la plus appropriée pour résoudre cette question. Vous l'avez aujourd'hui entre les mains et, comme l'a fort bien dit Yves Daudigny lors de sa présentation, elle s'articule autour d'un principe fort : la mise en œuvre locale d'une solidarité nationale juste et équitable.

C'est la consolidation de notre pacte social républicain qui est en jeu. Nous devons trouver rapidement des ressources pour le financer et c'est au Parlement qu'il revient de délibérer sur ces choix, profondément politiques. Au mois de juin dernier, j'ai produit – et je vous demande d'y être attentifs – avec notre collègue M. Roland du Luart, membre du groupe UMP, au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, un rapport sur les compensations des transferts de compétences. À cette occasion, nous avons proposé, ensemble, une mesure essentielle : la clarification du financement des prestations de solidarité.

En effet, l'allocation personnalisée d'autonomie est financée par un concours de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie. Il en est de même de la prestation de compensation du handicap. Le revenu de solidarité active est financé par un concours du Fonds national des solidarités actives, par un transfert de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers, au titre de l'allocation de parent isolé, et, enfin, par un concours du fonds de mobilisation départementale pour l'insertion.

Madame la secrétaire d'État, quel rapport y a-t-il, par exemple, entre la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers et le revenu de solidarité active ? Aucun ! Vous voulez engager le chantier de la dépendance, dites-vous, mais venons-en tout de suite à l'examen des solutions !

La seule chose bien claire pour tous, c'est que les financements actuels sont notablement insuffisants dans les budgets départementaux. Il est indispensable d'introduire une grande lisibilité en la matière. C'est la raison pour laquelle mon collègue UMP et moi-même avons proposé d'octroyer à cet effet une ressource unique pour financer ces allocations.

Ensemble nous avons dit aussi qu'une part de CSG nous semblait être la solution la plus cohérente au regard des compétences sanitaires et sociales des conseils généraux. Cet impôt dispose d'un rendement par point supérieur à 10 milliards d'euros, plus encore dans une version élargie à la totalité des revenus.

Ainsi, une augmentation du taux de 0,3 % pourrait apporter le montant nécessaire à la stabilisation des budgets départementaux – 3,34 milliards d'euros avez-vous dit, 3,3 milliards d'euros selon Charles Guéné –, si l'on admet une part résiduelle supportable de solidarité infradépartementale, appelée ticket modérateur, allant de 10 % à 15 % de la dépense totale selon la richesse des départements, soit 1,7 milliard d'euros.

La semaine passée, lors de l'examen des crédits de la mission budgétaire « Relations avec les collectivités territoriales », j'ai eu le grand plaisir de constater l'intérêt de Christian Poncelet pour ce dispositif à l'occasion de son intervention à la tribune.

J'ai le même plaisir à citer le Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques de la Cour des comptes, paru en juin 2010, à propos du financement de l'allocation personnalisée d'autonomie, de la prestation de compensation du handicap et du revenu de solidarité active.

Voici ce qui est écrit dans ce rapport : « Ces prestations sociales ne peuvent être régulées par les seules collectivités locales qui sont chargées de leur gestion. Il revient à l'État de revoir les conditions de financement de ces

prestations, qu'il a transférées aux départements sans leur donner les moyens d'en maîtriser l'évolution, ou de modifier les dispositifs sociaux eux-mêmes. »

En cette période de rigueur budgétaire extrême, cette légère augmentation de la CSG élargie aurait l'immense avantage d'être totalement neutre pour le budget de l'État.

Dans la mesure où le Gouvernement ne veut ni supprimer le bouclier fiscal ni restaurer la TVA sur la restauration, chacun assumera, en toute authenticité, ses choix politiques devant nos concitoyens.

La question qui nous préoccupe aujourd'hui est la suivante : comment prendre en charge la solidarité nationale nécessaire à la pérennité de notre pacte républicain ? Nous sommes ici pour en débattre et j'imagine la frustration de nos collègues de droite, privés du droit d'en discuter ici avec nous, alors qu'ils s'expriment abondamment sur ce sujet dans les territoires.

Je ne citerai qu'une phrase, issue du rapport d'octobre 2010 du Conseil des prélèvements obligatoires, intitulé Entreprises et « niches » fiscales et sociales – Des dispositifs dérogatoires nombreux : « Les 293 dépenses fiscales qui bénéficient aux entreprises recensées dans le cadre du projet de loi de finances pour 2010 ont un coût total évalué à 35,3 milliards d'euros en 2010 [...]. »

Vous m'avez bien entendu ! Mes chers collègues, comment pouvons-nous dire ensuite qu'il n'existe aucune marge de manœuvre et que les départements doivent attendre ?

Nous faisons aujourd'hui, et nous ferons demain, le choix de la solidarité et de la justice. C'est la raison pour laquelle, mon cher Yves Daudigny, nous voterons avec enthousiasme cette proposition de loi, qui doit, n'en doutons pas, marquer une étape cruciale dans la pérennisation de notre pacte social républicain.

# I n t e r v e n t i o n . . .

## Proposition de loi relative à la compensation des allocations individuelles de solidarité versée par les départements - discussion générale

par Gérard MIQUEL, sénateur du Lot

[séance du jeudi 9 décembre 2010]

Monsieur le président, madame la secrétaire d'État, mes chers collègues, je voudrais tout d'abord saluer la présence dans les tribunes de Claudy Lebreton, le président de l'Assemblée des départements de France, qui a considéré qu'il était important d'assister à nos débats. Madame la secrétaire d'État, le financement des allocations individuelles de solidarité – RMI-RSA, APA et PCH – est une question majeure, qui a déjà fait l'objet de débats dans cette assemblée. Nous poursuivons aujourd'hui cette discussion sur la base de trois propositions de loi qui ont le mérite d'apporter une solution globale au travers d'une réforme structurelle et pérenne.



Tous, quelles que soient nos convictions, nous adhérons aux principes qui sont à l'origine de la création de ces allocations. Elles sont la traduction concrète de l'aide que notre société peut offrir à la personne âgée dépendante, à la personne handicapée, à celle qui a subi un accident de la vie, qui a connu des difficultés de couple ou perdu son emploi.

Face aux imprévus qui jettent des femmes et des hommes dans la détresse et la souffrance, elles ont permis de traiter plus dignement les processus d'exclusion. Elles ont aussi conforté le caractère républicain de notre pays, en affirmant que tout individu a le droit à un minimum de ressources, attribué par la collectivité, pour vivre et parfois même pour survivre.

Cette conception de la solidarité a pris tout son sens dans le cadre de la décentralisation.

Chacun s'accorde d'ailleurs à reconnaître que la gestion par les départements du RMI, devenu RSA, de l'APA et de la PCH a facilité une prise en charge au plus près des bénéficiaires. Cela a incontestablement été facteur de lisibilité et d'efficacité.

La mise en place de ces dispositifs de solidarité ne s'est pas faite au détriment du rôle de l'État ; au contraire, elle a renforcé sa légitimité, dans le respect de deux principes fondamentaux : l'égalité de traitement de tous, quelles que soient les inégalités de situation des territoires, et l'autonomie financière des collectivités.

Aujourd'hui, cependant, ces principes sont mis à mal.

En effet, le décalage entre les dépenses effectuées par les départements pour payer ces allocations et les recettes transférées par l'État pour les lui rembourser s'accroît chaque jour davantage. Vous connaissez, mes chers collègues, les chiffres de ce différentiel, que l'Assemblée des départements de France a rendus publics. Ils sont accablants.

Permettez-moi, pour illustrer mon propos, de vous donner simplement ceux du département que j'ai l'honneur de présider, le Lot.

Ainsi, sur la base d'un taux de couverture par l'État de 90 % pour l'APA, de 100 % pour la PCH depuis sa création en 2006 et pour le RMI-RSA depuis 2004, la dette totale de l'État à l'égard du conseil général dépassera 19,9 millions d'euros pour la seule année 2010. En outre, dans le contexte de crise que nous traversons, une aggravation de ce déficit est à craindre, les dépenses sociales connaissant une progression globale forte et régulière.

Circonstance aggravante : l'impact sur les finances départementales est plus accentué dans les territoires les plus fragiles sur le plan social et dans ceux où le vieillissement de la population est le plus marqué.



Les départements ont assumé ces transferts de charges décidés par l'État, tout en dénonçant la méthode employée. Ils l'ont fait sans rechigner, car ils savent d'expérience que le citoyen a tout intérêt à une gestion de proximité des services publics. Ils ont assuré la mise en œuvre de l'accueil et l'accompagnement des personnes. Ils ont surtout intégré la montée en charge des dépenses sociales, en usant de la panoplie des mesures leur permettant de présenter, comme la loi l'exige, un budget en équilibre : réduction des dépenses, baisse de l'investissement, recours accru à l'emprunt, augmentation de la fiscalité.

Aujourd'hui, ils n'en peuvent plus. La hausse continue des dépenses d'allocations, couplée à la suppression de la taxe professionnelle et à la chute des droits de mutation, leur ôte désormais toute marge de manœuvre. L'effet de ciseaux – des dépenses plus importantes que les recettes –, dangereusement, se fait de plus en plus sentir.

Dans ces conditions, que faire ? Réduire encore, voire supprimer l'aide aux communes, aux intercommunalités, au monde associatif ? Imposer davantage le contribuable local ? Baisser le montant des allocations ? Laisser la responsabilité aux départements d'en fixer le montant ?

Aucune de ces propositions n'est acceptable pour l'élu local, le citoyen impliqué dans la vie locale, le contribuable ou le bénéficiaire d'une aide sociale. Toutes portent atteinte au pacte républicain, lequel repose sur la responsabilité des acteurs sociaux, la solidarité collective et l'égalité des droits, quel que soit le lieu de résidence des allocataires.

Il ne reste que la solution du financement. Affirmons d'emblée qu'il n'est pas envisageable de laisser chaque département résoudre seul une équation impossible.

Le Gouvernement lui-même a enfin admis en juin dernier, lors d'une audience accordée par le Premier ministre au président de l'ADF, que la situation était intenable pour les finances départementales. Pourtant, force est de constater que les propositions faites depuis lors ne sont pas à la hauteur des enjeux.

Tout d'abord, l'octroi d'avances remboursables se révèle largement insuffisant. Ces avances sont par ailleurs

conditionnées à un engagement des départements de stabiliser certains postes budgétaires. Les termes de cet échange sont détestables, car ils donnent à penser que les départements en difficulté seraient de mauvais gestionnaires. Les conseils généraux ne se sont pas laissés tromper par ce marché de dupes qui à la fois les rend responsables du déficit causé par l'État et les met de facto sous tutelle.

Ensuite, après plusieurs reports, le Gouvernement renvoie habilement l'examen de la réforme de la dépendance promise par le Président de la République à l'année prochaine. À l'évidence, le règlement de la question de la dépendance ne permettra pas de résoudre, à lui seul, le problème global qui est posé. Aussi convient-il, sans attendre, d'aller au-delà et de s'atteler à cette réforme urgente.

Réunis à Avignon en octobre dernier à l'occasion de leur congrès annuel, les présidents de conseil général, toutes sensibilités politiques confondues, ont élaboré une proposition de loi visant à garantir une prise en charge par la solidarité nationale des trois allocations, dans la droite ligne des principes de solidarité hérités du Conseil national de la Résistance.

Les trois textes qui vous sont aujourd'hui soumis vont dans la même direction : il s'agit de revenir au bon sens républicain et de renouer avec l'esprit qui prévaut dans notre pays depuis la création de la sécurité sociale à la Libération. En 1945, il était évident que le financement de la solidarité collective trouvait sa source dans l'impôt national. Le RSA, l'APA et la PCH visent également à sécuriser les parcours de ceux qui sont bousculés par les aléas de la vie. Leur financement doit donc désormais être assuré à l'échelon national, par des ressources reposant sur l'ensemble des revenus du pays, ceux du travail comme ceux du capital.

Madame la secrétaire d'État, la CNSA et le ministère des solidarités et de la cohésion sociale viennent d'annoncer la signature d'une convention avec ADHAP Services, société détenue majoritairement par le groupe AXA assurance. Sur un montant de 4,4 millions d'euros, la CNSA contribue à hauteur de 2,7 millions d'euros.

Cette décision traduit votre volonté, madame la secrétaire d'État, de privatiser les services à la personne et le manque de confiance du Gouvernement envers les

conseils généraux, qui sont, eux, chargés de ce dossier et en capacité d'organiser sur leur territoire un service public d'aide à la personne aux mêmes conditions sur tout le territoire.

Vous nous faites une nouvelle fois la démonstration de votre volonté de privatiser les profits et de collectiviser les pertes. En effet, les pertes des zones à faible densité de population devront être assumées par les collectivités.

Monsieur le président, madame la secrétaire d'État, mes chers collègues, la décentralisation a constitué l'une des grandes avancées de notre démocratie au cours des trente dernières années. Elle a été à l'origine d'un formidable élan de libération des énergies locales. Elle a permis de donner un souffle nouveau à nos territoires, demeurés trop longtemps dans l'ombre de la capitale. Elle est désormais inscrite dans notre patrimoine commun. Nous avons le devoir de la préserver et de creuser ce sillon.

La réussite de la nouvelle étape de la décentralisation, que nous appelons de nos vœux, suppose au préalable une confiance réciproque entre l'État et les collectivités territoriales. Or, face aux coups de boutoir du Gouvernement, cette confiance a été largement écornée. À croire que, à l'instar de MM. Balladur et Attali, le gouvernement auquel vous appartenez n'aime pas les départements !

Pour retrouver les chemins d'une meilleure articulation entre le pouvoir national et l'autorité locale, il importe de renouveler les fondements du contrat social.

Les propositions de loi que nous défendons en constituent la clé de voûte.

# I n t e r v e n t i o n . . .

## Proposition de loi relative à la compensation des allocations individuelles de solidarité versée par les départements - discussion générale

par **Didier GUILLAUME**, sénateur de la Drôme

[séance du jeudi 9 décembre 2010]

**M**onsieur le président, madame la secrétaire d'État, monsieur le rapporteur, mes chers collègues, crise économique et sociale, déficits abyssaux de l'État, profondes inquiétudes quant à l'avenir : l'année 2010 s'achève durement pour nos concitoyens, en particulier pour les plus fragiles d'entre eux, à savoir les personnes âgées, les personnes handicapées et les personnes privées d'emploi. Notre débat aujourd'hui les concerne au plus haut point. La proposition de loi qui nous est soumise aborde des questions cruciales : quelle démocratie territoriale voulons-nous ? pour quel service public ? avec quels financements ? pour rendre quels services à nos concitoyens ? Nous sommes plongés au cœur d'un sujet essentiel pour l'organisation de notre démocratie : celui du financement des mesures de solidarité nationale. Les décisions de l'État pèsent chaque jour davantage sur les départements.



Alors que les départements sont adultes, ils ont souvent l'impression que l'État est loin de les considérer comme tels. Pourtant, je l'affirme haut et fort dans cet hémicycle : si leur situation financière est grave, ils n'en sont pas responsables. Leur gestion est saine. Leur efficacité dans la mise en œuvre des politiques publiques est certaine. Ils assument leurs responsabilités, toutes leurs responsabilités.

À mon tour, je tiens à rendre hommage au travail considérable accompli par l'Assemblée des départements de France et à saluer son président Claudy Lebreton, ainsi que ses vice-présidents Michel Dinet et Christian Favier, qui sont présents ici aujourd'hui et qui soutiennent cette proposition de loi.

Pour la première fois, à Avignon, grâce sûrement au charisme de notre ami et collègue Claude Haut, les 102 présidents de conseils généraux ont fait à l'unanimité le même constat : leur situation financière est grave. Le financement des allocations individuelles de solidarité qu'ils versent aux citoyens n'est pas compensé correctement par l'État comme il devrait l'être. Non, le compte n'y est pas !

Tous ensemble, quelle que soit leur couleur politique, les départements ont exprimé le souhait d'être entendus par le Gouvernement dès 2011. En moins de cinq ans, l'État a accumulé à leur égard une dette de plus de 5,3 milliards d'euros au titre des allocations de solidarité, montant que personne ne conteste dans cet hémicycle. Les départements, toutes tendances politiques confondues, tirent depuis longtemps la sonnette d'alarme. La question est sérieuse : l'État saura-t-il ou non honorer les dettes qu'il contribue à creuser de manière quasi méticuleuse ?

La situation n'est plus tenable. Pour faire face à l'augmentation des dépenses sociales, les départements doivent chaque année gérer de façon toujours plus drastique certaines politiques de cohésion territoriale, voire tout simplement les abandonner.

Le dynamisme des droits de mutation a permis à certains départements de faire face jusqu'en 2008. Leur effondrement en 2009 a été catastrophique pour les départements. Leur remontée en 2010, qui n'est d'ailleurs pas avérée pour tous, ne masque en rien le problème de fond.

La suppression de la taxe professionnelle en 2010 fut une très mauvaise nouvelle pour les finances des départements. Ces derniers ont perdu au passage à la fois en dynamisme et en autonomie. La décision de geler les dotations de l'État fut un coup de grâce. Les recettes stagnent, les dépenses augmentent mécaniquement.

Dans tous les départements, l'autofinancement est en forte baisse. Le risque est grand que l'investissement public local diminue – c'est déjà le cas –, avec les conséquences qui s'ensuivent pour l'économie et l'emploi dans les territoires.

Nous ne faisons que dresser un constat. Nous ne sommes pas là pour nous plaindre, nous voulons agir. Il nous appartient de proposer ensemble des solutions. Tel est le sens de la proposition de loi que nous vous soumettons aujourd'hui.

Au commencement, il y eut trois belles lois de la République, fondées sur de grandes idées et sur les grands principes de solidarité nationale. La première fut la loi créant le RMI, institué en 1988 par Michel Rocard. La deuxième fut la loi du 20 juillet 2001 relative à la prise en charge de la perte d'autonomie des personnes âgées et à l'allocation personnalisée d'autonomie, votée sur l'initiative du gouvernement de Lionel Jospin. Cessons d'ailleurs de dire que cette allocation n'était pas financée : l'APA était financée à 50 % par l'État, les 50 % restants étant à la charge des départements, contre plus de 70 % aujourd'hui. Enfin, la troisième loi fut celle du 11 février 2005, qui a créé la PCH. Il s'agit là, selon moi, de l'une des grandes lois en matière sociale. On la doit à Jacques Chirac.

Ces belles lois, il faut aujourd'hui les défendre, car elles sont en danger, leur financement n'étant plus assuré.

Tel est le sens de la proposition de loi que nous vous soumettons aujourd'hui. Elle témoigne de l'état d'esprit constructif dans lequel se trouvent les départements, qui sont à la recherche de solutions pour continuer de mener à bien leurs missions. Elle témoigne également de leur capacité d'initiative et, enfin, de leur conviction que leur mission de cohésion sociale est pertinente.

Madame la secrétaire d'État, vous objectez qu'il faut réduire la dépense publique, que l'État n'a pas les moyens de financer les 3,4 milliards d'euros et que le futur débat sur la dépendance permettra de régler tous les problèmes. Permettez-moi de répondre à ces trois arguments.

Oui, il faut évidemment réduire la dépense publique, mais certaines dépenses sont particulièrement utiles. À cet égard, faut-il vous rappeler que les collectivités

locales sont responsables de près de 75 % de l'investissement public ? Si nous avons mieux résisté à la crise, c'est aussi parce que les départements ont accompagné le plan de relance pour l'économie et qu'ils ont bien souvent investi plus que l'État ne le faisait.

Vous arguez également que l'État n'a pas les moyens de financer ces politiques de solidarité et vous nous demandez de faire des propositions. Or nous n'en avons entendu ni de votre part, madame la secrétaire d'État, ni de la part de la majorité. Nous n'allons pas reprendre aujourd'hui l'antienne du bouclier fiscal, de l'abrogation de l'ISF et de la baisse de la TVA sur la restauration. Je dirai simplement que les 3 milliards d'euros qui manquent, ce sont les 3 milliards d'euros de la baisse de la TVA sur la restauration ! Si vous voulez que nous fassions des suggestions pour réduire les dépenses publiques, nous sommes en mesure d'en faire, madame la secrétaire d'État...

Le débat sur la dépendance va certes avoir lieu, mais nous ne voulons pas de solutions pour le futur, nous en voulons pour le présent. S'en remettre à ce débat futur, c'est tout simplement ne pas reconnaître qu'il y a urgence à agir dès à présent.

Il est indispensable que l'État finance les allocations sociales. Si tel n'était pas le cas, la cohésion sociale serait mise à mal, la machine économique locale serait bridée. Alors, je ne voudrais pas penser que certains – rassurez-vous, mes chers collègues, je ne vise personne ici – souhaiteraient pousser à bout les départements avec pour conséquence, comme l'a dit le secrétaire général de l'UMP, Jean-François Copé, la fin de ceux-ci et leur fusion avec les régions. Nous ne voulons pas de cette fusion, mais nous pensons qu'il faut y voir là, peut-être, un projet secret.

Vous avez devant vous, madame la secrétaire d'État, une proposition constructive. Vous nous dites être d'accord sur le constat, mais en désaccord sur les propositions. Alors, nous pourrions peut-être faire des propositions ensemble. Nous pensons que nos propositions sont bonnes, mais il peut y en avoir d'autres et nous serions d'accord pour en discuter.

Ce qui compte, c'est de répondre à l'urgence et au drame que vivent les départements, notamment la mise à mal de la cohésion sociale.

Les départements sont lucides et savent bien qu'il n'est pas possible de « raser gratis ». Nous sommes guidés à la fois par la conviction, le réalisme et l'ambition. En réponse à l'unanimité des présidents de conseil général, la possibilité nous est donnée aujourd'hui de pouvoir, ensemble, construire une réponse juste. Ne laissons pas passer cette chance.

Face aux difficultés, soyez-en sûrs, l'ambition des départements est intacte. Collectivités de proximité, ils représentent plus que jamais un échelon de gouvernance et un niveau de responsabilité adapté pour mettre en œuvre la solidarité des hommes et des territoires.

La proximité est un atout des départements. Chaque jour, ils font la démonstration que des solutions existent pour consolider la République décentralisée et contribuer à la solidarité et la cohésion.

# I n t e r v e n t i o n . . .

## Proposition de loi relative à la compensation des allocations individuelles de solidarité versée par les départements - discussion générale

par **Claude HAUT**, sénateur du Vaucluse

[séance du jeudi 9 décembre 2010]

**M**onsieur le président, madame la secrétaire d'état, monsieur le président de la commission, monsieur le rapporteur, mes chers collègues, je voudrais à mon tour saluer nos collègues de l'Assemblée des départements de France, présents dans les tribunes, qui se sont déplacés pour suivre nos débats.



Cette proposition de loi qui nous est présentée aujourd'hui, relative à la compensation des allocations individuelles de solidarité versées par les départements, vise à la fois à remédier en partie à la dégradation financière que connaissent une majorité de départements, mais, surtout, à garantir un financement durable des allocations de solidarité.

Ce débat est ouvert au moment où la crise économique fait sentir ses effets et où la précarité explose, mais aussi au moment où l'évolution des ressources des collectivités locales a été mise à mal par la suppression de la taxe professionnelle et par le gel de l'évolution des dotations de l'État aux collectivités.

Il s'agit bien sûr d'un problème financier important et il y a urgence à trouver rapidement une solution durable, car les solutions construites par obligation, ces dernières années, par les départements, comme la réduction des dépenses de fonctionnement, la baisse de l'investissement, le recours accru à l'emprunt, l'augmentation de la fiscalité, parfois, pour faire face au différentiel entre les recettes et les dépenses liées à leurs compétences, atteignent aujourd'hui leurs limites.

Il n'est plus possible de résoudre l'équation entre la stagnation des recettes et l'augmentation inévitable et exponentielle des besoins. Ce n'est pas l'évolution cyclique et fluctuante, selon les années, des droits de mutation, comme vous l'avez souligné, madame la secrétaire d'État, monsieur le président de la commission, qui apportera une réponse définitive. Aussi, il ne faut pas s'appuyer sur ces droits de mutation pour affirmer que, désormais, tout va bien.

Ce décalage, payé par les départements et remboursé par l'État pour financer les allocations individuelles, constitue le principal obstacle à la résolution de cette équation. Il est d'autant moins admissible qu'il risque de créer des inégalités entre les habitants selon les départements. En outre, il n'est pas admissible que ce soient les contribuables locaux qui financent de plus en plus la solidarité nationale.

À côté de ce problème financier, il y a également un problème humain. La création des allocations individuelles de solidarité – le RMI-RSA, l'APA, la PCH – a permis de traiter plus dignement le processus d'exclusion et de prendre en compte les défis du vieillissement. Ces allocations ont permis de conforter notre pacte républicain. Nous pouvons tous ici, à divers titres, témoigner que la création de l'allocation personnalisée d'autonomie a permis à bien des personnes âgées d'être traitées dans des conditions dignes de nos sociétés modernes et solidaires.

La décentralisation a, par ailleurs, apporté la preuve de l'efficacité de ces dispositifs parce qu'ils ont été conçus, organisés et animés dans la proximité et gérés au plus près des gens. Il est maintenant indispensable de préciser qui, de l'État et des collectivités locales, est responsable, finance, et dans quelles conditions. Est-ce au niveau du territoire ou bien au niveau national que doit être décidé le principe d'un égal accès de chacun aux allocations individuelles de solidarité ?

Pour moi, il appartient au niveau national de garantir le droit à des personnes de vivre dignement. C'est au niveau national d'en assurer le financement intégral par des ressources nationales, reposant sur l'ensemble des revenus du travail et du capital. Il revient au département d'apporter des réponses spécifiques, diversifiées et de plus en plus complexes aux personnes les plus fragilisées. Ces réponses, ce sont la mise en œuvre de l'accueil et de l'accompagnement dans la proximité ou encore l'animation des dispositifs d'appui à l'innovation sociale et territoriale, avec des réponses adaptées au service de nos concitoyens.

C'est cette articulation entre l'engagement de l'État et l'engagement du département qu'il faut construire dans le plus pur esprit de la décentralisation. C'est ce à quoi tend cette proposition de loi.

Le rapport Jamet sur les finances du département, déjà évoqué à plusieurs reprises, réalisé à la demande du Gouvernement, l'a démontré très clairement. La dérive que constitue la montée en puissance de la part du montant des allocations individuelles de solidarité, prises en charge par les départements, est lourde de conséquences. Il y a urgence à agir et à décider et il ne faudrait pas renvoyer cette question, une fois de plus, à de nouvelles lois de finances ou à d'hypothétiques lois sur la dépendance dont on parle depuis plus de trois ans maintenant.

En 2008, l'ensemble des départements ont versé plus de 11 milliards d'euros au titre des trois allocations individuelles de solidarité. Le décalage annuel de compensation pour ces trois allocations s'établit à plus de 3,8 milliards d'euros. Ce décalage s'est encore creusé en 2009, et devient insupportable en 2010.

Cette proposition de loi vise donc à ce que la compensation de l'État au département, contrôlée par la commission consultative sur l'évaluation des charges, soit conforme à l'objectif d'autonomie financière des collectivités territoriales.

Cette proposition de loi devrait d'ailleurs recueillir l'assentiment de tous, quels que soient les bords politiques, car tous les présidents de conseil général – même s'ils sont moins nombreux à droite – connaissent les mêmes difficultés.

Au-delà d'une préoccupation financière urgente et grave, il s'agit de construire des réponses durables dans le cadre social qui fonde notre pacte républicain et de répondre aux difficultés de nos concitoyens les plus fragiles. C'est donc une véritable question de société qui se pose à nous et que, semble-t-il, nous n'abordons pas de la même façon que vous, madame la secrétaire d'État.

Aussi, je souhaite que vous puissiez nous aider à faire avancer ce dossier primordial pour les départements, et cette proposition de loi, si elle est adoptée, devrait nous permettre d'obtenir des résultats.

# I n t e r v e n t i o n . . .

## Débat d'orientation sur la défense antimissile dans le cadre de l'OTAN

par Daniel REINER, sénateur de Meurthe-et-Moselle

[séance du jeudi 9 décembre 2010]

**M**onsieur le président, monsieur le ministre d'État, mes chers collègues, le débat sur la défense antimissile balistique, demandé en octobre par lettre du président du groupe socialiste, M. Jean-Pierre Bel, semble arriver aujourd'hui tel Grouchy à Waterloo, c'est-à-dire un peu tard ! En effet, cette lettre faisait suite à la publication, le 15 octobre dernier, par le service de presse de la présidence de la République, d'une déclaration sur le sujet.



On y rappelait « le soutien de principe de la France à la nouvelle approche de la défense antimissile proposée par le Président des États-Unis et actuellement débattue à l'OTAN », ce qui est, il faut l'avouer, fort différent de l'avis exprimé ici même, au Sénat, par le ministre de la défense de l'époque, Hervé Morin, en réponse à une question que je lui avais posée en commission, le ministre assimilant alors la défense antimissile balistique, la DAMB, à une « nouvelle ligne Maginot ».

Le 19 novembre à Lisbonne, au sommet de l'OTAN, le nouveau concept stratégique est adopté par les chefs d'État et de Gouvernement. Il prévoit que les membres de l'Alliance « développeront leur capacité à protéger leurs populations et leurs territoires contre une attaque de missiles balistiques, et en feront un des éléments centraux de la défense collective ».

Si vous m'autorisez l'expression, la messe est dite ! Du moins, cette messe-là...

Nous regrettons, dans ces conditions, que le Gouvernement n'ait pas organisé un débat sur cette question au Parlement avant de décider ; le calendrier ne nous a pas permis de le faire. Certes, rien ne nous empêchait de nous saisir de cette question. C'est du reste ce que le Sénat a fait, et je remercie le président de notre commission, Josselin de Rohan, d'avoir engagé un cycle d'auditions l'été dernier, cycle auquel nous avons participé, et d'avoir pris les devants en publiant un rapport d'information destiné à préparer le débat de ce soir. Mais tout de même : s'informer n'est pas débattre ! Cette décision engage l'avenir de notre pays ; sa délibération méritait mieux qu'un simple communiqué de presse.

Faisons en sorte que le débat d'aujourd'hui soit à la hauteur des enjeux.

Ces remarques préliminaires étant faites, il y a plusieurs façons de s'intéresser à la décision d'adhérer à la défense antimissile de territoire ; j'en retiendrai deux.

La première façon consiste à considérer cette décision en soi, dans ses implications militaires, économiques, technologiques. J'y reviendrai. La seconde consiste à la replacer dans la série de décisions touchant à la politique de défense qui la précèdent et l'accompagnent. Je commencerai par cette approche. De ce point de vue, et ce sera ma première série d'observations, la défense antimissile balistique s'inscrit dans une série de décisions qui tournent le dos à la politique diplomatique de la France depuis les débuts de la Ve République.

De quelles décisions s'agit-il ?

Première décision : la réintégration pleine et entière de la France dans l'OTAN. Aujourd'hui, on voit mal comment les conditions qui assortissaient cette décision – à savoir le renforcement de l'Europe de la défense – pourraient être remplies ou en voie de l'être.



Deuxième décision : la signature des accords de Londres avec le Royaume-Uni, en novembre dernier, dont on peine à voir comment ils vont s'articuler avec la construction de cette même Europe de la défense.

Troisième décision : la participation de la France à la défense antimissile de territoire de l'OTAN.

Aucune de ces décisions n'a été délibérée préalablement devant le Parlement. Certes, chacune a sa logique propre, et on peut comprendre les arguments qui les sous-tendent individuellement.

Il n'en reste pas moins que, mises bout à bout, elles dessinent une vision stratégique très différente de celle qui prévalait depuis le général de Gaulle et qui a été déclinée par tous les Présidents de la République qui lui ont succédé, chacun à sa manière. C'est ce que l'on appelait le consensus national en matière de défense et de sécurité.

Cette nouvelle stratégie du Président de la République, en rupture avec ce consensus, ressemble à s'y méprendre à un alignement sur les États-Unis et soulève de multiples questions auxquelles je souhaite que nous nous efforcions d'apporter des réponses, ensemble, si possible.

Première question : que devient le partenariat franco-allemand ?

Est-il si mal en point qu'on le dit ? Quelles en sont les raisons ? Serait-ce irréversible ?

Nous avons bien compris qu'il y avait entre nos deux gouvernements, voire entre nos deux peuples, une forte différence d'appréciation quant à la place accordée au nucléaire. Cette opposition s'est retrouvée dans le débat sur la défense antimissile. Cette défense doit-elle être, comme nous le pensons, un complément de la dissuasion nucléaire, ou bien pourra-t-elle un jour s'y substituer, comme on semble le croire outre-Rhin ?

Il s'agit là d'une question de fond, car la défense d'un pays ne se conçoit pas de la même façon avec ou sans l'arme nucléaire. Pour la France, la dissuasion nucléaire est le cœur de la politique de défense, le garant ultime de sa souveraineté.

Un autre point de désaccord réside dans le fait que l'Allemagne a considérablement diminué son effort de défense. Elle a pris la décision, comme nous, de mettre fin à la conscription, mais les raisons pour lesquelles elle l'a fait semblent surtout dictées par des considérations budgétaires.

La question se pose, et nous devrions en discuter plus franchement avec nos amis allemands : l'Allemagne a-t-elle décidé de s'en remettre uniquement à l'OTAN ? Considère-t-elle que toute menace a disparu ? Quelle est sa stratégie ? S'agit-il simplement d'une politique d'autodéfense, ou bien d'une approche guidée par des préoccupations commerciales, comme on peut le penser en lisant les déclarations des dirigeants de Thyssen Krupp Marine Systems, TKMS, le principal constructeur naval allemand, qui a préféré l'alliance avec un groupe émirati – j'en ai parlé ici même, voilà une dizaine de jours – plutôt qu'avec le français DCNS, considérant que cette alliance était « autrement plus solide que la perspective d'un groupe naval européen ».

Il nous faut poser ces questions et nous en expliquer avec nos amis allemands.

Deuxième question : quelles sont les chances réelles de faire prospérer le partenariat franco-britannique ? Nous sommes prêts à y travailler.

Tout le monde sait que les forces armées britanniques ont tissé des liens étroits avec les forces américaines, en particulier dans le domaine de la dissuasion nucléaire.

Tout le monde sait que les industries de défense britanniques sont étroitement liées avec leurs homologues américains, au point que l'on peut se demander si BAE, encore anglais par son capital, n'est pas devenu complètement américain par ses parts de marché. Cette entreprise, qui se classe aux tout premiers rangs mondiaux en matière de défense, poursuit depuis 2004 une stratégie d'expansion aux États-Unis. Elle est, du reste, sortie de l'actionnariat d'Airbus, en 2006, et a vendu ses participations navales à l'allemand TKMS la même année.

De nombreuses rumeurs circulent sur le fait que le gouvernement britannique et les forces britanniques auraient été déçus de la façon dont ils ont été traités par leurs

homologues américains ces dernières années, en particulier dans l'aventure irakienne et la guerre en Afghanistan. Pour autant, personne ne pense que le Royaume-Uni va défaire les liens traditionnels qui l'unissent aux États-Unis, pour leur substituer de nouveaux liens avec nous.

Dans ces conditions, que peut-on espérer concrètement des accords de Londres ? M. le président de la commission a bien mis en place un groupe de travail réunissant les quatre commissions parlementaires intéressées ; la première réunion s'est tenue hier. Nous verrons dans le temps s'il peut apporter une contribution utile. C'est en tout cas ce que je souhaite.

Troisième question : à supposer que ce partenariat franco-britannique prospère, est-il de nature à constituer un « noyau dur » auquel d'autres pays pourront s'agréger ?

Il s'agit d'une question importante, que nous avons d'ailleurs posée à nos collègues britanniques.

En supposant que, d'ici à dix ans, le partenariat franco-britannique ait prospéré, que nous fabriquions ensemble des drones, que nous ayons des projets communs d'avions de combat, que nos satellites soient communs, que les avions de la Navy atterrissent sur le Charles-de-Gaulle et ceux de l'Aéronavale sur le Queen Elisabeth, comment cela s'articulera-t-il avec les aspirations légitimes de nos amis allemands, italiens, espagnols et suédois ? Les Britanniques les laisseront-ils entrer dans un tel partenariat ?

Après tout, l'Europe monétaire s'est faite autour de l'Allemagne et de la France, et a ensuite agrégé les autres pays. L'Europe de la défense ne pourrait-elle pas se construire autour du Royaume-Uni et de la France ? Mais est-ce vraiment l'esprit des accords de Londres ?

Quatrième question : quel jeu jouent les États-Unis ?

On dit les dirigeants américains, et plus encore l'opinion publique de ce pays, fatigués de payer pour la défense de l'Europe. Cela peut se concevoir. Le « partage du fardeau » est une revendication ancienne et légitime de nos amis américains. Je dis cela à l'intention de ceux de nos amis européens qui penseraient que l'on peut avoir la sécurité sans en payer le prix.

On dit également les dirigeants américains, et en particulier l'actuel Président Barack Obama, plus préoccupés par l'évolution des puissances en Asie et la question coréenne que par l'Europe.

Dans ces conditions, on peut comprendre que les dirigeants américains appellent à l'émergence d'un « pilier européen de l'OTAN ». Ce n'est du reste pas une nouveauté, puisque les termes mêmes ont été forgés par le Président Kennedy. Mais cela n'est pas l'Europe de la défense.

Les dirigeants américains sont-ils prêts à admettre l'émergence d'une « Europe puissance », certes alliée, mais néanmoins autonome sur la scène internationale ? Rien n'est moins sûr.

Enfin, cinquième et dernière question : quelle Europe voulons-nous ? On ne peut pas sans cesse rejeter les responsabilités sur les autres, et quand je constate le choix qui a été fait par les leaders européens pour les représenter sur la scène internationale, je me dis que nos dirigeants ne veulent pas vraiment d'une « Europe puissance » capable de parler d'une voix ferme et résolue.

Indépendamment de la forme, nous sommes incapables de nous accorder sur le fond. Au Moyen-Orient, dont je reviens, et pour ne prendre que ce seul exemple, l'Europe paye mais ne décide de rien ! Seule la diplomatie américaine est à la manœuvre, et nous n'avons même pas droit à un strapontin dans la pièce des négociations !

Vous le voyez, la défense antimissile a cette vertu intéressante qu'elle permet de diffracter cette nouvelle lumière stratégique et d'éclairer d'un jour différent nos propres contradictions. Elle nous force à nous poser les questions de fond : qui s'agit-il de défendre ? de quelle menace ? avec quels moyens et avec quels alliés ?

Ce qui m'amène à ma seconde série d'observations, concernant l'appréciation de la défense antimissile balistique en soi.

Premièrement, il ne s'agit pas de construire une défense pour répondre à une menace immédiate du territoire national.

En effet, on ne peut pas laisser croire à nos concitoyens qu'un pays proliférant – n'en nommons aucun, c'est préférable –, soit actuellement en capacité de lancer sur le territoire européen des missiles intercontinentaux équipés d'ogives nucléaires.

À supposer qu'un gouvernement aux intentions belliqueuses ait à sa disposition de telles armes, il est peu probable qu'il s'en prenne à l'Europe en général et à notre pays en particulier, car, si tel était le cas, ses dirigeants savent avec une certitude absolue qu'ils n'échapperaient pas à des représailles massives. De ce point de vue, rien ne remplacera la force de dissuasion nucléaire. Bien sûr, il n'est pas gravé dans le marbre qu'une telle menace n'existera pas dans un futur plus ou moins proche. Mais nous n'en sommes pas là.

Deuxièmement, si menace il y a, elle concerne pour l'heure non pas le territoire national ni même le territoire européen, mais celui de nos alliés, au Moyen-Orient, par exemple, et nos forces qui pourraient y être déployées. Une telle menace est alors de type classique. Il s'agirait vraisemblablement de charges conventionnelles, avec des missiles « rustiques », c'est-à-dire non manœuvrants et à rayon d'action limité, de l'ordre de 600 ou 700 kilomètres au maximum.

Dans une telle hypothèse, disposer d'une capacité de défense antimissile balistique de théâtre étendu pourrait se révéler utile. C'est du reste ce que nous avons commencé à faire au travers du programme sol-air moyenne portée/terrestre, ou SAMP/T, pour l'armée de terre, et Principal Anti Air Missile System, ou PAAMS, pour la marine nationale. Cela était d'ailleurs inscrit dans le Livre blanc. Ces systèmes sont opérants et ont commencé à être déployés, mais il faudra aller au-delà, notamment pour ce qui concerne les radars de conduite de tir.

Troisièmement, la défense antimissile est moins un outil militaire qu'une locomotive technologique.

Les technologies nécessaires à la défense antimissile sont des technologies de rupture. Qu'il s'agisse des radars à très longue portée pour l'alerte avancée, des radars de conduite de tir pour les missiles, des systèmes de calcul de trajectoire chargés de l'interception ou des missiles eux-mêmes, ou encore du « command and control » – ce que l'on appelle le C2 –, les avancées

technologiques qui sont nécessaires pour rendre ces systèmes opérants seront déclinées dans différents domaines et conféreront à ceux qui les détiendront un avantage stratégique et commercial décisif sur tous les autres.

Selon un schéma éprouvé en matière de recherche militaire, les innovations de rupture d'aujourd'hui feront les systèmes d'armes de demain et les équipements génériques d'après-demain.

C'est sans doute la perspective de détenir cet avantage technologique qui contribue à justifier l'effort financier colossal consenti par les États-Unis depuis le début de cette affaire, soit de l'ordre de 160 milliards de dollars pour ne citer que les quinze dernières années, alors même que la menace d'une attaque balistique directe contre le territoire des États-Unis n'a jamais été aussi faible. Naturellement, l'Europe et la France au premier chef ont des industries d'armement qui disposent de ces compétences et ne peuvent ni ne veulent rester à l'écart de ces avancées de technologies clefs.

Quatrièmement, la défense antimissile balistique donne à celui qui la possède un levier stratégique considérable.

De nombreux commentateurs ont fait le lien entre la capacité qu'ont les États-Unis d'offrir une protection grâce à cette défense et le contrat d'armement du siècle – 130 milliards de dollars – avec l'Arabie Saoudite, les Émirats Arabes Unis et le sultanat d'Oman.

En effet, la défense antimissile offre une garantie de sécurité comparable à celle qu'offrait jadis le « parapluie nucléaire américain », et structure les relations diplomatiques entre, d'un côté, les protégés et, de l'autre, les protecteurs. Mais, bien entendu, il ne s'agit pas d'une garantie totale, car, à ce stade, l'interception de missiles n'est pas infaillible, comme chacun le sait.

La question est donc de savoir si l'Europe veut conserver voire développer son autonomie stratégique. Il est légitime que certains pays nouvellement entrés dans l'OTAN se sentent tout à fait à l'aise dans la situation des protégés, mais, pour notre pays, et dans le respect de nos alliances, je veux espérer que nous ayons encore la volonté d'être souverains.

En conclusion, je vous livrerai un constat et un souhait.

Le constat est qu'il est important de pouvoir répondre aux menaces réelles, de participer à une aventure technologique déterminante et de disposer de cet outil diplomatique puissant. Voilà de bonnes raisons qui peuvent justifier notre participation à cette défense antimissile balistique. À titre personnel, j'y souscris volontiers.

Mon souhait est que cet engagement soit bien mesuré, que l'on en pèse le pour et le contre, en un mot que l'on en délibère.

Premièrement, l'engagement doit être mesuré dans ses implications financières. Or nous savons déjà que, hors défense antimissile balistique, il sera difficile voire impossible de respecter l'actuelle loi de programmation militaire. Le coût actuel annoncé par le secrétaire général de l'OTAN, M. Rasmussen – nous l'avons rencontré au mois de juin dernier – est de 200 millions de dollars pour le seul C2. Tout le monde sait que cela ne suffira pas. Il faut néanmoins que l'effort financier que nous serions amenés à consentir reste raisonnable, je pèse le mot, et compatible avec nos moyens.

Deuxièmement, cet engagement doit être mesuré dans ses conséquences industrielles. La contribution française doit se faire en nature, et pas en espèces. La décision prise à Lisbonne, à laquelle nous n'avons pas pris part, doit se traduire, en clair, par le financement d'études amont susceptibles d'éclairer les choix définitifs.

Troisièmement, cet engagement doit être mesuré dans ses conséquences stratégiques. Il ne doit pas effrayer nos voisins, je pense à la Russie. Il doit être conciliable avec les exigences de nos alliés, je pense à la Turquie. Surtout, il doit être conciliable avec une approche européenne, ce qui suppose de lever certaines hypothèses sur les modalités de décision et les règles d'engagement.

Quatrièmement, enfin, cet engagement doit être replacé dans le cadre de notre volonté de promouvoir en permanence un désarmement concerté et généralisé. Le développement du bouclier antimissile ne doit pas stopper nos efforts en faveur de la non-prolifération et du respect du traité.

Monsieur le ministre d'État, mes chers collègues, toutes ces questions méritaient bien un débat !

# I n t e r v e n t i o n . . .

## Débat d'orientation sur la défense antimissile dans le cadre de l'OTAN

par **Didier BOULAUD**, sénateur de la Nièvre

[séance du jeudi 9 décembre 2010]

**M**onsieur le président, monsieur le ministre d'État, mes chers collègues, nous y voici : enfin, allais-je dire !

Car ce débat sur la défense anti-missile, nous aurions tant aimé qu'il ait eu lieu au Parlement français avant que notre pays ne se soit engagé dans cette voie par la seule décision du Président de la République, lors du sommet de l'OTAN à Lisbonne, les 19 et 20 novembre derniers.



Monsieur le ministre d'État, je voudrais intervenir ce soir à la fois en tant que sénateur et en tant que membre de la délégation française à l'Assemblée parlementaire de l'OTAN, où je siège depuis près de quinze ans, y représentant aujourd'hui le Sénat, après y avoir été envoyé par l'Assemblée nationale.

C'est le lieu d'échanges nombreux et fréquents entre parlementaires des pays membres de l'Alliance atlantique. Avec le temps, nous nous connaissons bien et les relations y sont franches et cordiales et, pourquoi ne pas le dire, très souvent amicales. Cela permet à un parlementaire français de mieux juger de la place et de l'action de notre pays, telles qu'elles sont ressenties à l'étranger. Beaucoup de nos grands décideurs seraient bien inspirés de se forger une telle expérience !

Je n'ai donc pas manqué, au cours des semaines écoulées, à plusieurs reprises et encore tout récemment, au début de la semaine, lors du Forum transatlantique qui s'est tenu à Washington, dont l'un des thèmes de discussion était précisément le bilan du sommet de Lisbonne, de m'enquérir auprès de collègues des autres

pays membres de l'OTAN de la manière dont avait été abordée dans leur parlement la préparation du sommet de Lisbonne, en ce qui concerne tant la réforme du concept stratégique que la défense anti-missile.

Tous, à de très rares exceptions près, ont pu en débattre avec leur Gouvernement. Cela paraît tellement évident qu'ils ont été très surpris d'apprendre que la France, qui s'affiche aux yeux du monde comme une démocratie exemplaire et souvent donneuse de conseils, membre de premier rang de l'Alliance atlantique, avait jugé opportun de se dispenser d'une telle discussion parlementaire. J'ai de plus en plus l'impression qu'ils découvrent chez nous des pratiques politiques que nous leur masquons soigneusement. Je ne dirai pas qu'ils s'en amusent ou s'en réjouissent, mais ils s'en étonnent ; c'est le moins que l'on puisse dire !

En effet, s'il est un sommet de l'OTAN, dans l'histoire de l'Alliance atlantique, qui méritait que le Parlement y fût associé et eût pu en débattre avant qu'il ne se déroule, c'est bien celui de Lisbonne. Car, outre les deux sujets que je viens d'évoquer, y ont été également abordés la réforme de la structure de l'OTAN, la situation en Afghanistan et le partenariat stratégique avec la Russie. Excusez du peu !

Eh bien, monsieur le ministre d'État, de tous ces sujets, à la différence de la plupart des parlements des autres pays membres de l'Alliance atlantique, le Parlement français n'en a jamais parlé ou, pour certains d'entre eux, il y a très longtemps, souvent à la sauvette. Vous me direz que la France n'est jamais que le troisième ou quatrième contributeur en termes financiers ou d'engagement de troupes. Alors, au diable l'avarice !

Je voudrais tout de même mettre un léger bémol à mon propos et dire que la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, sous la houlette de son président, que je remercie, a, malgré

tout, au cours des derniers mois, tenté de ne pas se laisser déposséder totalement, en organisant des auditions ou en rédigeant quelques rapports sur certains des sujets évoqués.

Mais de débat en séance publique en présence de l'exécutif, que nenni ! Avec le Gouvernement, celui d'hier en particulier –l'avenir nous dira ce qu'il en sera du nouveau ! –, ce fut la belle Arlésienne.

C'était d'ailleurs peut-être mieux ainsi, pour lui en tout cas, afin que les ministres ne se trouvent pas en permanence en porte-à-faux avec le seul réel décideur, en l'occurrence l'Élysée.

Je me souviens des contorsions du ministre Hervé Morin sur la réintégration de la France dans le commandement intégré de l'OTAN.

Après nous avoir dit en commission qu'il n'y était pas favorable, il a dû, comme on dit, avaler la couleuvre. Et quelle couleuvre ! Je l'imaginai déjà, le pauvre, en train de promouvoir la défense anti-missile, après l'avoir comparée à la ligne Maginot ! Quant à l'Afghanistan, nous avons eu l'heur de voir et d'entendre le même ministre, ainsi que son collègue des affaires étrangères, en rivalité sémantique dans cet hémicycle afin de se départager pour savoir si c'était d'une guerre qu'il s'agissait ou d'une simple opération de maintien de la paix.

Monsieur le ministre d'État, nous espérons que, avec votre arrivée à la tête de ce ministère, les pantalonades vont prendre fin et que l'on va enfin débattre sérieusement !

Votre action reconnue en tant que ministre des affaires étrangères, dont se félicitait le président Mitterrand lui-même –c'est le Nivernais que je suis qui en porte témoignage ! –, et votre éminente responsabilité passée de Premier ministre nous amènent à penser que les choses sérieuses vont enfin pouvoir commencer, d'autant que vous n'êtes pas resté trop silencieux au cours des mois écoulés, ni sur la question nucléaire ni sur le retour dans le commandement intégré de l'OTAN, même si, sur ce dernier point, votre réponse lors du débat budgétaire m'a quelque peu laissé sur ma faim et me fait craindre déjà votre propre réintégration dans la ligne retenue depuis trois ans...

Reste un espoir véritable : nous savons que vous avez réfléchi à tous ces sujets. J'allais dire que vous, vous y avez réfléchi !

Mais revenons à la défense anti-missile, puisque c'est le sujet qui nous occupe aujourd'hui.

Beaucoup de choses ont déjà été dites excellemment par mon collègue Daniel Reiner, qui s'est fait une spécialité de cette question, notamment sur le plan technique ; ce n'est pas le moindre des défis.

Je m'en tiendrai donc aux aspects plus politiques du sujet, aux conséquences qui en découleront pour notre pays, à la place de la France dans le concert des nations dotées de l'arme nucléaire, aux aspects qui touchent à la propre sécurité de notre pays et aussi à son indépendance, notamment à sa liberté d'appréciation de la situation internationale et à sa capacité à décider lui-même de son action, sans oublier d'évoquer rapidement au passage, bien sûr, la problématique de l'Europe de la défense, si tant est que l'on puisse encore y faire référence : ce n'est pas là la moindre de nos inquiétudes.

En effet, cet accord sur le système anti-missile, qui est à bien des égards un succès américain, suscite des motifs de préoccupation plus que sérieux pour les Européens. Dans son mode de fonctionnement prévisible, il présente un triple risque de contrôle politique des États-Unis sur les alliés, de marginalisation des industries de défense européenne et de captage de crédits au détriment des projets visant à construire l'Europe de la défense.

Monsieur le ministre d'État, ma première question sera très directe : êtes-vous en mesure de nous confirmer les propos tenus très récemment par votre prédécesseur devant nos collègues députés, lorsqu'il leur a expliqué que « la défense anti-missile, pour séduisante qu'elle paraisse à l'opinion publique, n'en constitue pas moins une erreur », alors que notre pays vient justement de donner le feu vert à sa mise en œuvre ? Le très récent ralliement du Président Sarkozy à la défense anti-missile proposée par les États-Unis et son docile missus dominici, M. Rasmussen, secrétaire général de l'OTAN, mérite à tout le moins quelques explications, quand bien même la France a, semble-t-il, mis en œuvre de multiples manœuvres de retardement ou de ralentissement du processus, lesquelles, il faut bien l'admettre, ont échoué.

Notre conviction est faite : l'affaire a été amorcée dès le processus de réintégration du commandement intégré de l'OTAN. Alors, qu'avons-nous réellement obtenu en échange ?

Vous ne nous redirez pas, j'ose le croire, que nous avons gagné de nombreuses étoiles, dont, je le crains, la plus en vue est déjà en train de pâlir sérieusement, hélas : c'est désormais un secret de polichinelle. Il n'était pas anormal que les alliés aient tiré les conclusions qui s'imposaient de notre alignement et que nous ayons été de facto embarqués dans les projets de l'OTAN que nous refusions jusqu'alors.

Le Président de la République avait expliqué que notre réintégration serait irrévocablement liée à deux conditions : la redéfinition du concept stratégique de l'Alliance et la mise en route sérieuse de l'Europe de la défense. J'imagine que vous saurez nous convaincre que ces deux conditions sont remplies...

Maintenant, nous y sommes ! Voilà pourquoi les contorsions se multiplient. On nous explique que l'on accepte le principe de la défense anti-missile de territoire – le principe seulement ! –, en ajoutant que celle-ci n'est que le complément de la dissuasion nucléaire.

Telle n'est pas notre conviction. Selon nous, il y a, à terme, de vrais risques d'affaiblissement de notre capacité de dissuasion et de décision.

Qu'en pensez-vous vraiment, j'allais dire sincèrement ? Sotto voce, on nous dit que, de toute façon, ce n'est pas pour demain et que nos industriels tireront des bénéfices de cette aventure technologique. Ces bénéfices, nous aimerions les connaître : nos industriels seront-ils acteurs ou sous-traitants ?

Comme je le disais à l'instant, le président de Rohan a courageusement tenté de sauvegarder la parole de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées au travers d'une communication sur laquelle nous n'avons pas trouvé grand-chose à redire. Pour notre part, nous avons tenté d'analyser sa pensée, dont nous avons d'abord considéré qu'elle visait à ne pas froisser le Gouvernement. On ne saurait lui en faire reproche, en raison de son appartenance à la majorité présidentielle.

Mais nous avons aussi perçu chez lui les mêmes réticences que les nôtres. Sur la défense anti-missile de théâtre, il faut continuer ; nous sommes d'accord.

Sur la défense anti-missile de territoire, nous avons ressenti quelques réserves et une ferme volonté de préserver le rôle de la dissuasion ; nous partageons cette volonté.

Sur le coût du système, le risque de dérive suscite beaucoup d'interrogations ; elles sont aussi nôtres, car l'état de nos finances, dont la majorité est en grande partie responsable, elle qui gouverne depuis 2002, ne nous permet pas de faire tout et n'importe quoi.

S'ajoute à cela le fait que, les moyens financiers de l'OTAN étant ce qu'ils sont, la mise en place d'un tel bouclier anti-missile hypothéquera à coup sûr les autres capacités de l'Alliance, alors que celle-ci est durablement embourbée en Afghanistan, malgré les annonces incertaines de début de retrait : 2011, 2014, 2016, maintien de forces au-delà ? Plus personne ne sait vraiment qui croire ! C'était bien le sentiment des parlementaires lundi et mardi à Washington. Enfin, nous avons perçu très distinctement, au travers du rapport du président de Rohan, qu'il ne faudrait pas se mettre entre les mains des Américains.

Or, monsieur le ministre d'État, comment pourrait-il en être autrement quant à la décision ultime de mise en route du système si le besoin s'en faisait sentir face à une agression quelconque ?

Qui peut croire sérieusement que la décision pourra être partagée par les Américains ?

En résumé, ce que nous avons lu au travers de ce rapport fort bien fait, c'est qu'il faut y être, parce que de toute façon cela peut se faire sans nous ; mais nous avons lu aussi que la France est dans l'OTAN, que la défense anti-missile se fera dans l'OTAN et donc que la France fera partie de la défense anti-missile : curieux syllogisme, qui nous permet de mieux apprécier les conséquences d'une décision unilatérale et à contre-courant de la décision du Président Sarkozy de retourner dans le commandement intégré de l'OTAN, ainsi que de constater, avec une réelle amertume, quelle place est laissée aux choix politiques de la France.

Monsieur le ministre d'État, nous voudrions que la représentation nationale soit éclairée devant ce risque de perte d'autonomie dans la décision pour la France. Qu'en est-il de la mise en place d'un outil de commandement et de contrôle – le fameux C 2 – pour cette nouvelle défense ? Qui commandera réellement le système ?

On nous dit que la décision est prise sur la base d'un projet réaliste, adapté à l'évolution de la menace balistique que font peser certains programmes mis en œuvre au Moyen-Orient. Pouvez-vous nous dire quelle est la réalité de l'évolution de cette menace ? À mots mal couverts, tout le monde semble comprendre que c'est de l'Iran qu'il s'agit. Sans nul doute pourrez-vous nous éclairer sur l'urgence qu'il y a à décider.

Nous attendons de vous, cela va de soi, des réponses précises, et non les mêmes explications que celles que nous fournissent à longueur de colonnes les quotidiens. Nous sommes devenus prudents quant à l'affirmation de ce genre de menaces, dont l'une des premières vertus est d'abord d'entretenir l'inquiétude chez nos concitoyens et de justifier – je fais ici allusion aux propos à peine voilés et souriants que nous a tenus au mois d'octobre, à New York, l'ambassadeur de Russie auprès des Nations-Unies – l'extraordinaire effort d'équipement militaire de tous les pays de la région.

L'ambassadeur de Russie nous a d'ailleurs demandé, l'air un peu narquois, si nous n'aurions pas une petite idée sur le nom du pays qui avait bénéficié de ces juteux marchés...

Voyez-vous, monsieur le ministre d'État, je suis devenu extrêmement prudent depuis que, dans cette maison, j'ai eu avec d'autres collègues ici présents le privilège d'entendre, voilà quelques années, l'une de nos soi-disant spécialistes en matière de prolifération nucléaire affirmer qu'il y avait des armes de destruction massive en Irak. Cette affirmation n'était donc pas l'apanage de George Bush : c'était du Bush à la française !

On sait ce qu'il est advenu de ces fameuses armes et, pour ma part, je ne remercierai jamais assez le président Chirac de ne pas s'être laissé enfumer – pardonnez moi l'expression ! – par ces beaux esprits. Sinon, la France serait peut-être encore présente en Irak, et à quel prix !

J'aimerais être convaincu que la même vigilance est encore d'actualité au plus haut sommet de l'État. J'ai parfois quelques doutes à cet égard quand je vois l'allant que la France met, dans le dossier iranien, à se placer en première ligne ; elle est parfois même plus allante que les Américains, qui, si je suis bien informé, semblent d'ailleurs en marquer quelque étonnement.

Il serait sans doute dommageable de découvrir dans quelque temps, malgré notre empressement à les devancer, que les Américains ont, de leur côté, entamé en secret et de façon bilatérale des discussions avec les Iraniens qui pourraient nous laisser sur le bord du chemin.

Je ne suis, bien sûr, ni sourd ni insensible aux propos malveillants du président iranien. Mais, me semble-t-il, ceux qui passent leur temps à montrer du doigt le régime iranien manifestent une faible connaissance de la complexité du pouvoir iranien en laissant à penser qu'un seul homme, fût-il le président, détient à lui seul les clefs de la politique de ce grand pays, de cette grande civilisation qui n'ignore nullement les risques qu'elle encourrait en cas de dérapage fatal.

La subtilité persane semble, elle aussi, échapper à quelques faucons de par le monde, dont nous devrions un peu plus nous méfier.

Monsieur le ministre d'État, je dois conclure, hélas ! sur un sujet qui mériterait encore de longs développements. Mais le temps m'est compté.

J'ai essayé de démontrer pourquoi il nous paraît indispensable que le Gouvernement joue cartes sur table, qu'il dissipe toutes les ambiguïtés et qu'il apporte enfin toutes les réponses nécessaires face à ce qui apparaît clairement comme un revirement de la politique de sécurité, de défense et, surtout, d'indépendance de notre pays.



# I n t e r v e n t i o n . . .

## Débat d'orientation sur la défense antimissile dans le cadre de l'OTAN

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

[séance du jeudi 9 décembre 2010]

**M**onsieur le président, monsieur le ministre, mesdames, messieurs, nous sommes réunis ce soir sur l'initiative du groupe socialiste afin de débattre du projet de défense anti-missile de l'OTAN.



Malheureusement, ce débat se tient alors même que les décisions ont déjà été prises, au sommet de Lisbonne, voilà trois semaines, sommet qui a permis l'adoption du nouveau concept stratégique de l'Alliance et l'officialisation du ralliement de la France au projet de bouclier anti-missile. D'une certaine façon, le présent débat a été, voilà trois semaines, la première victime du remaniement ; il se déroule aujourd'hui alors que les dés sont jetés. Je ne puis que le déplorer à mon tour.

Le ralliement de la France au projet de bouclier anti-missile est pour le moins surprenant, monsieur le ministre, si l'on prend en compte les déclarations faites par votre prédécesseur, M. Hervé Morin, le 12 octobre dernier : « La défense anti-missile ne me semble un projet judicieux que pour les pays qui consacrent un effort important à la défense et possèdent une certaine capacité de résilience. En Europe, je crains qu'un tel dispositif ne soit conçu comme une ligne Maginot... » Ces propos complétaient admirablement ceux qu'il avait tenus le 27 avril 2010, quand il affirmait que « la défense anti-missile, pour séduisante qu'elle paraisse à l'opinion publique, n'en constitue pas moins une erreur ».

Que penser des propos de M. Hervé Morin ? S'agit-il d'un avis trop personnel, d'un dérapage isolé ? Évidemment non : cette opinion était, et reste, largement partagée, à gauche bien sûr, mais aussi à droite.

N'avez-vous pas vous-même, monsieur le ministre, mis en doute la pertinence d'un retour de la France au sein du commandement intégré de l'OTAN ? Je rappelle par ailleurs que vous avez cosigné avec Michel Rocard une tribune dans le quotidien Libération, dans laquelle vous appeliez à un « désarmement nucléaire mondial ». Nous sommes nombreux à y avoir alors accordé du crédit et à y avoir vu des traces de la vérité d'un homme, de la vérité d'une nation aussi, tant cette tribune amplifiait un certain nombre d'idées qui circulaient depuis le discours de Barack Obama à Prague.

Bien sûr, certains ont considéré que ce discours était purement tactique, qu'il était adapté à sa cible et qu'il ne fallait pas le prendre au sérieux. D'autres, et j'en étais, ont pensé qu'il fallait prendre au mot le président américain. Dans ces conditions, comment ne pas comprendre notre étonnement devant ce changement de pied brutal, cette volte-face abrupte du Gouvernement, entérinant une décision de principe qui n'a été discutée nulle part, ni dans le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale ni dans la loi de programmation militaire, et encore moins dans le cadre des institutions parlementaires ?

La décision étant prise, il est sans doute moins utile d'en débattre. Il me paraît en revanche nécessaire de revenir sur cette curieuse gymnastique qui conduit des parlementaires s'étant battus, parfois pendant des décennies, pour défendre l'idée de souveraineté nationale et contre l'idée même d'un retour de la France au sein du commandement militaire de l'Alliance, à se contorsionner pour expliquer, avec des accents de sincérité, qu'ils ont changé d'avis, qu'ils ont été mal compris et que c'est maintenant qu'il faut les écouter !

On a le droit d'en sourire ; nous l'avons fait au moment du retour au sein du commandement intégré de l'Alliance. Faut-il aller au-delà et dénoncer l'absence de sincérité de certains intervenants, qui auraient réaffirmé avec la même bonne foi et la même apparence de sincé-

rité l'autonomie stratégique et la souveraineté sans réserve de la France ? Notre pays souhaiterait donc s'engager sur la voie d'une politique de défense anti-missile à travers la mise en place d'un bouclier de défense du territoire, conçu pour être complémentaire, nous dit-on, de la dissuasion nucléaire.

J'ai eu l'occasion de dire, lors du débat budgétaire, que cette approche me paraît contradictoire avec la définition même de la dissuasion et que l'affirmation d'une complémentarité semble même miner les fondements de la dissuasion. Il est en tout cas intéressant de noter que cette posture est le complet contre-pied de celle qui était défendue auparavant, quand la défense anti-missile était présentée comme incompatible avec la dissuasion. Il faut également prendre acte du fait que l'OTAN se réaffirme comme une alliance nucléaire. Certains d'entre vous objecteront que la mise en place d'un bouclier de défense anti-missile pourrait contribuer au désarmement. Je pense qu'il n'en est rien. Face à ce bouclier, grande sera en effet la tentation, pour les États non protégés, de se lancer dans une course aux armements, et, pour les États proliférants, d'améliorer leurs armes en conséquence. En définitive, la militarisation de l'espace est à redouter.

La question la plus importante ici est celle de l'efficacité et de l'utilité d'une telle défense anti-missile. Un bouclier infranchissable est bien sûr une utopie, et ce malgré les 200 milliards de dollars investis par les États-Unis ces quarante dernières années, dont 80 milliards depuis 2002. Ce bouclier n'offrirait qu'une protection partielle, non hermétique. Contre quoi, contre qui ? La menace est limitée à quelques dizaines de missiles peu évolués et d'une portée inférieure à 3 000 kilomètres, basés dans des pays proliférants tels l'Iran, la Corée du Nord, la Syrie, le Soudan, la Lybie. Parmi ces pays, dont on voit mal pourquoi ils s'en prendraient à l'Europe, seul l'Iran, délicatement pointé du doigt par le Président de la République à Lisbonne, possède les moyens de représenter, à terme, une certaine menace. Or, il ne semble pas avoir les capacités de développer seul les segments technologiques nécessaires à la mise en orbite d'un satellite géostationnaire. Nous sommes donc face à un adversaire quasiment virtuel, peu enclin, semble-t-il, à se manifester par ce biais. Les États-Unis, eu égard à leur avance technologique et aux moyens alloués à leur secteur de la défense, bénéficient de facto d'un poids démesuré.

Cela amène à s'interroger sur la place des autres pays, notamment européens, dans une feuille de route déjà prête et qui ne leur laissera qu'une influence minimale dans la prise de décision. Ils seront sans doute invités à financer un programme qui profitera presque totalement aux industriels américains, peu enclins à partager leurs technologies les plus sensibles, et ignorera les priorités européennes en termes de menaces. Le danger de suprématie américaine est donc manifeste. À cela s'ajoute un véritable problème démocratique : la prise de décision devant se faire en quelques minutes, on voit mal comment la concilier avec les procédures de l'OTAN ou comment respecter un temps de décision relevant du politique.

Quelle serait la part d'autonomie nationale dans le cadre d'une défense anti-missile otanienne ? Voilà une question qui a traversé la plupart des interventions ce soir, qu'elle soit formulée de manière explicite par ceux qui sont hostiles à une quasi-tutelle américaine ou de façon plus prudente et plus subliminale par ceux qui font mine aujourd'hui de défendre ou de comprendre la décision du Président de la République.

Enfin, les aspects financiers du projet ne sont évidemment pas à négliger. Celui-ci aurait un coût exorbitant pour le contribuable, au détriment de la coopération civile et militaire ou des équipements. Votre prédécesseur, M. Hervé Morin, rappelait à juste titre qu'« avant d'investir dans un système anti-missile, il faudrait s'assurer que nous disposons des équipements de base ». La contribution de la France à l'OTAN, suite à son intégration au commandement militaire intégré, va déjà passer de 140 millions d'euros à 240 millions d'euros. Où donc aller chercher les 100 millions d'euros supplémentaires ? Cet effort ne pourra être consenti qu'au détriment des équipements militaires, entraînant l'abandon ou la remise en question du développement de certains projets. Pour l'Alliance même, investir dans la défense anti-missile hypothéquerait sans doute ses autres capacités. L'Europe a-t-elle vraiment intérêt à ce que la défense de son territoire passe par l'OTAN ? Un tel bouclier anti-missile ne servirait-il pas uniquement les intérêts américains ? N'est-il pas temps de développer enfin une réelle politique européenne de défense permettant aux pays de l'est de l'Europe de s'affranchir progressivement de la tutelle américaine, sans craindre une éventuelle volonté expansionniste de leur grand voisin ?

Monsieur le président, monsieur le ministre, mesdames, messieurs, ce débat arrive beaucoup trop tard et ne sera pas suivi d'un vote, mais j'aurais bien évidemment voté contre s'il y en avait eu un : contre un projet inutile et dispendieux, qui ne fait que repousser, une fois de plus, la mise en place d'une unité européenne en matière de défense. Je ne vois pas en une telle unité un simple instrument technique, mais aussi un projet politique, complémentaire des efforts déployés pour construire l'Europe solidaire et unie que nous sommes nombreux à attendre sur ce continent. Je regrette de devoir constater que, une nouvelle fois, il faudra s'en passer.

# I n t e r v e n t i o n . . .

## Débat d'orientation sur la défense antimissile dans le cadre de l'OTAN

par André VANTOMME, sénateur de l'Oise

[séance du jeudi 9 décembre 2010]

**M**onsieur le président, monsieur le ministre d'État, monsieur le président de la commission, mes chers collègues, nous aurions aimé pouvoir aborder ces sujets avant que la France ne se soit engagée dans cette nouvelle voie, bien balisée par l'OTAN



et somme toute très contraignante pour l'organisation de notre défense, de la sécurité de nos populations et de nos territoires.

Monsieur le président de la commission, nous vous reconnaissons le mérite d'avoir fait vivre ce débat au sein de la commission. Vous n'avez pas réussi à obtenir qu'il se tienne en séance plénière, c'est pourquoi le groupe socialiste a souhaité l'inscrire à son ordre du jour réservé. Par conséquent, ne soyez pas trop sévère avec notre collègue Didier Boulaud : si vous aviez vraiment voulu ce débat, peut-être auriez-vous pu l'imposer. Quoi qu'il en soit, des engagements, que nous constatons sans les approuver, ont été pris par le Président de la République ; ils seront très difficiles à défaire plus tard. Nous dérivons d'une façon telle que tout retour en arrière deviendra, dans deux ou trois ans, complexe, voire impossible. Le sommet de l'OTAN qui s'est achevé par un accord sur la mise en place d'une défense anti-missile en Europe est un grand succès pour l'organisation atlantique et pour les États-Unis, puisque la France, longtemps circonspecte, méfiante même, face à ce projet, le soutient désormais. Le nouveau concept stratégique apparaît comme le produit d'un compromis destiné à ne fâcher personne : opération réussie, puisqu'il a été adopté à l'unanimité.

Il paie alors un tribut : il est assez vague pour masquer les désaccords et assez ambigu pour permettre les interprétations.

Voici quelques réflexions et quelques interrogations sur les décisions prises à Lisbonne et sur la nouvelle position française.

La défense anti-missile de l'OTAN constitue-t-elle un renforcement ou une fragilisation de la dissuasion ? Cette défense anti-missile peut-elle être un complément de la dissuasion ? La réponse est non pas technique, mais politique. D'abord, en laissant à d'autres le soin de choisir à notre place la stratégie de défense de la France, de l'Europe, nous affaiblissons notre dissuasion nucléaire. Dans le sillage atlantiste, notre posture stratégique perd son autonomie de décision.

Nous aurions préféré la création d'un concept nouveau, intégrant une défense anti-missile de théâtre à la panoplie défensive, mais gardant la dissuasion nucléaire au cœur du dispositif. Nous aurions voulu un concept qui cherche à rassembler les pays européens autour d'une défense européenne autonome, susceptible de préconiser à l'Alliance une position commune à partir d'un pilier européen qui soit force de proposition, et non pas d'absorption.

M. Sarkozy n'a pas eu cette volonté politique, et nous nous trouverons donc embrigadés sous le parapluie nucléaire américain, assorti d'une hypothétique défense anti-missile. Alliés, et donc alignés ! C'est un enterrement de première classe pour la défense européenne... Le très récent ralliement du Président Sarkozy à la défense anti-missile proposée par les États-Unis et l'OTAN mérite quelques explications de votre part, monsieur le ministre d'État. Vous-même étiez naguère réticent face à la réintégration pleine et entière de la France dans l'OTAN, n'est-ce pas ?

Or, le 15 octobre, l'Élysée a rappelé le soutien de principe de la France à la nouvelle approche de la défense anti-missile proposée par le Président des États-Unis. C'était un brutal changement de position, d'autant que, quelques jours plus tôt, le 12 octobre, au Sénat, le ministre de la défense, M. Morin, s'était déclaré réticent devant la construction d'une nouvelle « ligne Maginot » en Europe.

Maintenant, il s'agit d'un nouveau tour de vis. En effet, avec le processus de réintégration au sein du commandement intégré de l'OTAN, le Gouvernement et le Président de la République ont mis le doigt dans l'engrenage. Il est normal que nos alliés tirent toutes les conséquences de ce geste originel et que la France soit par suite embarquée dans des projets « otaniens » qu'elle refusait il y a encore quelque temps.

Nous constatons donc un revirement, un glissement atlantiste inquiétant, guidé, ce n'est pas une surprise, par le plus proaméricain des présidents de la Ve République. Ce n'est pas moi qui le dis, mais le département d'État américain...

Pourtant, le Livre blanc de 2007, rédigé sous la haute main de l'Élysée, n'avait pas retenu l'option d'une défense anti-missile des territoires. En revanche, il avait ébauché une démarche intéressante, qui consistait à compléter notre panoplie de défense par des systèmes d'alerte avancée. Pour cela, bien sûr, il fallait disposer de nos propres moyens d'observation et de nos propres systèmes. C'était logique : la meilleure des préventions consiste à déceler rapidement l'origine de la menace et les intentions d'un État présumé hostile. Sur ce point au moins, le Livre blanc était dans le vrai. Dans ce domaine, des crédits et des programmes existent.

Faut-il développer plus vite ces programmes ? Faut-il approfondir certaines recherches ? Est-ce financièrement possible ? Tout cela méritait réflexion et action, parce que les technologies développées pour l'alerte avancée serviront directement à la protection contre les missiles. Il fallait sans doute explorer encore plus avant cette piste et, dans ce cadre, tenter de favoriser les industries européennes d'abord. Toutefois, l'alerte avancée, sorte de vigie de la dissuasion nucléaire, ce n'est pas la même chose que la défense anti-missile américaine adoptée à Lisbonne.

La menace balistique et nucléaire iranienne justifie-t-elle la mise en place d'un système de missiles anti-missiles ? Il y a sur ce sujet aussi une inflexion. Jusqu'ici, on disait qu'un Iran nucléaire était inacceptable ; aujourd'hui, on admet implicitement que c'est envisageable. Mais c'est le rôle de la dissuasion de faire échec à une telle menace, le jour où elle existera. Un seul missile iranien sur l'Europe et les pays occidentaux seraient habilités, y compris d'un point de vue juridique, à riposter de la façon la plus sévère sur le territoire iranien. Voilà la doctrine française, qui n'a pas besoin de définir avec précision l'ennemi ou la cible, puisqu'elle se doit, pour être vraiment dissuasive, d'être tous azimuts.

Par ailleurs, et c'est paradoxal, la prévention et la lutte contre la prolifération des armes de destruction massive et de leurs vecteurs marquent le pas. Au même moment, on lance une nouvelle course aux armements, qui emporte des conséquences sur la militarisation de l'espace ; c'est comme si on acceptait, de facto, la prolifération balistique et ses conséquences. C'est un aveu d'impuissance et une faute stratégique !

Entre l'OTAN et la Russie, les relations ont toujours été complexes et malaisées, à cause du poids de l'histoire, sans doute, mais aussi du fait que les relations entre l'OTAN et la Russie sont, pour le meilleur et pour le pire, étroitement liées aux rapports entre les États-Unis et l'OTAN. Aujourd'hui, après le sommet de Lisbonne, il en va de même : l'Europe a encore perdu l'occasion d'être l'auteur et l'acteur d'une politique originale, européenne, à l'égard de la Russie. La main passe, et les Européens auront donc à se mettre au diapason de la relation entre les États-Unis et la Russie, marquée par le traité START, la défense anti-missile, etc. Pourquoi la Russie, farouchement hostile aux défenses anti-missiles, semble aujourd'hui disposée à entrer dans le jeu ? D'abord parce que le projet n'est plus celui que Bush dressait contre Moscou, l'OTAN assurant que l'ennemi n'est plus en Russie. Ensuite parce que la Russie se place ainsi de nouveau, en quelque sorte, à la hauteur des États-Unis : ces deux pays négocieront ensemble les conditions du futur réseau anti-missile. Illusion ou réalité ? Les Russes discuteront de la sécurité continentale avec l'OTAN, et non pas avec l'Union européenne. Hélas, voilà encore une pelletée de terre jetée sur la politique étrangère et de sécurité de l'Europe...

Après avoir longtemps voulu élargir son espace géographique, avec des velléités opérationnelles quasiment planétaires, l'Alliance semble revenue à des options moins ambitieuses. Peut-être le borbier afghan lui rend-il une raison stratégique perdue... Toutefois, son nouveau cheval de bataille paraît être non pas l'élargissement géographique, mais la recherche d'une défense « globale » qui puisse inclure des aspects civils et militaires : nouvelle dérive, nouveau défi lancé à l'Union européenne, qui a, de son côté, bien avancé en matière de gestion des crises et d'action civile d'urgence.

Dans la praxis, il faudra rapidement éclaircir un point important : l'OTAN veut-elle se lancer dans une concurrence acharnée avec l'Union européenne dans des domaines comme l'action civile de crise, l'action humanitaire ou les actions militaires de basse intensité, contre la piraterie maritime par exemple ? Quel serait le sens d'une telle concurrence ? Affaiblir encore plus l'Union européenne ? Assécher ses budgets pour que l'OTAN soit la seule ressource possible ?

Récemment, l'OTAN s'est proposée pour coordonner l'aide envoyée en Israël à l'occasion de graves incendies. Est-ce bien raisonnable ? Est-ce bien le rôle d'une organisation militaire de coordonner des moyens civils dans la gestion d'une crise non militaire ? Il va falloir bien définir, à l'avenir, les relations entre l'Union européenne et l'OTAN post-Lisbonne, faute de quoi des concurrences stériles et des doublons inutiles se feront jour.

L'état de nos finances, dont vous êtes grandement responsables, monsieur le ministre d'État, chers collègues de la majorité, puisque vous gouvernez depuis 2002, ne nous permet plus de tout faire, notamment de faire tout ce qui est inscrit dans la loi de programmation militaire. Et vous voulez maintenant ajouter de nouvelles dépenses, via l'OTAN ! Il est possible de tirer des plans sur la comète sans financement réel ; la dernière et déjà caduque loi de programmation militaire en est une illustration. En revanche, il n'est pas possible de les concrétiser : voyez le projet de loi de finances pour 2011 !

Or si la France s'associe au programme américain, il faudra en assumer le coût, aujourd'hui et surtout demain ! De plus, compte tenu des moyens financiers de l'OTAN, la mise en place d'un tel bouclier anti-missile hypothéquerait les autres capacités de l'Alliance.

Quel sera le coût financier du projet ? Dans cette affaire, quelle sera la part laissée par les industriels américains à leurs homologues européens ? Dans le système dont M. Rasmussen s'est fait le VPR, nous avons du mal à trouver la place des industries européennes. Seront-elles de simples sous-traitants ?

Ne soyons pas trop naïfs en ce qui concerne les bénéfices attendus par nos industriels ! Nous connaissons tous l'acharnement des Américains, et même de nos amis Britanniques, quand il s'agit de défendre leurs intérêts en matière de technologies militaires !

Selon le très complet rapport du président de notre commission, le projet de défense anti-missile américain et « otanien » nous oblige à un choix douloureux : soit la France participe, et elle risque une dérive budgétaire ; soit elle ne participe pas, et elle risque à la fois l'effacement stratégique et la perte d'un marché pour son industrie de la défense. Entre le Charybde budgétaire et le Scylla stratégique, nous sommes, je le crains, devant un marché de dupes : nous aurons Charybde et Scylla !

Maintenant que le principe du bouclier anti-missile est accepté, des réponses doivent être apportées aux questions essentielles : faut-il prendre acte du projet américain et s'insérer directement dans le dispositif préconçu ? Peut-on demander que ce projet devienne américano-européen, c'est-à-dire que les Européens participent pleinement à la conception, à la réalisation, au fonctionnement et au commandement du système ? Quelle sera la participation des industriels français et européens ? Quelles sont vos réponses à ces questions, monsieur le ministre d'État ?

En définitive, nous sommes devant un projet défensif militaire qui cache une nouvelle forme de mainmise sur la défense européenne et qui nous éloigne d'une politique de sécurité et de défense autonome. Je vous le concède, cela se produit avec le consentement d'une bonne partie de nos partenaires européens...

Il n'en demeure pas moins que nous sommes en train de perdre notre autonomie stratégique, acquise au prix de grands sacrifices depuis les années soixante. Une page se tourne ; j'espère que nous n'aurons pas à le regretter !

# Dans la presse . . .

## RÉINVENTER LE RÔLE D'UN SÉNAT MODERNISÉ

### Jean-Pierre Bel, Président du groupe socialiste au Sénat

Point de vue paru dans la Tribune du 16 décembre 2010

**J**amais une réforme au cœur de l'identité sénatoriale, telle que la réforme territoriale, n'aura porté aussi peu l'empreinte de notre Assemblée. Les conditions du débat parlementaire ont humilié le Sénat. Le mode de scrutin local a été débattu par l'Assemblée nationale avant lui, en méconnaissance de la priorité constitutionnelle du Sénat ; des dispositions adoptées par 335 voix contre 5 ont été balayées par les députés ; au final, un texte issu à 90 % des travaux des députés va réformer la gouvernance de nos territoires.

**Cette réforme est une régression.** La diminution du nombre d'élus locaux, véritables boucs émissaires de la revanche des administrations parisiennes, ne va en rien améliorer la gouvernance locale. Au contraire. Le pluralisme local est menacé, la lisibilité fait place à la confusion des responsabilités, la parité recule et le cumul des mandats est institutionnalisé. La clarification promise des compétences laisse place au bricolage. Le conseiller territorial est la première étape de la fusion des régions et des départements. Si le gouvernement avait voulu supprimer ces derniers, il aurait dû le demander clairement, par référendum comme nous l'avions proposé ! La réforme est aussi incohérente. L'État ne peut exiger de nos collectivités à la fois une maîtrise de leurs dépenses, tout en leur faisant financer toujours plus de prestations sociales, et tout en leur demandant toujours plus d'investissements, pour contribuer à la relance publique !

**La nouvelle carte des territoires** diluera les zones rurales dont le nombre d'élus diminuera tandis que la taille de leurs cantons augmentera. Bref, des compétences limitées, un système de représentation atrophié, des crédits gelés. C'est la dynamique de la décentralisation qui est enrayée car, à la confiance envers les élus locaux, a succédé la méfiance voire la défiance. La rationalisation a abouti à la recentralisation. Le big-bang annoncé risque de produire le chaos des territoires.

**La fracture territoriale** a été traitée par une rupture dans le rôle traditionnel du Sénat. Ce dernier représente-t-il encore les collectivités locales de la République ? Suppression de la taxe professionnelle synonyme d'un

recul de l'autonomie fiscale, réforme territoriale se traduisant par un recul de l'autonomie locale : on peut se demander pourquoi la majorité sénatoriale avalise ces régressions démocratiques. Sans doute est-elle en décalage croissant avec la réalité politique des territoires. Si la gauche gagne les cantonales en mars 2011, ce sera la cinquième victoire locale consécutive. La possibilité d'une alternance au Sénat devrait en être la conséquence non seulement logique mais démocratique. Cette alternance, inédite depuis 1958, trace des perspectives nouvelles pour la Chambre haute, qui peut être, demain, un élément majeur d'apaisement de notre démocratie.

**Elle devra conduire vers un bicamérisme rénové**, en substituant une chambre modératrice à une assemblée conservatrice. De nombreux républicains peuvent se retrouver dans cette ambition qui consiste, au fond, à juger que l'alternance est utile au bon fonctionnement de la démocratie, et qu'il nous faut mieux prendre en considération nos territoires au sein de nos institutions. Le malaise des territoires, affaiblis par la crise et fragilisés par des réformes bâclées, est palpable. La désespérance, face à l'abandon des services publics, fragilise des populations qui, plus que jamais, ont besoin des solidarités locales.

**Un nouveau Sénat**, c'est une assemblée qui porte la parole des élus locaux et défend les projets de nos territoires. **C'est un Sénat capable de s'opposer à la recentralisation en cours** pour donner sa pleine portée à la République décentralisée. Par la précieuse expérience collective de tous ses sénateurs, c'est une assemblée capable de refonder l'action territoriale de l'État, en repensant une politique d'aménagement du territoire, en inventant les outils capables d'enrayer la désertification rurale, en modernisant et en protégeant le service public local. Plus que jamais, la République a besoin de contre-pouvoirs. C'est un rôle politique à réinventer pour le Sénat de demain. Un Parlement, c'est aussi un lieu de délibération dans le respect mutuel, une écoute de la minorité par la majorité et une volonté de définir de bonne foi l'intérêt général du pays. Un nouveau Sénat doit se dresser face aux abus de l'exécutif, rappeler aux ministères les réalités concrètes du terrain, défendre les vertus du dialogue constructif, et incarner les valeurs intangibles de la République.

# Communiqué de presse . . .

## LE GROUPE SOCIALISTE COMMUNIQUE

### LE SÉNAT SUPPRIME LES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS D'ENSEIGNEMENT PRIMAIRE

**A** l'initiative de Françoise CARTRON, Sénatrice de la Gironde, le groupe socialiste a obtenu la suppression de l'expérimentation des établissements publics d'enseignement primaire (EPEP), mesure qui symbolisait la négation de l'identité propre des écoles.

La formule des EPEP, instituée par l'article 86 de la loi relative aux libertés et responsabilités locales de 2004, n'avait jamais été expérimentée. Cette disposition, vivement contestée par la communauté éducative, permettait d'imposer la concentration de plusieurs écoles maternelles et primaires en un même établissement, avec un seul directeur.

Le gouvernement, pourtant atteint « d'expérimentationnisme aigue » en matière d'éducation n'est pas parvenu, en 6 ans, à publier les décrets nécessaires à l'organisation et au fonctionnement de ces établissements.

Pourtant, ce projet de regroupement forcé des écoles maternelles et primaires avait été récemment relancé, par le biais du rapport du député Frédéric Reiss. Loin de toute ambition pédagogique et éducative, les EPEP sont avant tout pour le Ministère de l'Éducation Nationale **un outil d'intensification de la RGPP.**

Les EPEP auraient ainsi permis à l'administration de rendre les fermetures de classes moins « visibles » que dans les écoles de petite taille. En juin dernier, le Ministère considérait d'ailleurs dans un document interne, que ces petits établissements, notamment en zone rurale, constituaient « un frein à une gestion optimale des ressources humaines dans le premier degré ». L'expérimentation des EPEP avait une finalité unique : le démantèlement du maillage scolaire de notre territoire.

Dans le même temps, les collectivités locales auraient été contraintes de financer les postes de soutien administratif aux directeurs, ces mêmes emplois de vie scolaire que le gouvernement supprime actuellement par dizaine de milliers. **C'était coup double pour la RGPP !**

**Le groupe socialiste du Sénat se félicite donc de l'adoption de son amendement de suppression de cette mesure, lors des débats sur le projet de loi de simplification du droit le mardi 14 décembre, à l'unanimité et contre l'avis du Gouvernement.**

Diffusé le 14 décembre 2010



# Communiqué de presse . . .

## LE GROUPE SOCIALISTE COMMUNIQUE

### PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2011

NON AU TRAITEMENT DE FAVEUR À L'ENSEIGNEMENT PRIVÉ !

OUI À UNE MEILLEURE FORMATION DES ENSEIGNANTS POUR MIEUX LUTTER CONTRE LES INÉGALITÉS SCOLAIRES !

**L**e Groupe socialiste du Sénat considère qu'il est inacceptable de réduire encore, dans le projet de loi de finances pour 2011, les moyens de l'enseignement public, pour financer plus de postes dans l'enseignement privé, et à l'heure où la dernière enquête PISA pointe une aggravation des inégalités dans le système scolaire français.

Selon le principe de parité public / privé, l'enseignement privé aurait dû perdre 3200 emplois dans le projet de loi de finances pour 2011. Le gouvernement avait déjà restreint ces suppressions à 1633 postes. Encore trop pour les Sénateurs UMP qui s'inquiètent des fermetures de classes dans l'enseignement privé, mais absolument pas dans le public ! D'où, l'adoption, par la majorité sénatoriale, d'un amendement abondant de 4 million € les crédits d'emplois de l'enseignement privé.

Rappelons que l'enseignement public ne sélectionne pas ses élèves : au titre de sa mission de service public, il se doit d'accueillir tous les élèves. Pourtant, la concentration des difficultés scolaires au sein de certains établissements due à la ségrégation sociale et scolaire -largement renforcée ces dernières années par la politique éducative gouvernementale- pèse sur la progression des élèves les plus en difficultés.

C'est pourquoi, **les Sénateurs socialistes considèrent que l'effort en matière éducative doit porter, en premier lieu, et massivement, dans les secteurs de l'éducation prioritaire laissés à l'abandon par ce gouvernement.** L'accent doit être mis sur le développement d'actions pédagogiques efficaces et adaptées aux différents besoins des élèves.

C'est bien pour développer ces pédagogies différenciées par des enseignants ayant reçu une formation réellement professionnalisante, que les Sénateurs socialistes proposeront, en commission mixte paritaire, d'affecter les 4 millions € supplémentaires donnés par la majorité sénatoriale au privé, à la formation des professeurs de l'enseignement public des 1er et 2d degrés.

Diffusé le 13 décembre 2010

# Communiqué de presse . . .

## LE GROUPE SOCIALISTE COMMUNIQUE

### PACS : UNE PRIVATISATION RAMPANTE

**J**ean Pierre Michel, Sénateur de Haute-Saône, dénonce au nom du groupe socialiste du Sénat, une privatisation rampante du PACS.

Mercredi 8 décembre, le Sénat a voté dans la nuit, **un projet de loi relatif à la modernisation des professions judiciaires et juridiques réglementées. L'article 6 de ce texte rend désormais possible l'enregistrement des contrats de PACS par un notaire lorsque celui-ci en a rédigé la convention.**

Jean Pierre Michel estime que ce dispositif n'est demandé par personne, et ne correspond pas aux préconisations du rapport Guinchard. Celui-ci préconise au contraire que l'enregistrement des PACS soit confié aux officiers d'état civil.

**Le groupe socialiste est opposé** à ce que l'enregistrement du PACS devienne une compétence des notaires car, en plus de l'augmentation du coût, elle met en place un système à deux vitesses : ceux qui peuvent payer un notaire bénéficieront d'un contrat plus sécurisé et d'un enregistrement plus rapide.

Jean Pierre Michel regrette que ce texte n'ait pas pour vocation principale d'améliorer le service offert aux personnes.

**Jean Pierre Michel propose la signature du PACS en Mairie car il ne s'agit pas seulement d'une convention mais d'un acte symbolique.** Le PACS est un engagement humain avant d'être un contrat et à ce titre l'officier d'état civil est un interlocuteur plus pertinent que le notaire.

Diffusé le 9 décembre 2010

# Communiqué de presse . . .

## LE GROUPE SOCIALISTE COMMUNIQUE

**POUR UNE COMPENSATION PAR L'ÉTAT DES ALLOCATIONS INDIVIDUELLES DE SOLIDARITÉ !**

**Y**ves Daudigny, sénateur de l'Aisne, et les sénateurs du Groupe socialiste apparentés et rattachés, ont défendu ce jour, avec conviction et détermination, une proposition de loi socialiste relative à la compensation des allocations individuelles de solidarité versées par les départements.

En réponse aux inquiétudes des conseils généraux, les sénateurs socialistes proposent que l'Etat compense financièrement les allocations individuelles de solidarité qu'il leur a transférées.

Alors que les conseils généraux sont confrontés à un effet de ciseaux sans précédent, avec une diminution de leurs ressources et de leur autonomie fiscale et une hausse constante de leurs dépenses, 5,2 milliards d'euros resteront à leur charge en 2011 sur les 13 milliards d'euros que coutera le financement de l'APA, PCH et RSA. Face à ce grave déficit, les départements ne peuvent plus faire face.

**Par leurs propositions le groupe socialiste du Sénat souhaite la mise en œuvre d'une solidarité nationale juste, efficace et pérenne, fondement d'un nouveau contrat social.**

Alors que les conseils généraux s'apprêtent à être renouvelés par moitié en mars prochain, **il est indispensable de pouvoir donner aux équipes en place et à venir, une visibilité quant au financement des compétences départementales.**

Diffusé le 9 décembre 2010



**Groupe Socialiste du Sénat**

**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 - a.krai@senat.fr**

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

**Reprographie : Sénat**