



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

n° 174

Jeudi 7 avril 2011

Point sur...	3
Notes d'informations...	4
Interventions des sénateurs...	17
Questions cribles...	58
Questions au Gouvernement...	62
Communiqués de presse...	65



Groupe Socialiste du Sénat

www.senateurs-socialistes.fr

S O M M A I R E

3 POINT SUR...

- Proposition de loi visant à faciliter la mise en chantier des projets des collectivités locales d'Ile-de-France (bilan de l'examen en séance publique)

4 NOTES D'INFORMATION SUR...

- Proposition de résolution relative au détachement des travailleurs

- Proposition de loi visant à renforcer les droits des commuteurs en matière de démarchage téléphonique

- Proposition de loi visant à renforcer les moyens de contrôle et d'information des groupes politiques de l'Assemblée nationale et du Sénat

17 INTERVENTIONS...

✓ **Simplification et amélioration de la qualité du droit (2e lecture)** : interventions de Jean-Pierre SUEUR et Pierre-Yves COLLOMBAT

✓ **Prix du livre numérique (2e lecture)** : interventions de David ASSOULINE et Serge LAGAUCHE

✓ **Proposition de loi tendant à assurer la juste participation des entreprises au financement de l'action publique locale et à renforcer la péréquation des ressources fiscales** : interventions de Nicole BRICQ et Pierre-Yves COLLOMBAT

✓ **Proposition de loi socialiste visant à faciliter la mise en chantier des projets des collectivités locales d'Ile-de-France** : interventions de Nicole BRICQ, David ASSOULINE, Bariza KHIARI, Jean DESESSARD et Catherine TASCA

✓ **Proposition de loi tendant à faciliter l'utilisation des reserves militaires et civiles en cas de crise majeure** : interventions de Michel BOUTANT et Didier BOULAUD

✓ **Proposition de loi relative à l'urbanisme commercial** : interventions de François PATRIAT, Martial BOURQUIN et Claude BERIT-DEBAT

✓ **Proposition de résolution relative à la mise en conformité du droit français concernant le régime des astreintes et le système de forfaits en jours** : intervention de Raymonde LE TEXIER

58 QUESTIONS CRIBLES....

✓ **GRAND PARIS** : interventions de Catherine TASCA, Nicole BRICQ et Dominique VOYNET

62 QUESTIONS AU GOUVERNEMENT...

✓ **Enseignements des élections cantonales** par Jean-Pierre BEL, Président du Groupe socialiste, sénateur de l'Ariège

✓ **Pauvreté** par Martial BOURQUIN, sénateur du Doubs

✓ **Suppression des postes d'enseignants** par Claude BERIT-DEBAT, sénateur de la Dordogne

65 COMMUNIQUÉS DE PRESSE...

- Loi bioéthique : les homosexuels restent exclus du don

- Débat de l'UMP : qu'en reste-t-il ?... un profond sentiment de malaise

- Urbanisme commercial : encore un effort !

P o i n t s u r . . .

PROPOSITION DE LOI VISANT À FACILITER LA MISE EN CHANTIER DES PROJETS DES COLLECTIVITÉS LOCALES D'ÎLE-DE-FRANCE

Bilan de l'examen en séance publique le 30 mars 2001

La proposition de loi déposée par Nicole Bricq et plusieurs de ses collègues a été adoptée le 30 mars au terme d'un débat serein, qui a conduit à l'adoption de plusieurs modifications sensibles du texte.

La proposition visait à concrétiser l'un des points d'accords trouvés par l'Etat et la Région à l'issue des débats publics relatifs aux projets « Arc Express » et « réseau du Grand Paris » qui figurent dans le protocole signé le 26 janvier dernier.

En commission puis en séance publique, le rapporteur a défendu des amendements destinés à **limiter les risques de contentieux** lors des révisions des documents d'urbanisme d'une part, lors de la délivrance des permis de construire d'autre part.

Une dizaine d'amendements ont été discutés, qui ont abouti à la rédaction d'un texte qui **ne souffre plus aucune difficulté d'interprétation** :

D'abord, cette loi autorise les révisions et les modifications des schémas de cohérence territoriale, des plans locaux d'urbanisme ou des documents en tenant lieu, ou des cartes communales dès lors qu'elles sont compatibles avec les dispositions du projet de schéma directeur de la région d'Île de France adopté par délibération du conseil régional en date du 25 septembre 2008 qui ne sont pas contraires à la loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris. Il revient au président du conseil régional comme au préfet de donner leur avis préalable sur l'éligibilité du projet à ce régime qui déroge au droit commun du SDRIF de 1994, toujours applicable par ailleurs.

Notons que ces révisions ne peuvent avoir pour objectif de bloquer la mise en œuvre d'un contrat de développement territorial (II) et que le décret destiné à approuver le schéma d'ensemble du réseau vaudra, une fois publié, nouvelle mise en révision du schéma directeur de la région d'Île-de-France (III). **Le Ministre a assuré que ce décret sera publié avant l'été.** Enfin, pour que le dispositif soit réellement transitoire, **un amendement a posé le 31 décembre 2013 comme date limite pour le bénéfice de cette dérogation particulière au SDRIF de 1994.**

Ainsi, la vingtaine de projets structurants en attente de démarrage faute de document d'urbanisme l'autorisant vont-ils peut-être rapidement sortir de terre. En effet, le ministre s'est engagé « à ce que cette proposition de loi soit transmise dans les meilleurs délais à l'Assemblée nationale ».

Lors du débat, il a aussi répondu à plusieurs questions relatives au partage de la maîtrise d'ouvrage.

Un amendement « cavalier » a été ajouté à la proposition de loi, avec l'accord des socialistes, pour remédier à un oubli relatif à la transformation des ZPPAUP en « aires de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine, ou AVAP.

Le cas des ZPPAUP en cours d'élaboration et qui avaient été soumises à enquête publique avant la publication de la loi Grenelle II avait été oublié. Le nouvel article 2 y remédie.

Note d'information sur...

PROPOSITION DE RÉSOLUTION RELATIVE AU DÉTACHEMENT DES TRAVAILLEURS

Directive 96/71/CE du parlement européen et du conseil du 16 décembre 1996 concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services

Commission des affaires européennes Mercredi 6 Avril 2011 (salle A120)
vote sur la proposition de résolution relative au détachement des travailleurs de M. Badré.

« L'interprétation actuelle de la directive détachement des travailleurs ne remplit pas les objectifs du législateur de la Communauté, à savoir assurer un climat de concurrence équitable, ne garantit pas le respect des droits des travailleurs, et mine les droits sociaux fondamentaux. » Rapport de la CES sur le détachement 31/05/2010.

La directive sur le détachement des travailleurs (DDT) adoptée en 1996, apparaissait alors **comme un instrument important de lutte contre le « dumping social »**.

Elle allait permettre de concilier l'exercice par les entreprises établies dans un Etat membre de leur droit fondamental à la liberté de fournir des services dans toute l'UE avec la protection des droits et de conditions de travail des travailleurs détachés dans un autre état membre pour fournir ces services. A cette fin, la directive établit un ensemble de règles minimum obligatoires qui doivent s'appliquer aux travailleurs détachés dans le pays d'accueil.

Si la directive consacre le principe de l'égalité entre les travailleurs sur un même lieu quelque soit leur statut, celui-ci semble de plus en plus remis en cause notamment par la jurisprudence de la CJUE dans les « quatre célèbres » affaires (Viking, Laval, Rüffert et Luxembourg).

La CJUE conçoit la DDT dans une perspective de marché intérieur comme une exception aux dispositions du Traité sur la libre circulation des services en faisant ainsi une directive « maximale » : « Tout ce qui va au-delà et n'est pas explicitement autorisé par la DDT est considéré comme un obstacle au droit de libre circulation du prestataire de services transnational(CES). »

De plus, en février 2010, la CJUE en répondant à deux questions préjudicielles (affaires C-307, 308 et 309/09) a explicitement reconnu l'absence de contrat de travail avec l'entreprise utilisatrice lors d'un détachement de salariés¹ lorsque ceux-ci sont issus d'un nouvel état membre pourtant soumis à l'obtention d'autorisations de travail. On peut craindre un retour de la notion du principe d'origine (Bolkenstein).

Cette situation dresse les travailleurs des états membres les uns contre les autres dans un climat de concurrence déloyale au détriment de la construction européenne et du progrès social.

La gauche européenne a donc fait de la révision de la directive DDT un cheval de bataille dans laquelle le groupe socialiste du Sénat a pris activement part en proposant en 2009 une PPRE.

La PPRE de M Yung se concentrait sur le respect du droit à l'action collective. Il dénonçait la subordination des droits fondamentaux de l'UE (le droit de grève) aux libertés économiques (la libre prestation de services).

La PPRE donnait plusieurs pistes – toujours d'actualité - pour réviser la directive :

- L'introduction d'une clause de progrès social donnant la primauté aux droits fondamentaux sur les libertés fondamentales du marché intérieur sur la base de l'article 3 du TFUE (« clause Monti² »).
- La prise en compte d'un large champ d'application de ce qui peut être considéré comme « des dispositions d'ordre public » que les états membres peuvent appliquer en plus du noyau dur de normes minimales énoncées par la directive.
- L'introduction d'une délimitation temporelle dans la définition d'un travailleur détaché afin d'éviter toute utilisation abusive du détachement³.
- La mise en place de dispositions contraignantes pour les états et pour les employeurs en matière d'information des travailleurs sur leurs droits.
- Le renforcement des contrôles et des moyens de sanctions en cas de non- respect des dispositions de la directive.

Si les rapporteurs, M Badré (affaires européennes) et M Laménie (affaires sociales) ont dit partager les mêmes préoccupations sur le fond, le groupe UMP a rejeté en bloc la PPR refusant catégoriquement l'idée d'une révision de la directive, arguant qu'elle n'était pas demandée par les états membres, que la négociation à 27 serait chaotique et que le traité de Lisbonne réglerait tous les problèmes.

Mais aujourd'hui la position de la droite change car la nécessité d'une amélioration a été reconnue par la Commission européenne⁴ qui pourrait présenter un texte à la fin de l'année. (révision de la directive ou règlement «d'application»)

Le Parlement européen est acquis à la cause de la révision, il a adopté en 2008 une résolution en ce sens.

La commission des affaires européennes de l'Assemblée nationale a adopté au mois de février les conclusions du rapport d'information de Mme Grommerch intitulé « Détachement des travailleurs dans l'UE : des actions concrètes pour défendre notre modèle sociale ». Outre l'appel à plus de coopération entre les états et à plus d'information aux travailleurs et aux entreprises, celle –ci préconise aussi :

- La création d'une obligation de logement salubre et décent du travailleur salarié détaché.
- L'adjonction d'une clause de solidarité du cocontractant avec l'employeur du travailleur détaché⁵, notamment pour ses obligations en matière de salaires et ses obligations sociales, avec, de manière liée un droit de ce même cocontractant à se voir communiquer certains éléments relatifs à la régularité des conditions d'emploi du salarié.
- L'ajout d'un critère social dans les règles européennes aux marchés publics, actuellement en cours de révision⁶.
- Une adaptation des sanctions, avec essentiellement une amende administrative pour défaut de déclaration préalable du détachement.

Si Mme Grommerch identifie bien le problème spécifique du travail intérimaire dans le cadre d'un détachement et la problématique des sociétés « boîtes aux lettres »⁷, sa réponse se limite à la lutte contre ce qu'elle nomme les « faux détachés ».

Bien sûr cette approche réductrice n'est pas partagée par la Confédération européenne des syndicats qui a fait de nombreuses propositions dans ce dossier. La CES a publié en mai 2010 un rapport sur le détachement rédigé par un groupe d'experts, il contient des propositions que nous pourrions reprendre :

- Clarifier la base juridique (introduire une référence à la politique sociale) et les objectifs de politique sociale de la directive (faire référence au considérant 5 comme objectif explicite « la promotion de la prestation de services dans un cadre transnational nécessite une concurrence loyale et des mesures garantissant le respect des droits des travailleurs. »)
- Rétablir l'autonomie des partenaires sociaux, introduction de la clause Monti + prévoir l'interdiction formelle de remplacer les travailleurs en grève par des travailleurs détachés.
- Clarifier le champ d'application de la directive : adopter des définitions plus précises du type d'activités qui relève de la directive dans le but de lutter contre les sociétés « boîte aux lettres ».
- Rétablir le caractère minimal de la directive.
- Respecter et protéger la pluralité des systèmes de relations du travail dans les Etats membres. (C'est toute la question des conventions collectives que la CJUE ne prend pas en compte en adoptant une conception rigide des relations de travail).
- Garantir la compatibilité de la directive avec les clauses sociales des procédures de marchés publics. (suite de l'affaire Rüffert)
- Rétablir la notion d'intérêt public (il existe déjà une telle disposition – article 3.10 - mais elle semble insuffisante) : permettre à l'état membre d'accueil d'appliquer de façon égale des dispositions aux entreprises nationales et aux entreprises d'autres états, qui au bénéfice de l'ordre social et juridique de l'état membre d'accueil, sont nécessaires à la protection des travailleurs. (faire une référence explicite à l'égalité de traitement)
- Assurer une application effective : supprimer la possibilité des états membres de restreindre le champ d'application de leurs conventions collectives déclarées d'application universelle aux travailleurs détachés comme mentionné à l'annexe de la directive, renforcer les obligation des états de mettre en œuvre la directive.

La révision de la directive telle que proposée par Mme Grommerch est trop limitée, elle ne prend pas en compte les revendications sociales portées par la CES.

La gauche européenne refuse la hiérarchie introduite par la CJUE entre les droits fondamentaux et les libertés économiques car l'Europe ne doit pas être utilisée à des fins de casse sociale.

¹ « une prestation de services fournie contre rémunération pour laquelle le travailleur détaché reste au service de l'entreprise prestataire, sans qu'aucun contrat de travail ne soit conclu avec l'entreprise utilisatrice »

² Inscrite dans le règlement CE n°2679/98 du Conseil du 7 décembre 1998 relatif au fonctionnement du marché intérieur pour ce qui est de la libre circulation des marchandises entre états membres, la clause Monti stipule que « le présent règlement ne peut être interprété comme affectant d'une quelconque manière l'exercice des droits fondamentaux, tels qu'ils sont reconnus dans les Etats membres, y compris le droit ou la liberté de faire grève. Ces droits peuvent également comporter le droit ou la liberté d'entreprendre d'autres actions relevant des systèmes spécifiques de relations de travail propres à chaque état membre. »

³ L'article 2 de la directive n'évoque qu'une « période limitée », la durée moyenne d'un détachement serait de 45 jours selon le rapport d'information de Mme Grommerch (02/2011)

⁴ Communication de la Commission sur son programme de travail pour l'année 2011, point 2.5 : « en étroite coopération avec les partenaires sociaux, la Commission présentera une proposition législative visant à améliorer la mise en œuvre de la directive relative au détachement des travailleurs. »

⁵ Cette clause de solidarité s'inspire du dispositif prévu par la directive 2009/52/CE prévoyant des normes minimales concernant les sanctions et les mesures à l'encontre des employeurs de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, dite Directive « Sanctions ». Cette hypothèse serait envisagée par les services de la Commission.

⁶ Ce problème a été révélé dans l'affaire Rüffert du 3 avril 2008 : Après un appel d'offre, le land du Niedersachsen avait attribué à une entreprise un marché de construction d'un établissement pénitentiaire. Le contrat stipulait que l'entreprise devait respecter les conventions collectives du land et notamment payer les ouvriers au minimum au salaire minimum en vigueur sur le lieu d'exécution. L'entreprise ayant eu recours à un sous-traitant polonais, le land a résilié le contrat en arguant que l'entreprise n'avait pas respecté son engagement. Les ouvriers polonais avaient été payés à des niveaux de salaires bien inférieurs à ceux établis par la convention collective. La Cour a jugé que le land ne peut imposer comme adjudicateur de marché public de travaux seulement des entreprises s'engageant à respecter les conventions collectives applicables au lieu d'exécution de la prestation. Il s'agit d'une demande de la CES.

⁷ Ce sont des sociétés qui n'exercent aucune activité véritable et effective dans le pays d'établissement mais ont été créées à la seule fin d'opérer dans le pays d'accueil pour se soustraire à l'application pleine et entière des règles de ce pays.

Note d'information sur...

PROPOSITION DE LOI VISANT À RENFORCER LES DROITS DES CONSOMMATEURS EN MATIÈRE DE DÉMARCHAGE TÉLÉPHONIQUE

Jacques Mézard, Yvon Collin et les membres du groupe RDSE, ont déposé une proposition de loi n° 354 visant à renforcer les droits des consommateurs en matière de démarchage téléphonique. Au cours de sa réunion du 30 mars 2011, la commission des Lois a désigné François PILLET, rapporteur.

Les auteurs de la proposition de loi entendent réglementer le démarchage téléphonique à domicile à des horaires indus et la vente sans consentement de l'intéressé de ses coordonnées téléphoniques personnelles à des sociétés commerciales. Ils estiment qu'il ne doit pas revenir « au citoyen » de s'opposer expressément à ce que les données le concernant soient transmises à des sociétés privées qui souhaiteraient les utiliser dans un but de prospection directe. Ils proposent d'inverser l'application du droit d'opposition du consommateur en prévoyant l'accord exprès de ce dernier pour que ses données personnelles puissent être utilisées à des fins commerciales avant toute prospection ou démarchage.

Tel est l'objet de l'article premier et de l'article 2 de la proposition de loi qui modifie la loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés. Le non respect de ces nouvelles dispositions serait sanctionné d'une peine de cinq ans d'emprisonnement et de 300 000 € d'amende. L'article 3 de la proposition adapte la rédaction de l'article 226-18-1 du code pénal en conséquence.

L'objet de cette proposition de loi était le sujet d'une récente question orale sans débat posée par son premier signataire. Ce dernier insistait sur la nécessité de renforcer le droit d'opposition de la personne démarchée téléphoniquement. Cette proposition offre l'opportunité de relancer le Gouvernement sur la concrétisation de ses propositions émises au mois de juin 2010 pour lutter contre le démarchage téléphonique agressif. Sur le plan législatif, l'évolution du droit interne peut-elle s'extraire du cadre européen ?

L'INTERPELLATION DU GOUVERNEMENT SUR CE SUJET PAR LE PREMIER SIGNATAIRE DE LA PROPOSITION DE LOI EST RECENTE

Le 3 février dernier, au Sénat, à l'occasion d'une question orale sans débat, Jacques Mézard attirait l'attention du secrétaire d'État chargé du commerce, de l'artisanat, des petites et moyennes entreprises, du tourisme, des services, des professions libérales et de la consommation sur la nécessité de renforcer les droits du consommateur en matière de démarchage téléphonique.

La question dont les termes composent l'essentiel de l'exposé des motifs de la présente proposition de loi insistait sur la nécessité de renforcer les droits du consommateur en matière de démarchage téléphonique face au développement de pratiques commerciales de plus en plus agressives, notamment à l'égard de personnes vulnérables.

Le Gouvernement avait confirmé son souhait d'étendre le droit d'opposition aux fichiers constitués par les entreprises commerciales aux fins de prospection téléphonique. Il avait rappelé la création d'un groupe de travail avec les fédérations professionnelles représentatives du secteur afin que soit mise place au premier semestre 2011 une liste d'opposition sur laquelle les consommateurs pourraient s'inscrire facilement.

Le consommateur qui souhaiterait s'inscrire sur cette liste devrait accomplir pour seule formalité l'envoi d'une simple lettre.

Ce courrier devrait comprendre :

- le numéro de téléphone à inscrire dans cette liste,
- les nom et prénom du titulaire du numéro de téléphone concerné, aux fins de gérer la mise à jour de la liste en fonction des ouvertures, fermetures et portabilité des lignes téléphoniques,
- l'adresse postale du titulaire du numéro de téléphone concerné, aux fins de confirmation de la prise en compte de sa demande d'inscription et de gestion de ses demandes ultérieures,
- une copie de la carte d'identité du titulaire du numéro de téléphone et de la facture de la ligne concernée pour éviter tout risque d'usurpation.

S'agissant des pratiques commerciales agressives, il insistait sur la transposition de la directive du 11 mai 2005 relative aux pratiques commerciales déloyales, réalisée dans le cadre de la loi du 3 janvier 2008 pour le développement de la concurrence au service des consommateurs, dite « loi Chatel », et de la loi de modernisation de l'économie du 4 août 2008. Désormais, le code de la consommation interdit et sanctionne tant les pratiques commerciales trompeuses que les pratiques commerciales agressives.

Ces nouvelles dispositions, assorties de peines délictuelles, viennent compléter les règles existant en matière d'abus de faiblesse et visent tous les procédés de vente, au titre desquels figurent les sollicitations par téléphone.

Il ajoutait que les agents de la direction générale de la concurrence, de consommation et de la répression des fraudes, la DGCCRF, sont compétents pour la recherche et la poursuite de ces nouvelles infractions.

DANS LE DROIT EN VIGUEUR LE « TOPAGE » EXIGE UNE DEMARCHE ACTIVE DU DESTINATAIRE DE LA PROSPECTION (APPLICATION DU PRINCIPE DE L'ACCORD IMPLICITE SAUF DECISION CONTRAIRE)

Aux termes du deuxième alinéa de l'article 38 de la loi Informatique et libertés du 6 janvier 1978, toute personne « a le droit de s'opposer, sans frais, à ce que les données la concernant soient utilisées à des fins de prospection, notamment commerciale, par le responsable actuel du traitement ou celui d'un traitement ultérieur ».

Ce droit ne concerne que l'opposition à l'utilisation des coordonnées à des fins de prospection notamment commerciale et non la suppression de ces dernières.

Il peut s'exercer à l'encontre de tous traitements non pas seulement aux traitements à des fins de prospection donc même lorsque ceux-ci sont mis en œuvre à des fins politiques, philosophiques ou encore religieuse.

Selon la CNIL et le Conseil d'Etat, le droit d'opposition doit être entouré de garanties suffisantes pour permettre à l'intéressé de l'exercer à tout moment et par tout moyen.

Ainsi, dans l'hypothèse de l'exercice par une personne concernée d'un tel droit, il revient au responsable du traitement, de la « toper » (terme fortement usité dans le monde du marketing) comme ne souhaitant plus recevoir de la prospection ou de l'inscrire dans une liste d'opposition. Cela signifie que le responsable du traitement s'interdit d'utiliser les coordonnées postales ou le numéro de téléphone d'une personne pour lui adresser de la prospection.

En pratique, les entreprises doivent recueillir le droit d'opposition de la personne démarchée au moyen d'une case à cocher. Cette modalité peut cependant varier selon la technique utilisée (courrier électronique, télécopie, automates d'appel, courrier simple ou téléphone).

Une société qui proposerait des cases pré cochées aux personnes qu'elle prospecte ou qui supprimerait la possibilité de s'opposer au traitement par le biais d'une case à cocher en la remplaçant par une simple mention d'information ne respecterait pas la loi.

Pour faciliter l'exercice du droit d'opposition, le décret du 20 octobre 2005 pris pour l'application de la loi du 6 janvier 1978 a été complété afin de permettre aux personnes dont les données sont traitées d'être mis en mesure d'exprimer leur choix avant la validation définitive de leurs réponses.

Cela implique, lorsque la collecte des données intervient par oral, que la personne concernée puisse exercer son droit d'opposition avant la fin de la collecte de ses données (art. 96 du décret). Cette disposition vise essentiellement la collecte des données dans le cadre de centre d'appels téléphoniques.

Le décret ajoute une autre obligation à la charge des responsables de traitement. Ceux-ci sont en effet tenus d'informer sans délai l'exercice de ce droit d'opposition à tout autre responsable de traitement qu'il a rendu destinataire des données personnelles qui font l'objet de l'opposition (art. 97 du décret).

LA PROPOSITION DE LOI IMPOSE AU RESPONSABLE DU TRAITEMENT L'OBLIGATION DE RECUEILLIR L'ACCORD PREALABLE ET EXPRES DE LA PERSONNE AVANT TOUTE COLLECTE DE SES DONNEES PERSONNELLES.

L'article premier de la proposition de loi réécrit l'article 38 de la loi du 6 janvier 1978 en ces termes : concernant le traitement des données à des fins de prospection, notamment commerciale, la personne doit donner expressément son accord par écrit au responsable du traitement ou à celui d'un traitement ultérieur, pour que ses données puissent faire l'objet dudit traitement. À défaut d'accord écrit ses données personnelles ne pourront en aucun cas être utilisées à des fins commerciales.

L'article 2 insère dans la loi du 6 janvier 1978 un nouvel article 38-1 visant le cas particulier de la commercialisation des fichiers d'abonnés ou d'utilisateurs de communications électroniques ou téléphoniques. A l'instar de l'article premier, il impose également que soit recueilli l'accord préalable et écrit de la personne physique avant utilisation de ses données personnelles dans des opérations de prospection commerciale directe. Il impose cette obligation aux fichiers résultant des abonnements en cours.

L'article 3 propose une nouvelle rédaction de l'article 226-18-1 du code pénal afin de le mettre en cohérence avec les articles premier et 2 de la proposition de loi qui imposent de recueillir l'accord de la personne avant tout utilisation de ses données dans des traitements, à des fins de prospection commerciale. Ainsi, le fait de procéder à un traitement de données à caractère personnel concernant une personne physique sans que cette dernière n'ait donné son accord préalable et écrit pour que ses données soient utilisées, lorsque ce traitement répond à des fins de prospection commerciale, est puni de cinq ans d'emprisonnement et de 300 000 euros d'amende.

**L'EXAMEN DE LA PROPOSITION DE LOI A L'AUNE DE LA DIRECTIVE 95/46/CE
DU 24 OCTOBRE 1995 RELATIVE A LA PROTECTION DES PERSONNES PHYSIQUES A
L'EGARD DU TRAITEMENT DES DONNEES A CARACTERE PERSONNEL ET
A LA LIBRE CIRCULATION DE CES DONNEES**

✓ **Concilier la proposition de loi aux préconisations de la directive ?**

L'article 38 de la loi du 6 janvier 1978 « informatique et libertés » qu'il est proposé de modifier résulte de la transposition en droit interne des dispositions de la directive européenne 95/46 CE du 24 octobre 1995.

L'article 14 de cette directive se rapporte à l'exercice du droit d'opposition des personnes à ce que des données la concernant fassent l'objet d'un traitement. Il prévoit un droit d'opposition général et vise le cas particulier des traitements à des fins commerciales.

Il impose tout d'abord aux États membres d'assurer à la personne concernée le droit de s'opposer à ce traitement à tout moment, pour des raisons prépondérantes et légitimes tenant à sa situation particulière, sauf en cas de disposition contraire du droit national.

A propos des traitements à des fins de prospection, il propose que la personne concernée puisse :

- soit s'opposer, sur demande et gratuitement, au traitement des données à caractère personnel la concernant ;
- soit être informée avant que des données à caractère personnel ne soient pour la première fois communiquées à des tiers ou utilisées pour le compte de tiers à des fins de prospection et être en capacité de s'opposer, gratuitement, à ladite communication ou utilisation.

C'est la première solution qui a été choisie par le législateur de 2004.

De son côté, et bien que la rédaction retenue soit différente sur la forme, la proposition de loi semble opter pour le second terme de l'alternative. On peut donc se demander s'il ne serait pas souhaitable de reprendre cette dernière formulation afin de ne pas s'extraire du cadre défini par la directive européenne tout en demeurant fidèle à l'objectif de la proposition de loi ?

Notons que la directive vise « la prospection » dans sa globalité, sans mettre l'accent sur la prospection commerciale qui n'en est qu'une déclinaison. Il serait donc superfétatoire de reproduire cette mention d'autant que la jurisprudence a précisé que le droit d'opposition s'applique à tous les traitements – sauf cas particulier sur il convient de revenir – y compris les traitements à des fins commerciales.

Considérons également que si la directive impose expressément l'information du droit d'opposition, il n'astreint pas le responsable du traitement à recueillir une réponse écrite. Dans le droit en vigueur, l'exigence d'un consentement éclairé et exprès des personnes concernées n'est applicable qu'aux traitements de données personnelles à des fins de recherches dans le domaine de la santé lorsqu'il y a nécessité de recueillir des prélèvements biologiques identifiants.

Ainsi, au regard de ces observations, l'article premier pourrait être ainsi rédigé : « Concernant le traitement des données à caractère personnel à des fins de prospection, la personne doit être informée avant que ces données ne soient pour la première fois communiquées à des tiers ou utilisées pour le compte de tiers et se voir expressément offrir le droit de s'opposer, gratuitement, à ladite communication ou utilisation. »

✓ Rétablir et renforcer le droit d'opposition général à la collecte des données personnelles ?

L'actuel article 38 de la loi du 6 janvier 1978 prévoit que toute personne physique a le droit de s'opposer, pour des raisons légitimes, à ce que des informations nominatives la concernant fassent l'objet d'un traitement (art. 38, al. 1).

La nouvelle rédaction de l'article 38 de la loi du 6 janvier 1978 inscrite dans la proposition de loi ne reprend pas ces deux dernières caractéristiques.

L'intérêt de leur rétablissement dans la loi prête à discussion.

Le rappel du principe général du droit d'opposition serait plutôt protecteur des droits de la personne en matière de collecte de données personnelles, en particulier parce que ce droit peut s'exercer à tout moment et par tout moyen. Cependant, il existe actuellement une double dérogation.

Tout d'abord, la personne intéressée ne peut exercer son droit d'opposition que pour des « motifs légitimes ». Cette dernière restriction qui existait avant la publication de la directive européenne, a été maintenue. Il n'y a qu'en matière médicale que le motif légitime n'est pas exigé afin d'éviter qu'un malade ait à justifier son refus. Dans ces conditions, en l'absence de dispositions plus précises, c'est aux tribunaux que revient la charge de déterminer la portée de cette dernière notion.

S'il serait utile de rétablir ce droit d'opposition général, règle de droit commun et principe protecteur du droit des personnes à disposer de l'usage de leurs données, l'exigence d'un motif légitime peut apparaître, en revanche, comme une entaille profonde à l'effectivité de ce droit. Encore faudrait-il s'assurer que la directive autorise les Etats qui le souhaiteraient à s'en dispenser.

Ensuite, la personne ne peut s'opposer à un traitement la concernant lorsque le traitement répond à une obligation légale ou quand une disposition expresse de l'acte autorisant le traitement le prévoit. Ce dernier cas vise les traitements dits de souveraineté autorisés par un acte réglementaire, pris après avis de la CNIL conformément aux dispositions des articles 26 et 27 de la loi du 6 janvier 1978 (art. 38, al. 3, en vigueur).

Cette dérogation ne figure plus dans la nouvelle rédaction de l'article 38 de la loi du 6 janvier 1978 alors que les auteurs de la proposition de loi reconnaissent dans l'exposé des motifs qu'il convient de faire un sort particulier pour les besoins de la défense nationale ou de la sécurité publique.

Au regard de ces observations, l'article premier de la proposition de loi pourrait être utilement complété par les dispositions suivantes : « Toute personne physique a le droit de s'opposer à ce que des données à caractère personnel la concernant fassent l'objet d'un traitement sauf si le traitement répond à une obligation légale ou lorsque l'application de ces dispositions a été écartée par une disposition expresse de l'acte autorisant le traitement ».

~"~

Calendrier

Sénat

- Délai limite pour le dépôt des amendements commission : lundi midi, 11 avril 2011
- Examen du rapport de François Pillet, au nom de la commission des Lois : mercredi 13 avril 2011
- Séance publique : jeudi 28 avril 2011

Note d'information sur...

PROPOSITION DE LOI VISANT À RENFORCER LES MOYENS DE CONTRÔLE ET D'INFORMATION DES GROUPES POLITIQUES DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE ET DU SÉNAT

Yvon Collin et les membres du groupe RDSE ont déposé une proposition de loi n° 355 visant à renforcer les moyens de contrôle et d'information des groupes politiques siégeant au sein du Parlement. Au cours de sa réunion du 30 mars 2011, la commission des Lois a désigné René GARREC, rapporteur. Se fondant sur les articles 14 et 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 ainsi que sur les articles 4 et 51-1 de la Constitution¹, les auteurs de la proposition de loi entendent « donner aux groupes politiques les moyens de leur mission constitutionnelle au service d'une démocratie parlementaire effective ».

L'article 1er de la proposition de loi pose le principe de la participation des groupes politiques parlementaires aux missions confiées au Parlement. Son article 2 dote ces groupes des droits et des moyens tendant à garantir une contribution à ces missions (assistance de tout organisme, renforcement du droit d'information, possibilité d'auditionner toutes personnes, ces dernières ayant l'obligation de s'y soumettre et d'être déliées du secret professionnel). Enfin, son article 3 liste un certain nombre d'autorités et d'organismes qui peuvent être consultés et/ou saisis par les présidents des groupes politiques de l'Assemblée nationale et du Sénat. Cette proposition de loi offre une réponse revigorante à la passivité dont fait preuve souvent le Parlement dans l'exercice de ses missions de contrôle et d'évaluation des politiques publiques et tend à permettre à l'opposition de contourner la volonté de la majorité de freiner toute action susceptible d'embarrasser le Gouvernement.

LES GROUPES POLITIQUES ET NOTAMMENT LEUR PRÉSIDENT DÉTIENNENT UNE PLACE IMPORTANTE DANS LE FONCTIONNEMENT DU PARLEMENT SANS QUE SOIT RECONNU UN VÉRITABLE STATUT DE L'OPPOSITION

Longtemps dépourvus de tout rôle dans l'organisation du travail parlementaire, l'existence officielle des groupes politiques dans les assemblées n'est consacrée qu'au début du XX^e siècle. Aujourd'hui, on ne peut imaginer l'activité du Parlement sans la présence des groupes politiques.

Dans son exposé des motifs, la proposition de loi rappelle que les groupes politiques, et notamment leur président, exercent un rôle important aux divers stades de la procédure législative :

- participation aux travaux de la Conférence des Présidents (art. 29);
- compétence en matière de composition de certaines instances internes telles que le Bureau du Sénat pour les Secrétaires (art. 3), les commissions permanentes (art. 8), les commissions d'enquêtes (art.11), les CMP (art. 12), les commissions spéciales (art. 10 et 16), la commission chargée de vérifier et d'apurer les comptes (art. 103), les commissions « ad hoc » (art. 105) ;
- droit de demander un scrutin public (art. 29) ;
- compétences dans l'exercice du droit de parole en séance plénière (art. 29 bis) ;
- droits relatifs à la mise en œuvre des procédures abrégées (art. 47 ter et 29) ;

- compétences dans la procédure d'examen des résolutions européennes (art. 73 bis) ;
- droit relatif à la fixation de jours supplémentaires de séance (art. 32 bis) ;
- Compétence en matière de représentation du Sénat dans les organismes extra-parlementaires (art. 110) ;

Ajoutons que la Parlement contribue financièrement au fonctionnement des groupes politiques en leur allouant une subvention annuelle. Au Sénat, depuis octobre 2005, cette subvention est composée de trois fractions : une partie fixe annuelle forfaitaire dont le montant est déterminé chaque année par les Questeurs, une partie proportionnelle (par nombre d'adhérents) et une partie progressive plafonnée selon un certain pourcentage (entre 10 et 45 %) de la partie fixe en fonction d'un barème d'effectif à trois tranches (effectif égal ou supérieur à 16 membres, compris entre 21 et 25 membres et égal ou supérieur à 26 membres). En outre, les groupes dont l'effectif atteint une proportion très élevée de l'effectif total du Sénat (le quart ou le tiers, selon le cas) bénéficient d'allocations complémentaires en crédits ou en moyens de fonctionnement.

Mais bien qu'ils soient non négligeables, ces droits sont insuffisants pour permettre aux groupes d'opposition de mieux faire valoir leur point de vue propre dans l'action législative.

Les auteurs de la proposition de loi visent l'ensemble des groupes parlementaires et non pas uniquement ceux d'opposition. Mais en pratique, le fait majoritaire appliqué au sein de chaque assemblée aboutit à privilégier l'action des seuls groupes qui ne s'inscrivent dans la majorité politique.

L'INFORMATION ET L'EVALUATION PARLEMENTAIRE ONT ETE CONFISQUEES PAR L'ACTION CONJUGUEE DE L'HYPERPRESIDENCE ET LA VOLONTE DES ORGANES INTERNES DE CHAQUE ASSEMBLEE DE CONSERVER LA MAINMISE SUR LEURS COMPETENCES.

Du Comité Vedel de 1993 au Comité Balladur de 2007, le constat est le même : le Parlement ne parvient pas à donner une pleine efficacité aux moyens dont il dispose déjà dans les domaines de l'information, de l'évaluation et du contrôle des administrations.

Que l'on songe aux lois organiques relatives aux lois de finances et aux lois de financement de la sécurité sociale (LOFL, la LOFSS) ou à la récente révision constitutionnelle de 2008, motivée, selon ses promoteurs, par le souci de revaloriser les pouvoirs du Parlement. On peut en conclure que réformer le mode de fonctionnement du Parlement ne garantit pas en soi que celui-ci assumera un rôle plus important et efficace.

La pratique institutionnelle actuelle place en effet le Parlement sous le poids d'une pression interne composée du fait majoritaire traditionnel accentué par ce que certains ont dénommé « la monocratie » présidentielle. En témoigne, la RGPP qui, après la Rationalisation des choix budgétaires (RCB) au sein du ministère des finances, a hérité de l'évaluation des politiques publiques et qui est pilotée directement depuis l'Élysée. Les outils d'analyse des politiques publiques figurant dans les documents préparatoires aux lois de finances restent sous la mainmise de l'administration.

Les études d'impact, qui sont obligatoirement transmises au Parlement depuis le 1er septembre 2009 à l'appui de chaque projet de loi, sont réalisées sous la responsabilité du ministre en charge de présenter le texte. Bien qu'elles soient souvent indigentes, cette origine, renforce le rôle joué par l'exécutif en matière d'évaluation des politiques publiques. Le Parlement reste donc très largement dépendant des informations qui lui sont fournies par ce dernier.

Autre formule censée permettre au Parlement de mieux exercer sa mission d'évaluation : l'article 48 de la Constitution, avec une semaine de séance sur quatre réservée, dans l'ordre du jour, au contrôle de l'action du Gouvernement et à l'évaluation des politiques publiques.

Sauf que la rédaction actuelle de l'article 48 de la Constitution n'exclut pas la tenue de débats législatifs puisque la semaine consacrée au contrôle et à l'évaluation des politiques publiques est « prioritaire » et non exclusive. On se rend compte dans les faits que la majorité n'exerce pas véritablement cette mission par souci de ne pas placer le Gouvernement dans l'embarras.

Ensuite, l'article 51-2 de la Constitution relatif aux commissions d'enquête parlementaires aurait dû permettre d'asseoir les pouvoirs de contrôle et d'évaluation du Parlement notamment grâce à l'extension de leur objet, à l'octroi d'un «droit de tirage» attribué aux groupes minoritaires, aux nouvelles conditions de majorité nécessaires au rejet de la résolution². On a pu également constater en pratique les limites de l'exercice avec notamment l'exclusion de tous les sujets touchant au président de la République, au nom de la séparation des pouvoirs.

Enfin, l'article 47-2 de la Constitution a redéfinies les missions de la Cour des comptes. Aux termes de cet article, la Cour des comptes assiste le Parlement dans le contrôle de l'action du Gouvernement ainsi que dans l'évaluation des politiques publiques. Sans même évoquer la capacité de réponse de la Cour des comptes face aux demandes croissantes des assemblées, cette instance appartient à l'appareil d'Etat et est forcément tenue à un minimum de réserve.

Au sein même du Parlement, la volonté de simplifier et d'unifier les outils d'évaluation parlementaire se heurte au pouvoir des instances plus anciennes qui ont investi le domaine de l'audit et de l'évaluation, comme les commissions permanentes. Ces dernières sont toujours très vigilantes à maintenir leurs prérogatives. On pense en particulier à la commission des finances et à la commission des affaires sociales.

L'on a pu mesurer cette volonté d'échapper à la concurrence d'une instance ad hoc lors de la révision constitutionnelle de 2008. Le comité Ballardur avait proposé la création d'un organe unique d'évaluation et de contrôle, le comité d'audit parlementaire. Mais au cours des travaux législatifs, la proposition de créer un office parlementaire d'évaluation et de contrôle des politiques publiques a été rejetée.

Il en a été de même à l'occasion de l'examen de la proposition de loi tendant à renforcer les moyens du Parlement en matière de contrôle de l'action du Gouvernement et d'évaluation des politiques publiques, déposée par Bernard Accoyer, président de l'Assemblée nationale. Adoptée définitivement le 25 janvier 2011, elle n'autorise que la création d'instance de contrôle et d'évaluation portant sur des matières transversales aux commissions permanentes. Elle précise par ailleurs que les demandes d'assistance au Parlement de la Cour des comptes ne peuvent porter ni sur le suivi et le contrôle de l'exécution des lois de finances ou de financement de la sécurité sociale, ni sur l'évaluation de toute question relative aux finances publiques ou aux finances de la sécurité sociale.

Il demeure donc bien difficile de réaliser des programmes d'évaluation en dehors de l'action des commissions, en particulier des commissions des finances et des affaires sociales, toute évaluation ayant un aspect budgétaire, fiscal ou social.

De façon générale, on peut constater que plus un système national présente des liens étroits entre parti majoritaire et gouvernement, moins le contrôle parlementaire y est direct et indépendant. Ce contrôle se résume le plus souvent à une participation passive sans adopter de position antigouvernementale.

EN RENFORÇANT LE POUVOIR DES GROUPES POLITIQUES, LA PROPOSITION DE LOI VEUT REGENERER L'INFORMATION ET LE CONTROLE PARLEMENTAIRE

Partant du constat que la Constitution reconnaît dorénavant explicitement le rôle des groupes politiques et confère des droits spécifiques aux groupes d'opposition ainsi qu'aux groupes minoritaires, la proposition de loi propose d'asseoir juridiquement le pouvoir des groupes de mieux s'informer et de mieux contrôler. En clair, de passer de la reconnaissance de droits théoriques à l'existence de prérogative effectives.

✓ Reconnaître des droits spécifiques aux groupes sans méconnaître les pouvoirs des instances actuelles d'évaluation et contrôle

L'article premier dispose que les groupes politiques de l'Assemblée nationale et du Sénat participent à la vie démocratique de la nation en contribuant à l'exercice des différents pouvoirs attribués au Parlement sans préjudice des compétences attribuées au président de l'Assemblée nationale, au président du Sénat et aux différentes commissions parlementaires.

Cet article s'inspire directement de l'article 4 de la Constitution qui assure la participation équitable des partis et groupements politiques à la vie démocratique de la Nation.

Si l'article premier est un article de principe, les auteurs de la proposition de loi ont tenu d'emblée à préciser qu'ils ne cherchent pas à substituer les groupes aux instances parlementaires désignées pour exercer les différentes missions constitutionnelles confiées au Parlement. Selon eux, il ne s'agit même pas, à ce stade, de placer les groupes politiques sur le même plan que ces instances.

✓ **Conférer aux groupes des pouvoirs d'information, d'évaluation et de contrôle renforcés**

Afin qu'ils puissent exercer dans les meilleures conditions leurs missions constitutionnelles, **l'article 2** de la proposition de loi réserve aux groupes politiques de l'Assemblée nationale et du Sénat un droit d'accès à toutes les informations « nécessaires », à l'exception des sujets à caractère secret concernant la défense nationale et la sécurité intérieure ou extérieure de l'État, du respect du secret de l'instruction et du secret médical.

Une fois ce principe général d'information affirmé, la proposition de loi en décline les éléments constitutifs qui le composent et qui sont de trois ordres :

- la faculté de demander l'assistance de tout organisme dans le respect de l'indépendance de l'autorité judiciaire ;
- la communication dans les meilleurs délais de tous les documents dont le Parlement est destinataire ;
- lorsque les groupes le jugent nécessaire, la possibilité d'auditionner des personnes qui auront l'obligation de s'y soumettre et qui seront déliés du secret professionnel, sous les réserves d'usage.

Ce pouvoir d'audition peut se révéler fort utile. Imaginons les capacités de rebonds dont aurait bénéficié le groupe socialiste de l'Assemblée nationale suite au rejet de sa demande de création d'enquête sur les sondages de l'Élysée.

✓ **Doter les groupes d'un large pouvoir de consultation**

L'article 3 de la proposition de loi énumère un certain nombre d'autorités et d'organismes qui peuvent être consultées et/ou saisies par les présidents des groupes politiques de l'Assemblée nationale et du Sénat. Il s'agit des organismes suivants :

- l'Autorité de la concurrence,
- l'Autorité de la statistique publique,
- le Centre d'analyse stratégique,
- le Conseil d'orientation de la participation, de l'intéressement, de l'épargne salariale et de l'actionnariat salarié,
- le Conseil des prélèvements obligatoires,
- le Conseil supérieur de la sûreté et de l'information nucléaires,
- l'Autorité de sûreté nucléaire,
- le Haut comité pour la transparence et l'information sur la sécurité nucléaire,
- le Conseil supérieur de l'audiovisuel,
- le Haut conseil de la santé publique,
- l'Agence de la biomédecine,
- le Conseil national du syndrome immunodéficient acquis,
- le Comité consultatif national d'éthique,
- l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes,
- la Commission supérieure du service public des postes et des communications électroniques,
- la Commission de régulation de l'énergie,

- la Haute autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur internet,
- le Contrôleur général des lieux de privation de liberté,
- et le Haut conseil des biotechnologies.

La majorité est prisonnière de ses soutiens, subit les pressions internes et protège ses intérêts. Nous savons bien que le pouvoir de contrôle, dont le stade ultime est la mise en cause de la responsabilité du Gouvernement par le vote d'une motion de censure, est une pure fiction. En réalité, le contrôle est aujourd'hui externalisé, exercé par les médias, le pouvoir judiciaire et les électeurs qui s'expriment tous les cinq ans.

Dans l'intervalle, le président de la République est seul maître de la vie des Gouvernements.

Dans les grandes démocraties voisines, l'information et le contrôle se sont déplacés de l'hypothétique mise en cause des Gouvernements vers la surveillance quotidienne, pragmatique et critique de ses activités administratives.

Les informations constituent le fondement ultime de la participation à l'action publique. En réservant aux groupes politiques, des droits parallèles et complémentaires à ceux conférés aux autres instances parlementaires chargées d'exercer des missions d'évaluation et de vigilance, la proposition de loi présente le mérite d'apporter une respiration propice à régénérer les débats et le contrôle parlementaires.



Calendrier

Sénat

- **Délai limite pour le dépôt des amendements commission : lundi midi, 11 avril 2011**
- **Examen du rapport de René Garrec, au nom de la commission des Lois : mercredi 13 avril 2011**
- **Séance publique : jeudi 28 avril 2011 – 16 heures (DG : 16 minutes pour le groupe)**

Cette note s'inspire directement :

- d'une étude du Parlement européen :

Le rôle des parlements : contrôle et influence sur la politique commerciale. DV\603690FR.doc ~ décembre 2005 ;

- ainsi que de deux articles de doctrine :

L'évaluation parlementaire, problème ou solution ? D'Aurélien Baudu - (Revue française de finances publiques- 1er février 2011) ;

- L'introuvable contrôle parlementaire de Pierre Avril ~ Petites affiches - 15 juillet 2009

¹ **Art 14 Ddhc** : « Tous les Citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée. »

Art 15 Ddhc : « La Société a le droit de demander compte à tout Agent public de son administration. »

Art 4 C. : « La loi garantit les expressions pluralistes des opinions et la participation équitable des partis et groupements politiques à la vie démocratique de la Nation. »

Art. 51-1 C. : « Le règlement de chaque assemblée détermine les droits des groupes parlementaires constitués en son sein. Il reconnaît des droits spécifiques aux groupes d'opposition de l'assemblée intéressée ainsi qu'aux groupes minoritaires. »

² Cf. article 141 du Règlement de l'Assemblée nationale qui prévoit que la demande de création d'une commission d'enquête ne peut être rejetée qu'à la majorité des trois cinquièmes. Le Règlement du Sénat ne fixe pas de majorité qualifiée pour le rejet d'une demande de création de commission d'enquête.

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

Simplification et amélioration de la qualité du droit Discussion générale - 2e lecture

par Jean-Pierre SUEUR, sénateur du Loiret

[compte rendu intégral de la séance du mardi 29 mars 2011]

Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, je tiens tout d'abord à remercier M. Saugey d'avoir été attentif à un certain nombre de nos propositions. Grâce à son appui et à la compréhension dont ont fait preuve nos collègues de l'Assemblée nationale, une réforme profonde du régime de l'autopsie judiciaire a pu être introduite dans ce texte. Les députés ont amélioré le texte dans le sens de la prise en compte des préoccupations légitimes des familles : il s'agit d'une avancée importante, notre législation étant pour l'heure tout à fait insuffisante en la matière.



Je remercie aussi M. le rapporteur d'avoir de nouveau pris en considération, en seconde lecture, des dispositions importantes, relatives notamment aux copropriétés en temps partagé ou aux entrées de ville. Sur ce second point, grâce à son soutien, le Sénat a réintroduit dans le texte des mesures tout à fait opportunes au regard du sinistre urbanistique que subit depuis trop longtemps ce pays, et qui avaient été votées à l'unanimité dans cet hémicycle en première lecture.

Mes chers collègues, je ne pourrai malheureusement pas poursuivre sur le même ton ! Il me faut derechef évoquer l'application du règlement, monsieur le président du Sénat. En effet, ce matin, en commission des lois, des amendements qui avaient pourtant été pris en considération par le service de la séance ont été impitoyablement écartés par la commission, non pas parce qu'elle y était opposée, mais parce qu'elle les a jugés irrecevables, sur le fondement d'arguments dont l'un, particulièrement spécieux, était que certains de ces amende-

ments n'auraient pas de rapport avec l'objet du texte. Or, quel est l'objet de cette proposition de loi ? On serait bien en peine de répondre à cette question, car il est tout à fait évident qu'il s'agit d'un ensemble composite et désarticulé d'objets juridiques de toute nature portant sur de multiples sujets. C'est un texte « dont le centre est partout et la circonférence nulle part » !

Monsieur le garde des sceaux, certains de vos prédécesseurs avaient une autre conception de l'excellence d'un texte... Qu'il s'agisse d'un projet ou d'une proposition de loi, il est toujours préférable que le sujet du débat soit clairement posé. Or, en l'espèce, nous examinons un texte dont les quelque 150 articles portent sur une multitude de thèmes divers, ce qui permet d'éviter la tenue de débats approfondis sur des sujets précis et de faire passer subrepticement certaines dispositions qui ne sont pas sans importance. On nous a soumis, par le passé, des lois portant diverses dispositions d'ordre social, d'ordre financier ou relatives aux collectivités locales : j'espère que les prochains gouvernements que j'aurai l'honneur de soutenir ne s'adonneront pas à cette pratique, mais je n'en suis pas tout à fait certain ; aussi resterai-je prudent... Dans ce contexte, je ne comprends pas que l'on puisse déclarer que tel ou tel amendement n'a pas de rapport avec l'objet de la proposition de loi : celui-ci n'étant pas défini, l'argument ne vaut pas !

Monsieur le rapporteur, j'en conclus que la commission des lois a déclaré irrecevables des amendements pour des raisons totalement aléatoires, puisque l'objet du texte est lui-même aléatoire. Je tiens à le souligner avec force, car il s'agit, en procédant ainsi, d'éviter que certains sujets ne soient abordés cet après-midi. C'est une précaution inutile, aurait dit M. de Beaumarchais, puisque nous allons néanmoins les évoquer... Il eût donc peut-être été plus subtil de laisser ces amendements vivre leur vie !

Cela étant dit, je voudrais maintenant déplorer le fait que l'Assemblée nationale ait adopté conformes trois disposi-

tions qui avaient été votées par le Sénat en dépit de notre forte opposition. Ces dispositions sont à nos yeux tellement attentatoires à des principes essentiels de notre droit que notre groupe en saisira le Conseil constitutionnel.

La première de ces dispositions concerne le classement de sortie des élèves de l'École nationale d'administration. Nous savons tous que le système des classements présente des inconvénients : nous sommes sans doute nombreux à avoir pu le constater au cours de notre vie étudiante. Le supprimer pourrait donc se justifier, s'il s'agit de le remplacer par une procédure juste et équitable, mais tel n'est pas le cas en l'espèce. En effet, je le redis, la procédure qui a été imaginée pour l'affectation des élèves sortant de l'École nationale d'administration est particulièrement complexe et donnera nécessairement cours à l'arbitraire. Les élèves devront formuler des vœux, tandis que les grands corps et les ministères émettront des souhaits, puis une commission tentera d'harmoniser ces vœux, ces souhaits et les profils, avant que se tiennent des entretiens informels... M. le secrétaire d'État chargé de la fonction publique a passé plus de trois quarts d'heure à tenter de m'expliquer ce système ! Comme vous, monsieur le garde des sceaux, je me méfie de ce qui est trop compliqué, mais je me méfie également, pour ma part, des procédures informelles, qui sont la porte ouverte à la connivence, au favoritisme et, comme le dit M. Yung, au copinage. Cela est si vrai que, chose remarquable, lors de l'examen en première lecture au Sénat de cette proposition de loi, les représentants de tous les groupes politiques, sans exception, et en particulier M. de Rohan, ont pris position contre cette réforme. Pourtant, vers 2 heures 30 du matin, deux ou trois mains se sont levées pour voter contre un amendement que j'avais présenté, visant à ce que l'affectation des élèves issus de l'École nationale d'administration s'effectue sur la base d'un classement et dans le respect du principe d'égalité. Notre assemblée a donc émis, pour des raisons que je ne connais toujours pas, un vote contradictoire avec les positions affirmées par les orateurs de tous les groupes... La procédure d'affectation actuelle, dont nous n'ignorons pas les inconvénients, peut bien entendu être améliorée, mais nous sommes contre le recours à des entretiens informels, qui comporte des risques d'arbitraire, de connivence et de favoritisme. Un principe républicain fondamental est ici en jeu, c'est pourquoi nous saisissons le Conseil constitutionnel. Je l'annonce dès à présent.

La deuxième disposition dont nous déplorons l'adoption conforme par l'Assemblée nationale, qui nous empêchera d'en débattre au cours de l'examen des articles, a trait à une réforme de la procédure administrative, concernant tout particulièrement le rapporteur public. Il serait trop long de citer ici toutes les déclarations qui ont été faites par les représentants du Gouvernement pour expliquer, notamment à la Cour européenne des droits de l'homme, le rôle éminent de ce personnage. Or, aux termes du texte adopté conforme par l'Assemblée nationale, le rapporteur public n'interviendrait pas dans tous les dossiers ; il n'exprimerait ses conclusions que sur certains sujets fixés par décret. Je rappelle pourtant que l'article 34, alinéa 5, de la Constitution dispose que la loi détermine les règles constitutives des différentes juridictions. Or, concernant plus précisément le rapporteur public, il est peu douteux que l'article L. 7 du code de justice administrative énonce un principe relevant desdites règles constitutives. Nous sommes conduits à en déduire que le rôle et le périmètre d'intervention du rapporteur public ne sauraient être déterminés que par la loi, et non par un décret, comme le prévoit la rédaction actuelle de la proposition de loi, dont le dispositif est donc contraire à la Constitution. Voilà pourquoi nous en saisissons le Conseil constitutionnel. Enfin, nous saisissons également le Conseil constitutionnel de l'article 54, car celui-ci prévoit que tout contrat conclu par une personne morale de droit public peut comporter une clause stipulant que des pénalités peuvent être infligées au cocontractant s'il ne respecte pas le code du travail. Cela signifie que deux contractants peuvent se mettre d'accord a priori sur le fait que le non-respect de la loi par l'un d'eux donnera lieu à une indemnisation. Il y a là, nous semble-t-il, une atteinte à la loi qui méritera d'être sanctionnée par le Conseil constitutionnel.

Vous le voyez, mes chers collègues, il peut arriver que, au détour de l'élaboration d'un texte de simplification et d'amélioration de la qualité du droit – qui ne souscrirait à de tels objectifs ? –, soient adoptées des dispositions non dénuées de conséquences... Après avoir remercié M. le rapporteur et appelé l'attention de notre assemblée sur le fait que l'application qui a été faite de notre règlement peut prêter à discussion et à contestation, j'indique que, en particulier pour les raisons que je viens d'évoquer, notre groupe ne pourra voter ce texte en l'état.

Intervention . . .

Simplification et amélioration de la qualité du droit Discussion générale - 2e lecture

par Pierre-Yves COLLOMBAT, sénateur du Var

[compte rendu intégral de la séance du mardi 29 mars 2011]

Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, les propositions de loi de « simplification » et, désormais, d'« amélioration » de la qualité du droit, c'est comme les soldes : elles reviennent plusieurs fois par an, les bonnes affaires existent mais sont rares, et, la plupart du temps, on en sort encombré d'articles de faible intérêt, quand ils ne sont pas inutilisables, voire dangereux, comme l'a relevé notre collègue Jean-Pierre Sueur !



Il n'y a donc rien d'étonnant à ce que l'essentiel du jeu, à l'Assemblée nationale ou au Sénat, se résume à éliminer les articles jugés indésirables par les uns ou les autres, au motif qu'ils compliquent au lieu de simplifier ou que leurs implications sont telles qu'ils mériteraient un traitement plus approfondi que ce que permettent ces « soldes » législatifs !

Au chapitre des dispositions particulièrement indésirables figure la modification calamiteuse du droit de préemption urbain proposée par l'Assemblée nationale sous prétexte d'urgence européenne, mesure qui avait été supprimée par le Sénat en première lecture. L'adopter aurait rendu encore plus difficile la constitution de réserves foncières, condition de la réalisation d'équipements collectifs et de logements sociaux, dont l'État est par ailleurs censé stimuler le développement. Fort heureusement, l'Assemblée nationale a oublié de rétablir cette disposition en deuxième lecture ; nous nous en félicitons, car cela nous dispense d'y revenir. En revanche, l'article 1er, qui est supposé régler le cas des abonnés au service de l'eau potable victimes de fuites sur la par-

tie privée du réseau et qui avait été supprimé par le Sénat, a été réintroduit. Il est donc nécessaire d'y revenir, comme cela nous est proposé.

Outre la question non résolue de savoir qui paiera la surconsommation induite, si ce ne sont les autres abonnés, le dispositif envisagé est évidemment une véritable usine... à eau ! La commission de l'économie a eu raison de confirmer la position que nous avons adoptée ici en première lecture, malgré les « rustines » dont l'article avait bénéficié à l'Assemblée nationale. Une telle déresponsabilisation de l'abonné peu soucieux de l'état de son réseau, aux frais des autres, n'est certainement pas de nature à favoriser un usage maîtrisé de la ressource, d'autant que de nombreuses collectivités ont déjà prévu des dispositions susceptibles d'atténuer la charge des abonnés de bonne foi. Quand on connaît l'état de nombreux réseaux privés en secteur d'habitat diffus, on comprend que, sous des dehors anodins de justice, se cache un dispositif aux conséquences calamiteuses pour l'équilibre des budgets de l'eau des petites collectivités !

La réintroduction de cet article sans discussion par l'Assemblée nationale témoigne au minimum d'un manque de connaissance de la situation sur le terrain. Il est une autre suppression utile sur laquelle l'Assemblée nationale n'est pas revenue, celle de l'article 40, qui donnait à titre expérimental aux collectivités territoriales et à leurs groupements la possibilité de consulter les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel sur des questions relevant de leur compétence. Cette confusion des rôles nous avait semblé peu souhaitable, et nous maintenons notre position. À l'exception du Conseil d'État, dont les formations tout à fait spécifiques peuvent rendre des avis, une juridiction juge ; elle ne donne pas de conseils ! J'ai cru comprendre que ce n'était pas l'opinion du Gouvernement ; il faut dire que c'est un maître ès confusion !

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

Simplification et amélioration de la qualité du droit

Explication de vote sur l'ensemble de la proposition de loi

par **Jean-Pierre SUEUR**, sénateur du Loiret

[compte rendu intégral de la séance du mardi 29 mars 2011]

Madame la présidente, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, je tiens à souligner de nouveaux points positifs qui ont été introduits dans la proposition de loi en première lecture, comme l'autopsie judiciaire, ou en seconde lecture, grâce à l'appui de notre rapporteur.



Nous avons évoqué les copropriétés en temps partagé, mais je voudrais revenir sur une question que j'ai déjà abordée lors de la discussion générale : il s'agit des entrées de ville qui fait l'objet des articles 83 AA et 83 AB.

Ces deux articles émanent d'une proposition de loi que j'avais présentée ; ils ont été adoptés à l'unanimité par le Sénat. Je tiens à le rappeler, notre collègue Ambroise Dupont, qui se préoccupe depuis très longtemps de cette question, est à l'initiative de l'article relatif aux voiries. Quant à l'autre article, il tend à imposer dans l'ensemble des documents d'aménagement la prise en compte de la qualité urbaine, architecturale et paysagère des entrées de villes, ce qui est bien nécessaire !

À la suite du débat qui a eu lieu à l'Assemblée nationale, je précise que ces articles ne se réduisent pas à ce qui a été voté dans le cadre du Grenelle de l'environnement : ils vont plus loin. L'article 83 AB, parce qu'il traite clairement des voiries, et l'article 83 AA, parce qu'il rend obligatoire l'application d'un principe général à l'ensemble des documents d'aménagement.

Il est donc très important que ces dispositions figurent dans le texte. Nous ne les avons pas évoquées lors de la discussion des articles cet après-midi car elles ont été réintroduites, à l'unanimité, lors de l'examen du rapport par la commission. J'espère de tout cœur que la commission mixte paritaire retiendra ces mesures.

Toutefois, notre groupe ne votera pas cette proposition de loi, d'abord parce que nous désapprouvons certains articles, mais surtout parce qu'au moins trois dispositions – celles qui sont relatives au classement des élèves issus de l'École nationale d'administration, à la question du rapporteur public et à la possibilité de passer un accord entre des cocontractants en cas de violation de la loi – sont lourdes de conséquences et nous paraissent inconstitutionnelles. Telle est d'ailleurs la raison pour laquelle – je l'ai déjà indiqué – nous saisissons le Conseil constitutionnel.

Nonobstant les avancées positives apportées par ce texte, notamment celles que je viens de citer et auxquelles j'ajouterai les amendements adoptés sur l'initiative de Françoise Cartron, nous ne pourrions le voter pour ces raisons de fond.

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

Prix du livre numérique Discussion générale - 2e lecture

par David ASSOULINE, sénateur de Paris

[compte rendu intégral de la séance du mardi 29 mars 2011]

La diffusion du livre connaît depuis quelques années une mutation commerciale dont les conséquences sont loin d'être neutres sur le plan culturel ». « La vente du livre a vu apparaître et se développer au fil des ans de nouvelles formes de distribution, lesquelles ont engendré une concurrence très vive, qui a porté parfois atteinte à tout un ensemble d'ouvrages de grande valeur. »



Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, ce sont là les propos prononcés par Jack Lang alors qu'il défendait la loi sur le prix unique du livre : ils n'ont rien perdu de leur actualité. Cette loi, qui non seulement n'est en rien contestée, mais qui continue d'être saluée – elle l'a encore été par M. le ministre tout à l'heure –, trente ans après son adoption, se révèle chaque jour comme un grand succès.

Le marché du livre est loin d'être anecdotique, comme en témoigne l'affluence au Salon du livre. Il représente aujourd'hui 5 milliards d'euros. Il est donc apparu nécessaire de légiférer, car la révolution numérique s'effectue jusqu'à présent dans un vide législatif. Même si le livre numérique n'est pour l'instant qu'un épiphénomène – il ne constitue que 1 % du marché, ce qui n'est au demeurant pas si mal –, il est appelé à se développer, comme le montre notamment l'exemple du marché américain, où il représente 10 % des ventes. Il était donc nécessaire, pour défendre le principe du prix unique du livre, d'adapter la fameuse loi de 1981 au livre numérique.

Une telle adaptation n'est pas si simple : il ne suffit pas de remplacer, dans le texte, le mot : « livre » par les mots : « livre numérique ».

Deux sujets donnent lieu à des divergences de points de vue avec l'Assemblée nationale : nous ne sommes pas d'accord avec la façon dont elle les appréhende.

Nous le savons, le numérique ne connaît pas de frontières. Il nous faut tenir compte de cette donnée et, sans qu'il soit question de nous replier frileusement sur nous-mêmes, défendre la culture, qui n'est pas une marchandise comme les autres. Il nous faut donc de nouveau légiférer aussi sur ce point. Cependant, je trouve particulièrement important que la question globale fasse l'objet d'un consensus politique, tant au Sénat qu'à l'Assemblée nationale. Cela va donner de la force à nos travaux.

Néanmoins, je l'ai dit, deux points – les auteurs et l'extraterritorialité – ne font pas l'objet d'un consensus. Paradoxalement, la ligne de partage se situe non pas entre la droite et la gauche, mais entre l'ensemble des familles politiques du Sénat et, disons-le clairement, le groupe UMP de l'Assemblée nationale, qui porte une appréciation différente de la nôtre sur ces questions. Je ne comprends pas pourquoi ! Non que les députés de l'UMP ne voient pas les problèmes, mais ils pensent que nos solutions pour les résoudre sont dangereuses.

L'Assemblée nationale est en effet revenue sur deux propositions que nous considérons, avec la majorité sénatoriale, comme essentielles. Au risque de voir notre relation avec l'Assemblée nationale devenir conflictuelle, nous estimons nécessaire de les réinscrire dans la proposition de loi, car ces deux dispositions constitueraient une réelle avancée. Leur suppression réduirait la portée novatrice de ce texte et son importance.

Il est rare que des dispositions fassent ici, au Sénat, l'objet d'un tel consensus, comme l'a rappelé Mme le rapporteur.

Les députés ont refusé que les dispositions du présent texte puissent s'appliquer aux plateformes de distribution du livre numérique situées en dehors du territoire national. En clair, ni Amazon ni Apple ne seraient concernés par les mesures que nous prenons ensemble alors qu'ils constituent, à l'échelon mondial, les plus gros fournisseurs de contenus numériques. Autrement dit, si le dispositif que nous proposons ne devait viser que les entreprises françaises, il ne ciblerait qu'une infime partie du secteur. La loi serait caduque dans son principe ! Elle serait même dangereuse, car elle imposerait aux entreprises françaises des contraintes que les autres n'auraient pas ! En fait, il ne faudrait pas légiférer du tout – ce n'est évidemment pas ce que je souhaite – afin que ces entreprises puissent s'adapter et disposer des mêmes armes que leurs concurrents étrangers. À partir du moment où nous légiférons, nous devons absolument apporter une réponse à cette question afin de ne pas prendre le risque de dégrader la situation des entreprises françaises en voulant bien faire.

Je suis pour le moins surpris par l'argument selon lequel les directives européennes s'opposeraient à une telle extension parce qu'elle constituerait un moyen de porter atteinte au principe de libre concurrence et de créer des entraves protectionnistes. Je signale pour mémoire que le prix unique du livre a déjà fait l'objet d'attaques dans le passé, de la part des libéraux de tout poil, qui estimaient déjà qu'il constituait un obstacle à la libre concurrence et qu'il était, de ce fait, contraire aux directives européennes. Ils nous ressortent donc aujourd'hui le même argument à propos du livre numérique. La Cour de justice de l'Union européenne leur a pourtant donné tort sur le fondement du droit à une politique culturelle soucieuse de préserver la création.

Si l'application du prix unique du livre papier à l'ensemble des éditeurs de la planète distribuant en France est conforme aux textes européens en vigueur, en quoi l'extension de ce principe au livre numérique pourrait-elle

constituer une attaque contre les directives instituant le marché européen ? Nous n'avons pas de réponse à cette question !

La proposition des députés contribuera à créer deux types d'entreprises : d'une part, les entreprises nationales, qui seront soumises à un prix unique du livre numérique, d'autre part, les entreprises étrangères, qui pourront agir comme bon leur semblera. En d'autres termes, le texte voté par l'Assemblée nationale donnera lieu à une distorsion de concurrence entre entreprises puisque toutes ne seront pas soumises aux mêmes règles.

Il s'agit là, paradoxalement, d'une attaque réelle du principe de concurrence libre et non faussée, principe pourtant défendu par l'Union européenne, et dont je ne suis du reste pas le plus ardent défenseur. En suivant cette logique, la concurrence serait en effet complètement faussée !

Amazon est du reste assez mal placé pour donner des leçons de concurrence à qui que ce soit. Bien loin d'être un acteur d'un marché ouvert, la plateforme britannique constitue la parfaite illustration d'un circuit fermé où les différentes activités sont concentrées au sein d'un même groupe, au détriment de la diversité de l'offre et du maintien des différents métiers de l'édition. Ainsi le groupe possède-t-il sa propre tablette de lecture numérique, le fameux Kindle. De fait, et tout utilisateur vous le confirmera, mes chers collègues, les fichiers Amazon ne peuvent être lus que sur PC, grâce à un logiciel Amazon, ou, depuis peu, sur iPhone. En d'autres termes, Amazon verrouille son marché. Que cette entreprise ne vienne donc pas nous dire que nous ne sommes pas pour la libre concurrence ! À trop vouloir défendre le principe de libre concurrence, les députés n'ont pas vu qu'ils créaient une situation ubuesque, où la concurrence serait mise à mal. Le président de la Fnac, Alexandre Bompard, ne s'y est d'ailleurs pas trompé, qui a estimé qu'une loi visant uniquement les entreprises nationales entraînerait inévitablement leur disparition puisqu'elles ne pourraient faire face efficacement aux offres des compagnies étrangères, déjà en position dominante sur le marché.

Affaiblir nos entreprises et renforcer la concurrence déloyale : tel est le résultat annoncé d'une mesure dont les députés n'ont peut-être pas mesuré les effets.

Je tiens donc à saluer le fait que Mme le rapporteur maintienne les dispositions adoptées par le Sénat en première lecture. J'espère qu'un dialogue avec l'Assemblée nationale nous permettra de convaincre nos collègues députés que le Sénat peut parfois avoir raison avant eux !

Je n'ai plus le temps d'évoquer la question des auteurs, mais je dirai que je suis très heureux de voir les dispositions que j'ai proposées en première lecture réintégrées dans le texte de la commission. Sachant que l'offre numérique permettra de réaliser des économies et que la manne globale ainsi dégagée retombera sur l'ensemble de la chaîne de l'édition, il serait absolument incompréhensible que les auteurs ne puissent pas bénéficier d'une rémunération juste et équitable. J'ai trop entendu, dans cet hémicycle, promouvoir, au nom de la défense des auteurs et de la création, la loi HADOPI – une loi que, au demeurant, je combattais –, pour accepter qu'on me dise aujourd'hui que les auteurs, finalement, ce n'est pas le sujet et qu'il n'y a pas lieu d'en parler dans ce texte-ci.

Là où le marché se développe – aux États-Unis, au Canada, au Japon –, l'édition numérique a permis de réaliser des économies très importantes sur les coûts, et j'en apporterai la démonstration lors de la présentation de mes amendements. Il faut donc que les auteurs, sans remettre en cause le cadre contractuel, personnel, qui les lie à leur éditeur, puissent s'appuyer sur un principe simple : leur rémunération doit être juste et équitable. Et le fait que l'Assemblée nationale ait renvoyé la question, comme pour s'en débarrasser, à un rapport futur n'était guère de nature à nous rassurer ! Par conséquent, je suis heureux non seulement de pouvoir voter la présente proposition de loi dans sa rédaction issue des travaux de la commission – et je salue à nouveau la ténacité de Mme le rapporteur –, mais également de savoir que nous serons ensemble pour mener le combat afin de convaincre nos collègues députés.

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

Prix du livre numérique Discussion générale - 2e lecture

par Serge LAGAUCHE, sénateur du Val-de-Marne

[compte rendu intégral de la séance du mardi 29 mars 2011]

Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, une étude récente de l'IDATE, l'Institut de l'audiovisuel et des télécommunications en Europe, présentée lors du dernier Salon du livre de Paris, démontre que le marché du livre numérique représentera 17 % du marché mondial de l'édition en 2014.



Cette même étude nous enseigne que, à l'horizon 2016, les lecteurs occasionnels, qui ne lisent qu'un ou deux livres par an et uniquement des best-sellers, basculeront alors dans le numérique. Les best-sellers français tireront l'économie du livre vers le haut et permettront une offre importante et diverse d'ouvrages plus complexes dont la mise à disposition sur les plateformes numériques est la condition sine qua non de la richesse de notre diversité littéraire et artistique.

C'est dans ce contexte prospectif et anticipatif que nous avons adopté, le 26 octobre 2010, à l'unanimité, la proposition de loi relative au prix du livre numérique déposée par Mme Catherine Dumas et M. Jacques Legendre. En effet, transposer la loi du 10 août 1981 relative au prix du livre, dite loi Lang, à la commercialisation des ouvrages numériques, fussent-ils homothétiques, suppose la mise en œuvre par la France d'un système légal devant être respecté par l'ensemble des acteurs internationaux désireux de commercialiser des ouvrages en France. Or le texte issu des travaux de l'Assemblée nationale est très en retrait par rapport à celui que le Sénat a adopté en première lecture.

En faisant disparaître les clauses d'extraterritorialité que nous avons introduites, l'Assemblée nationale a créé une inégalité de traitement entre les acteurs français de la chaîne du livre et leurs concurrents internationaux.

Si ce texte adopté par la majorité de nos collègues députés devait être maintenu en l'état, les grandes plateformes de vente de livres numériques établies hors de nos frontières comme Amazon, Google et Apple seraient exclues de son champ d'application, alors même qu'elles s'adressent à des acheteurs situés en France. Les avis circonstanciés rendus par la Commission européenne appellent, de notre part, une lecture positive, optimiste et combative ! En effet, la Commission européenne n'a pas fermé la porte à la possible compatibilité du prix unique du livre numérique avec le droit communautaire. A priori, les dispositions prévues par les articles 2 et 3 de la proposition de loi, visant à créer une exception aux principes de libre prestation de services et de liberté d'établissement posés par les directives « e-commerce » et Services, répondent aux quatre critères permettant de déroger à ces principes.

Premièrement, les mesures ne sont pas discriminatoires dans la mesure où le prix fixé par l'éditeur s'appliquera à toutes les plateformes de vente.

Deuxièmement, elles répondent à des exigences d'intérêt général. Une offre éditoriale diversifiée existe grâce à la loi Lang pour le livre papier ; il convient de la maintenir pour les éditions numériques.

Troisièmement, l'exception garantira la réalisation de l'objectif recherché : l'application d'un prix unique effectif.

Quatrièmement, enfin, cette même exception n'excédera pas l'objectif poursuivi puisqu'il n'y aura aucune obligation contractuelle ou légale nouvelle. Il reviendra toujours à l'éditeur de fixer le prix de vente au public.

Le combat est éminemment politique ! La validation par Bruxelles de l'harmonisation à 5,5 % du taux de TVA pour les livres physique et numérique que nous avons votée dans le cadre de la loi de finances pour 2011 est l'un des éléments de la bataille que nous menons pour défendre la spécificité des biens culturels.

Il s'agit d'envoyer un message clair à l'Europe. Quel serait le poids d'une loi sur le prix unique du livre numérique si l'oligopole nord-américain constitué par Apple, Google et Amazon pouvait y échapper ?

Les risques sont connus. En témoignent les secteurs de la musique et de l'édition phonographique où l'absence de régulation a conduit au piratage des œuvres et à l'effondrement des ventes physiques concomitamment à une concentration du marché de la musique numérique entre les mains d'acteurs internationaux, dont la puissance financière a permis des pratiques prédatrices sur les prix.

Si le prix unique du livre numérique ne devait pas s'appliquer à l'ensemble des acteurs commercialisant des livres en France, y compris ceux qui sont établis en dehors de nos frontières, s'ensuivrait presque automatiquement un appauvrissement de la création éditoriale. Le livre numérique se développerait de manière non maîtrisée, et, dans un contexte de baisse des prix, nous assisterions, à court terme, à une chute de la rémunération des ayants droit, auteurs et éditeurs.

Les librairies, notamment indépendantes, qui maillent notre territoire en favorisant l'accès au livre et à la culture, seraient, elles aussi, fragilisées dans la mesure où elles seraient placées dans l'impossibilité de concurrencer les multinationales du livre numérique. Les plateformes attractives de promotion et de commercialisation d'ouvrages numériques déployées par nos éditeurs et nos libraires sont tout à fait essentielles pour répondre à la concurrence internationale.

La loi Lang, dont nous fêtons cette année les trente ans, avait été une bataille difficile, mais il s'était agi, avant tout, d'une bataille collective. Il nous faut renouveler cet effort commun pour le livre numérique, en apportant notre soutien politique aux libraires, aux éditeurs et à l'ensemble de la chaîne du livre.

Le livre ne peut pas être considéré comme n'importe quel produit commercialisable : il est un bien culturel porteur de sens et de civilisation et doit être, à ce titre, régulé par une concurrence organisée non pas sur les prix, mais sur sa mise en valeur.

Nous sommes convaincus que le livre, comme l'ensemble des activités, biens et services culturels, a également une double nature : économique et culturelle.

Parce qu'il est porteur d'identités, de valeurs et de sens, le livre ne peut pas être traité comme ayant uniquement une valeur commerciale. C'est tout le sens de la Convention de l'UNESCO sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles que nous avons ratifiée en 2006, après en avoir été les principaux artisans.

Quelque 116 États, dont vingt-six des vingt-sept pays membres de l'Union européenne, ont aujourd'hui souscrit à ces principes en ratifiant cette convention. À l'heure où la justice américaine vient d'interdire à Google de numériser des millions d'ouvrages orphelins sans autorisation préalable des ayants droit, il serait inconcevable que la France, patrie du droit d'auteur de Beaumarchais et fer de lance de la Convention de l'UNESCO, cède à la pression des lobbys sur Bruxelles pour transformer nos livres en simples services électroniques.

La numérisation du livre est une opportunité formidable pour maintenir et développer l'extraordinaire richesse et diversité de notre offre éditoriale dans le respect des droits patrimoniaux et moraux des auteurs, qui sont les étendards de la diversité culturelle à laquelle nous sommes tant attachés. Ce combat de civilisation pour l'indépendance et la richesse de la création numérique, nous le mènerons à vos côtés, monsieur le ministre !

Intervention...

Proposition de loi tendant à assurer la juste participation des entreprises au financement de l'action publique locale et à renforcer la péréquation des ressources fiscales

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

[compte rendu intégral de la séance du mercredi 30 mars 2011]

Monsieur le président, monsieur le ministre, monsieur le président de la commission, mes chers collègues, nous comprenons parfaitement la motivation du groupe CRC-SPG pour défendre sa proposition de loi. Ce texte vise non seulement à faire contribuer les entreprises, au travers de leurs actifs financiers, au financement de l'action publique locale, donc au service public local qui, on le sait, profite à ceux qui en ont le plus besoin, c'est-à-dire nos concitoyens les plus pauvres, mais également à renforcer la péréquation fiscale.



Lors de l'examen de la loi de finances, monsieur le ministre, nous avons relevé que la suppression de la taxe professionnelle pourrait coûter au budget de l'État entre 7 milliards et 8 milliards d'euros, et non le chiffre annoncé de 5 milliards d'euros ! Ce n'est pas moi qui le dis, c'est le rapporteur général de la commission des finances à l'Assemblée nationale ! Et encore, cela ne tient pas compte des dégrèvements dus au titre de la contribution économique territoriale !

Monsieur le ministre, j'ai bien noté que vous en restiez aux chiffres initiaux. Monsieur le président de la commission des finances, il faudra bien, à un moment ou à un autre, connaître le coût réel de cette réforme pour l'État ! Je veux aussi souligner que la perte d'autonomie fiscale pour les collectivités territoriales se chiffre à hauteur de 2,5 milliards d'euros et non de 800 millions d'euros comme on nous l'avait dit ! Quoi qu'il en soit, les collectivités sont privées de prévisibilité, car la volatilité de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, qui la

remplace pour partie, n'est plus à démontrer. Qui plus est, dans les travaux sur la péréquation que nous menons au sein de la commission des finances – je vais en dire un mot –, nous avons appris par la directrice de la législation fiscale que certaines entreprises contestaient les calculs de l'administration fiscale. Le plus important, c'est la perte très significative de l'effet taux de la fiscalité économique, car elle condamne les communes à actionner le seul levier qui leur reste, celui de la fiscalité des ménages. Mais c'était peut-être le but de la manœuvre...

Les collectivités sont donc mises au régime maigre, ce qui n'est tout de même pas très bon pour le cycle économique dans lequel nous nous trouvons. Quant à la péréquation, que nous prenons très au sérieux au groupe socialiste, c'est un sujet qui, lors de la dernière loi de finances, est tout de même resté sans réponses vraiment opératoires, faute de disposer de bonnes simulations. Or, d'après ce que nous avons appris en commission des finances, celles-ci ne seront disponibles qu'au mois de septembre, et dans le meilleur des cas ! C'est tout de même court pour l'examen de la loi de finances pour 2012 ! Mais il est vrai que ce sera une année très particulière...

Une chose est claire : la dotation globale de fonctionnement, dont les composants sont gelés par ailleurs, génère en son sein un effet contre-péréquateur au travers de sa part forfaitaire. Cela explique sans doute que, faute de vouloir envisager une péréquation d'importance à caractère national, la majorité et le Gouvernement se sont limités aux seuls fonds des droits de mutation à titre onéreux, dont vous avez rappelé le chiffrage pour 2011.

Monsieur le ministre, vous avez insisté sur le fait qu'au cours de la dernière période, le dernier trimestre 2010, la manne des droits de mutation à titre onéreux est remontée.

Permettez-moi de vous répondre ceci : d'abord, ce n'est pas vrai partout, j'y insiste, ni de la même ampleur et, surtout, – c'est sur ce point que je veux insister – ils ne retrouvent pas le niveau de 2007, avant la crise. Il faut quand même le dire !

Je voudrais vous faire remarquer aussi qu'en plafonnant à 5 % les prélèvements non seulement la péréquation est limitée en montant, mais le dispositif est privé de progressivité. Les autres fonds sont renvoyés pour les communes et les intercommunalités à 2012 et, pour les régions, à 2013.

Je vais rappeler les idées que défend le groupe socialiste. Nous avons en effet quelques principes en la matière.

Fixer un objectif de réduction des écarts de richesse et mesurer ces écarts régulièrement. Augmenter la part péréquatrice de la dotation globale de fonctionnement, car le rôle de l'État est bien d'assurer la solidarité. C'est pourquoi nous sommes attachés au principe d'un fonds national. Prendre en compte le critère du « revenu par habitant ».

Si rien n'avance sur ces principes d'action d'ici à 2012, nous considérerons que cette majorité portera la responsabilité d'avoir entretenu, voire aggravé, les inégalités territoriales et donc les inégalités sociales qu'elles recouvrent.

Par conséquent, nous partageons les constats des auteurs de la proposition de loi et leurs objectifs. Premier constat : la contribution économique territoriale ne remplace pas la base imposable de la taxe professionnelle. Deuxième constat : la contribution économique territoriale ne prend pas en compte la réalité de l'activité économique. Troisième constat : l'absence de réforme de la péréquation est inquiétante.

Les auteurs cherchent donc à augmenter les recettes des collectivités locales en élargissant la base d'imposition économique, à orienter les entreprises vers l'investissement et l'emploi et, enfin, à redonner du sens et, surtout, des effets à la péréquation.

Ce faisant, ils proposent de créer une nouvelle taxe basée sur les actifs financiers.

Le groupe socialiste souhaite bien évidemment augmenter les recettes des collectivités territoriales. Je rappelle du reste que, lors de l'examen de la loi de finances pour 2010, nous avons proposé de remonter le plafond de la contribution économique territoriale à 3,5 % au lieu du taux de 3 % prévu par le Gouvernement et finalement arrêté.

Quant à la réhabilitation de ce qu'il est convenu d'appeler l'économie réelle à rebours de la financiarisation de l'économie, la proposition de loi que, sur l'initiative de François Marc et de François Rebsamen, le groupe socialiste défendra le 28 avril prochain, vise précisément à orienter les profits des entreprises vers l'investissement plutôt que vers la distribution de dividendes.

Il s'agit pour nous d'utiliser un outil de la fiscalité nationale, l'impôt sur les sociétés, dont on sait qu'il est très faible pour les plus grandes entreprises, celles du CAC 40, qui, si elles créent des emplois, les créent à l'étranger.

Monsieur le président de la commission des finances, je sais que vous êtes d'accord avec moi.

J'en viens aux réserves que nous inspirent les mesures proposées par nos collègues du groupe CRC-SPG.

La première tient à l'absence de localisation territoriale du nouvel impôt qui serait créé et qui ne permettra donc pas de renforcer l'autonomie fiscale sérieusement entravée par la réforme du Gouvernement. Concernant la péréquation, si nous nous retrouvons sur la nécessité de prendre en compte à la fois des critères de ressources et de charges, nous ne souhaitons pas nous égarer dans une multiplicité de critères. Il faut en effet assurer la lisibilité, la prévisibilité et l'efficacité de la péréquation, dont le but est de faire reculer et de résorber, fût-ce sur une longue période, les inégalités.

La proposition de loi vise à organiser la répartition en fonction d'un indice synthétique représentatif des ressources et des charges – cela pourrait ne pas correspondre aux principes que j'ai énoncés tout à l'heure – et elle renvoie à un décret la définition des critères, ce qui est très ennuyeux car le Parlement se verrait privé d'un acte essentiel et les collectivités, de toute marge de manœuvre.

En conclusion, nous estimons qu'une politique fiscale nationale est nécessaire ; elle permettrait la prise en compte de critères de revenus, le renforcement de l'autonomie fiscale et l'attribution aux collectivités locales d'assiettes à la fois prévisibles et dynamiques.

Pour autant, les arguments développés par M. le rapporteur pour s'opposer à cette proposition de loi sont essentiellement de nature politique, donc idéologique. Il n'y a pas de mal à cela, monsieur Guéné ! C'est la raison pour laquelle il y a une gauche et une droite !

Nous ne saurions souscrire à vos conclusions, qui m'ont quelque peu choquée, puisqu'elles visent notamment à restreindre le champ de l'initiative parlementaire et, singulièrement, des propositions de loi émanant de l'opposition, en renvoyant celles-ci au cadre de la loi de finances, au motif qu'elles seraient de nature à créer des niches fiscales.

Je souligne qu'une telle réforme constitutionnelle n'a pas encore eu lieu. Au demeurant, je souhaite m'arrêter un instant sur la question des niches fiscales. D'une part, la majorité a toujours la possibilité d'être majoritaire en séance lorsqu'une proposition de loi présentée par l'opposition est examinée. D'autre part, cette majorité oublie que, au cours des dix dernières années, elle a multiplié, dans les lois de finances, le nombre de niches fiscales. Pour ce qui concerne la période plus récente des cinq dernières années, le coût des niches nouvelles destinées aux entreprises est estimé à 15 milliards d'euros par le Conseil des prélèvements obligatoires. Si vous ajoutez à ces 15 milliards d'euros le coût final de la réforme de la taxe professionnelle, vous êtes au-delà des 18 milliards d'euros que nous propose Mme Beaufile.

Lors de l'examen par le Sénat du dernier projet de loi de finances rectificative, le rapporteur général comme le ministre présent ont accepté un amendement visant à créer une niche fiscale prétendument « peu importante », bien qu'elle représente tout de même 15 millions d'euros par an. Elle est réservée aux sociétés d'extraction et d'exploitation de gaz et d'huiles de schiste, dont on parle beaucoup par ailleurs.

Vous avez évoqué, monsieur le ministre, les finances publiques de nos voisins allemands. Il importe à cet égard de faire un bref rappel historique.

Dans les années 2000, il ne faut pas l'oublier, leur déficit augmentait de jour en jour. Par conséquent, en la matière, l'efficacité d'une règle d'or est toute virtuelle.

Rappelons en outre que les Allemands possèdent une culture de la négociation que nous n'avons pas en France.

Je pense notamment aux rapports entre les collectivités territoriales et l'État. En tant qu'Alsacien, vous savez très bien que des négociations sont menées avec les länder. Elles débouchent sur des décisions auxquelles chacun se tient, un bilan étant réalisé l'année suivante.

Cette proposition de loi se révèle très utile, puisqu'elle nous aura permis d'exposer nos points de vue. Vous avez compris, mes chers collègues, que, faute d'expertise en la matière, les réserves que nous venons de formuler nous conduisent à nous abstenir.

Intervention . . .

Proposition de loi tendant à assurer la juste participation des entreprises au financement de l'action publique locale et à renforcer la péréquation des ressources fiscales

par Pierre-Yves COLLOMBAT, sénateur du Var

[compte rendu intégral de la séance du mercredi 30 mars 2011]

Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, cela a été dit et redit, l'affaire est entendue, la taxe professionnelle est un « impôt imbécile ». Toutefois, cette proposition de loi du groupe CRC-SPG montre opportunément que remplacer un « impôt imbécile », par une contribution comme la CVAE, sensible à la conjoncture et d'un rendement inférieur pour l'État et les collectivités territoriales, sans améliorer significativement la péréquation entre ces dernières, n'est pas vraiment un progrès.



Je passe sous silence ce que cette réforme signifie en termes de perte, pour les collectivités, d'autonomie fiscale et de capacité d'anticipation de l'évolution de leurs ressources.

Ainsi, début mars 2011, les élus des villes moyennes s'inquiétaient, dans un communiqué de leur fédération, « du flou pesant sur les recettes réelles des villes moyennes et de leurs EPCI dans les prochaines années : en l'absence de données chiffrées précises sur les futures ressources fiscales (CVAE en particulier), les maires des villes et présidents de communautés s'interrogent sur la possibilité de voter des budgets rigoureux en 2011. »

Un mois avant l'échéance du 30 avril prochain, les collectivités ne connaissent toujours pas le produit de leur fiscalité économique. Gageons que les chiffres qui leur parviendront prochainement seront plus précis que fiables !

Cette proposition de loi traitant principalement de deux des défauts de la réforme fiscale, je me limiterai à leur évocation.

Le premier défaut majeur de la contribution économique territoriale est d'entraîner une perte immédiate de ressources pour l'État, estimée entre 7 milliards et 8 milliards d'euros en vitesse de croisière, soit le double de ce qui était prévu et annoncé, comme l'a rappelé ma collègue. Cette somme viendra bien entendu s'ajouter aux précédents cadeaux fiscaux.

Si la perte pour les collectivités est différée, elle représente toutefois 2,5 milliards d'euros de recettes fiscales, lesquelles seront remplacées soit par des dotations, qui, à la différence de la taxe professionnelle, n'évolueront pas, soit par des recettes fiscales qui évolueront moins vite que la TP.

Ces pertes sont très inégalement réparties, les collectivités les plus touchées étant les communes et intercommunalités dont la fiscalité économique constituait une ressource importante, ainsi que les départements et les régions.

Quoi qu'il en soit, il faut avoir un solide culot pour affirmer tout à la fois, comme le rapport Durieux, que les bases de la CVAE évolueront comme le PIB et que la nouvelle contribution sera plus dynamique que la taxe professionnelle.

On le sait, depuis 1980, la base locative et la base « investissement » de la taxe professionnelle ont augmenté plus vite que le PIB, lequel a quadruplé sur la période, la base valeur locative des matériels et outillages ayant été multipliée par sept.

Ainsi, depuis 1980, le produit de la taxe professionnelle aura été multiplié, selon les sources, par six ou sept.

Selon le cabinet Klopfer, la taxe professionnelle aura été l'impôt le plus dynamique que les collectivités locales aient jamais connu.

Sur la période récente, de 2000 à 2008, son produit a augmenté de 30 %, soit de 3,75 % par an. Une telle hausse renvoie à celle des bases et des taux, ce qui ne sera plus le cas pour la CVAE.

Et l'on voudrait nous faire croire que le produit de la taxe professionnelle en période économique normale augmenterait moins vite que les seules bases de la CVAE en période de crise ! Évidemment, personne n'y croit, si ce n'est Mme la ministre de l'économie et des finances.

Ainsi une toute récente étude de la Fédération des maires des villes moyennes portant sur 155 territoires évalue-t-elle le « manque à gagner » pour les communes et intercommunalités à l'horizon 2015 à 160 millions d'euros, soit une perte de dynamique des ressources de 0,7% par an.

Cette étude montre également que les villes moyennes et leurs EPCI sont particulièrement touchés.

Le second défaut majeur concerne l'insuffisance de la péréquation, alors que la nouvelle base du principal impôt économique, la valeur ajoutée, aurait pu permettre d'adopter des mécanismes plus satisfaisants.

D'abord, et cela rejoint le point précédent, la recette fiscale globale diminuant, on ne voit pas bien comment la part à répartir pourrait augmenter. L'État n'envisage en effet aucunement d'apporter sa contribution en la matière.

Pour le reste, notre collègue Jean-Pierre Chevènement l'a rappelé, même le complaisant rapport Durieux admet que « pour les régions et départements, l'efficacité des dispositifs de péréquation créés par la loi de finances pour 2010 paraît limitée ». Cette litote révèle l'étendue du problème. La mise en place en 2011 d'un Fonds national de péréquation des DMTO ne constitue qu'un progrès limité, le prélèvement sur les contributeurs ne pouvant excéder 5 % des droits perçus au titre de l'année précédente. Et on ignore encore tout en ce qui concerne les dispositifs relatifs aux communes et intercommunalités ainsi qu'aux départements.

Voilà pour le constat ! Il nous reste l'espoir, qui est très exactement ce qui nous permet de vivre jusqu'à présent.

La proposition de loi qui nous est soumise apporte-t-elle une réponse suffisante au problème ainsi posé ?

Nicole Bricq l'a dit tout à l'heure, tel n'est pas totalement le cas, dans la mesure où, si ce texte vise à améliorer les ressources fiscales des collectivités, il tend à mobiliser une base particulièrement sensible à la conjoncture, volatile et, donc, difficile à capter.

On comprend bien l'intention des auteurs : il s'agit de taxer l'utilisation spéculative des actifs volatils des entreprises, ce qui, à nos yeux, serait une bonne chose.

Le jugement de M. le rapporteur, qui dénonce le caractère idéologique de cette proposition de loi, m'a, je l'avoue, beaucoup amusé. En effet, selon lui, penser que la fonction des entreprises n'est pas d'enrichir les propriétaires en spéculant mais de produire de la richesse est un choix idéologique. Penser l'inverse relèverait d'une autre dimension, n'est-ce pas, cher Charles Guené ? À vos yeux, l'orthodoxie libérale n'est pas une idéologie, c'est une science ! Permettez-moi de rire !

Nous nous interrogeons également sur l'efficacité du dispositif péréquateur proposé.

En la matière, il importe de tout remettre à plat : quelle péréquation est-elle possible si l'on prend en compte la fiscalité et les dotations ? C'est cet ensemble qu'il faut considérer, sans se contenter d'apporter à la marge un certain nombre de modifications.

Voilà pourquoi, tout en saluant l'initiative de nos collègues, laquelle a permis de susciter un débat animé sur une question pourtant examinée un mercredi après-midi, nous nous abstenons, mais de façon positive, comme notre collègue Jean-Pierre Chevènement.

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

Proposition de loi socialiste visant à faciliter la mise en chantier des projets des collectivités locales d'Île-de-France

par Nicole BRICQ, sénatrice de la Seine-et-Marne, auteure de la proposition de loi
[compte rendu intégral de la séance du mercredi 30 mars 2011]

Monsieur le ministre, je ne sais pas si le protocole signé entre le Gouvernement – en votre personne – et la région d'Île-de-France – en la personne de son président – peut être qualifié d'« historique » ; c'est le temps qui le dira. Il faudra lever les ambiguïtés, et



celles qui pèsent sur le financement du réseau de transport ne sont pas les moindres. Trente-deux milliards d'euros, au moins, à l'horizon de 2025, c'est beaucoup d'argent à mobiliser, et ce dans une période que l'on sait difficile. À cet égard, 2013 sera une année cruciale.

Le protocole du 26 janvier 2011 permet au moins des convergences par le haut – ce n'est déjà pas si mal – et il faut mettre à profit la « dynamique d'accord », pour reprendre la formule utilisée par M. Dominique Braye dans son rapport écrit.

Monsieur le président, monsieur le ministre, monsieur le président de la commission, monsieur le rapporteur, mes chers collègues, la proposition de loi que je vous présente au nom du groupe socialiste vise à traduire cette dynamique dans la réalité, ici, au Sénat, afin de débloquent les projets des collectivités locales restés sans suite du fait de l'absence d'adoption définitive du schéma directeur de la région d'Île-de-France, le SDRIF, trois ans après son adoption par le conseil général. Je tiens à souligner que cette adoption avait été précédée d'une concertation inédite, lancée en octobre 2004, dont la chronologie est fidèlement retracée dans le rapport de M. Braye.

Notre collègue Jean-Pierre Caffet l'a fait remarquer en commission, vivre presque vingt ans avec un SDRIF rejeté par les collectivités locales est assez exceptionnel, tout comme est exceptionnelle la procédure elle-même qui consiste, pour un document d'urbanisme, à ouvrir la révision par un décret et à la clore par un décret, décret que nous attendons, comme vous le savez, monsieur le ministre ! Lors du débat, souvent vif, que nous avons mené au Sénat l'année dernière sur la loi du 3 juin 2010 relative au Grand Paris, nous avons défendu avec ardeur le SDRIF de 2008, mais, à l'époque, nous nous étions heurtés au silence et parfois, il faut bien le dire, au mépris du représentant du Gouvernement.

Je veux croire, monsieur le ministre, que la situation s'est apaisée depuis lors. Je me contenterai donc de rappeler que nous défendons ce SDRIF de 2008, dont l'ambition est de contribuer à la résorption des inégalités territoriales, donc des inégalités sociales, et d'orienter la région d'Île-de-France sur la voie de la transition vers une économie durable, capable de dégager des richesses, lesquelles pourraient être mieux réparties. Le réseau de transport y contribue. Il doit être modernisé et développé, afin de rattraper les retards accumulés par l'État. Il s'agit de conforter la place de la première région d'Europe, une région dont le produit intérieur brut atteint presque 550 milliards d'euros. À ce propos, je voudrais dire à ceux de nos collègues qui nous reprochent souvent cette opulence que, si cette région est la plus riche, elle concentre aussi les plus grandes inégalités et redistribue, au travers de la fiscalité nationale, une large part de ses richesses vers l'ensemble du territoire.

En d'autres termes, ce qui est bon pour l'Île-de-France est bon pour la France ! Ces objectifs ne devraient donc pas nous diviser et j'ai compris, lors de mon audition par le rapporteur, comme lors de l'audition du ministre devant la commission spéciale sur le Grand Paris, resuscitée pour l'occasion, que nous voulions, les uns et

les autres, avancer dans l'intérêt des collectivités locales et des Franciliens.

Je remercie le rapporteur, Dominique Braye, de nous avoir écoutés avec toute l'attention nécessaire et le président Jean-Paul Emorine d'avoir su se rendre disponible pour réunir la commission spéciale en présence du ministre et suivre très attentivement les travaux de la commission qu'il a l'honneur de présider. À la vérité, les uns comme les autres, nous appelons à ce que notre collègue Jean-Pierre Fourcade jugeait possible voilà un an, c'est-à-dire – j'ai relu les débats de l'année dernière et je ne fais que le citer – à « un partenariat loyal et fécond » entre État et collectivités locales.

Nous sommes d'accord ! Nous allons essayer d'y parvenir ! C'est donc dans l'esprit d'une vision partagée du territoire francilien que cette proposition de loi s'inscrit. Quant à la lettre, nous avons retenu des travaux en commission que le rapporteur et la majorité sénatoriale entendent s'inscrire strictement dans le protocole du 26 janvier 2011, c'est-à-dire adopter une disposition législative permettant par dérogation de libérer les projets des collectivités territoriales compatibles et avec le SDRIF voté par le conseil régional en 2008 et avec la loi du 3 juin 2010.

C'est l'objet du véhicule législatif que nous mettons ici à la disposition du Sénat. À notre sens, cette solution est garante d'efficacité, de rapidité et de sécurité juridique des projets territoriaux, qui seraient ainsi libérés à la fois pour le développement économique – on sait qu'il est important – et pour la préservation de l'environnement. M. Dominique Braye dresse fidèlement la liste des projets les plus importants dans son rapport. À cette lecture, on comprendra qu'en tant qu'élue du beau département de Seine-et-Marne, j'aie pris l'initiative de cette action législative. Il s'agit bien sûr aussi d'accompagner les négociations ouvertes sur les contrats de développement territorial.

La rédaction de l'article unique de cette proposition de loi reflète, en l'état, notre interprétation du protocole du 26 janvier 2011. Cet article est en effet découpé en trois parties.

La première partie organise une dérogation au principe de compatibilité entre le SDRIF et les autres documents

d'urbanisme, afin de permettre les révisions rendues nécessaires pour la mise en œuvre des projets stratégiques mais que les dispositions du SDRIF de 1994 n'autorisent pas. Dans cette hypothèse, la proposition de loi prévoit que les documents doivent être rendus compatibles avec les dispositions du SDRIF de 2008, non encore applicable, dès lors qu'il s'agit de dispositions compatibles avec la loi relative au Grand Paris. Nous parlons donc bien, ici, d'une mesure dérogatoire.

La deuxième partie précise que lesdites révisions ne peuvent pas venir faire obstacle à la mise en œuvre des contrats de développement territorial.

La troisième partie porte sur la relance de la procédure de révision du SDRIF pour sortir du point d'arrêt consensuel à l'avis du Conseil d'État.

En commission, la discussion s'est focalisée sur le degré d'obligation pour les communes. Le rapporteur s'est montré particulièrement attentif aux communes qui, sans projet stratégique, pourraient souhaiter réviser leurs documents conformément au SDRIF de 2008. Le débat s'est donc cristallisé sur la question de savoir s'il fallait écrire « doivent » ou « peuvent ».

Nous souhaitons, pour notre part, écarter l'option à la carte que signerait l'utilisation du verbe pouvoir. Néanmoins, nous sommes favorables au compromis finalement trouvé en commission ce matin. Il faut sortir du blocage dans la plus grande sécurité juridique possible.

Nos collègues veulent faire du préfet de région le juge de paix de la compatibilité des dispositions qui seraient prises par les collectivités locales avec la loi relative au Grand Paris et avec le SDRIF adopté par le conseil régional. Dès lors que la commission de l'économie a adopté notre sous-amendement visant à réintroduire le président du conseil régional d'Île-de-France dans le dispositif, nous acceptons cette proposition.

Si nous votons à l'unanimité la formulation arrêtée ce matin en commission, nous aurons d'autant plus de chances de la voir adoptée par l'Assemblée nationale, ce qui me paraît très important, et le Sénat aura ainsi rempli sa fonction de représentant des collectivités locales.

Je fais remarquer, monsieur le ministre, que le groupe socialiste a renoncé à déposer un amendement concernant le partage de la maîtrise d'ouvrage des infrastructures, faute de parvenir, avec ce véhicule, à un accord, qu'il faudra pourtant bien trouver rapidement et en bonne forme.

Nous pensons que c'est souhaitable et que c'est possible, car la loi relative au Grand Paris, je le rappelle, a entériné le fait que la maîtrise d'ouvrage du réseau revenait en totalité à la Société du Grand Paris, au mépris, il faut bien le dire, de la compétence d'autorité organisatrice détenue depuis moult années par le STIF, le Syndicat des transports d'Île-de-France.

Or le protocole d'accord du 26 janvier – je sais combien vous êtes attaché à la lettre de ce protocole, que j'ai repris dans ma proposition de loi – revient sur cette organisation – elle date de 1959 – et dispose que « l'État et la région s'engagent à trouver les moyens d'un partage de la maîtrise d'ouvrage des projets susmentionnés, conformément aux contributions de chacun » - c'est important – « et dans un objectif d'efficacité opérationnelle. Le cadre juridique de ce partage sera élaboré au cours du premier semestre 2011 ».

Nous y sommes.

Bien que ce passage du protocole ne mentionne pas explicitement le recours à la loi, nous aurions souhaité profiter de l'occasion de notre proposition de loi.

En commission spéciale, monsieur le ministre, vous avez répondu à l'interrogation que je formulais à cet endroit. Vous avez détaillé les financements de l'État et ceux de la région. Nous ne verrons cependant la réalité des premiers, qui sont encore quelque peu virtuels, qu'en 2013, alors que ceux de la région, des départements et de la Ville de Paris – par exemple, l'extension de la ligne 14 du métro – sont, eux, bien réels ; ils sont sur la table et nous autorisent à honorer le protocole du 26 janvier.

Il serait donc paradoxal de ne pas autoriser le partage de la maîtrise d'ouvrage entre le STIF et la SGP. Je rappelle que le conseil de surveillance de la SGP, qui doit se réunir avant l'été, déterminera le tracé définitif du réseau de transport et le nombre de gares, ce qui n'est pas sans conséquence sur les coûts et leur prise en charge.

Monsieur le ministre, vous nous avez indiqué hier, en réponse à une question crible thématique de ma collègue Catherine Tasca, que vous aviez conforté l'accord concernant la ligne 14, et vous avez ajouté qu'une décision réglementaire viendrait modifier le code des transports. Nous considérons que c'est de bon augure et nous vous remercions d'être allé encore plus loin que la semaine passée devant la commission spéciale.

En conclusion, nous nous contenterons, à ce stade, du volet territorial pour autant, monsieur le rapporteur, monsieur le ministre, que nous tombions définitivement d'accord sur la rédaction commune adoptée ce matin lors de la réunion de la commission de l'économie, dont je ne suis d'ailleurs pas membre. Il est possible et il est nécessaire que nous trouvions la bonne rédaction, ici et maintenant !

Intervention . . .

Proposition de loi socialiste visant à faciliter la mise en chantier des projets des collectivités locales d'Ile-de-France

par David ASSOULINE, sénateur de Paris

[compte rendu intégral de la séance du mercredi 30 mars 2011]

Monsieur le président, monsieur le ministre, monsieur le rapporteur, chers collègues, j'évoquerai d'abord, et très brièvement, les termes de notre débat passé, au moins pour mettre en évidence que le climat a changé. Le Grand Paris, tel que l'exigeait Christian Blanc, qui « savait tout, mieux que tout » – il est d'ailleurs légitime de se demander comment nous pouvons encore, en son absence, parler sagement –, interrogeait notre modèle de développement métropolitain, mais ne fournissait pas de réponses adéquates. En effet, ce projet semblait relever du passé en termes de pratiques d'aménagement.



Contrairement à ce que le Gouvernement avait voulu faire croire, ce projet de loi ne constituait pas un simple projet de métro automatique doublé d'un cluster. Symboliquement, en imposant un mode de gouvernance vertical – par l'État – et en privant le Syndicat des transports d'Ile-de-France de son rôle d'organisateur des transports, il était surtout la négation d'acquis de la décentralisation.

L'État semblait en effet chercher à imposer un projet aux acteurs locaux – pourtant porteurs d'une autre parole –, sans concertation.

L'Ile-de-France souffre, dans le domaine des transports, d'un désinvestissement patent, depuis vingt ans, que la région, progressivement, a dû pallier. Le retard ayant découlé de cette situation rend nécessaires des réalisations fortes, afin de faire face à l'enjeu majeur que sera

la ville durable dans les prochaines décennies. L'actuel prix du carburant laisse augurer d'importantes évolutions des formes urbaines dans un futur proche.

L'étalement urbain, fruit de la généralisation du « tout voiture », semble appartenir à un modèle de développement appartenant au passé. Les formes urbaines futures reposeront avant tout sur la compacité, qui permet des transports en commun efficaces et efficaces économiquement.

Pierre Veltz notait, lors d'un colloque sur les villes du futur organisé par notre collègue Jean-Pierre Sueur, que ces évolutions étaient déjà notables, puisque l'on observait une décroissance partielle de la population des franges des départements de la grande couronne.

Ces mutations impliquent une politique de transport ambitieuse, où l'ensemble des acteurs participent à l'élaboration d'un projet viable, développant notamment les radiales pour favoriser des déplacements « banlieue-banlieue » sans passer par le centre.

Il nous revient de tout faire pour organiser un service public de la mobilité. Nous ne saurions donc blâmer l'État de vouloir investir dans ce domaine, mais nous estimons que sa politique de transport doit être au service de l'ensemble des habitants, et non de quelques usagers seulement.

Le projet du Grand Paris fournissait donc une réponse partielle, et parfois biaisée, à un défi bien réel et identifié. Nous avons tenté - vainement - d'infléchir la politique gouvernementale au cours des débats. Nous cherchions notamment à intégrer ce projet au SDRIF de 2008 pour harmoniser le développement francilien et permettre une bonne insertion de tous les réseaux prévus dans l'existant.

Un réseau de transport se juge en effet à la qualité de ses nœuds, qui sont autant d'interconnexions possibles et de déplacements potentiels. Rien n'est pire qu'une ligne isolée, qui ne suscite que peu d'interactions.

Il aura finalement fallu patienter quelque peu pour que la raison l'emporte et que l'État accepte de prendre en compte les revendications que nous portions.

Après de longues discussions, le Grand Paris semble enfin pouvoir s'inscrire dans une perspective apaisée.

Le protocole signé le 26 janvier 2011 ouvre la voie à un accord pour les transports en Île-de-France d'ici à 2030, accord que je qualifierai sinon d'historique – vous refusez ce terme – du moins d'inédit ! Cela faisait longtemps que nous n'avions pas vu cela en Île-de-France ! Il faut dire que l'on ne s'occupait pas beaucoup de nous...

Je vois dans cet accord le résultat de négociations assagies menées dans le respect de chacun.

Les deux principaux protagonistes, que je salue pour leur action, MM. Leroy et Huchon, ont trouvé le chemin d'un dialogue constructif, dans l'intérêt général. Cet accord est également le fruit d'un formidable débat démocratique auquel ont participé plus de vingt mille Franciliens.

Les Franciliens ont, lors de chaque débat public, fait entendre leur lassitude devant des trains rarement ponctuels, un matériel roulant fatigué et des lignes saturées. L'amélioration de l'existant leur a paru, à juste titre, être une priorité ! Nous vous rappelons en toutes circonstances cette priorité l'année dernière, lors des débats sur le Grand Paris.

Au final, ces milliers de voix ont été entendues.

Dans le projet initial, le Grand Paris n'était qu'un réseau rapide et déconnecté des lignes existantes. Toutefois, il n'aura pas résisté aux débats publics, qui ont plébiscité un maximum de correspondances avec les lignes de métro et de RER. Par ailleurs, c'est bien à l'autorité organisatrice - au STIF, pour ne pas le nommer -, que revient la responsabilité d'assurer la cohérence du futur réseau et la charge d'exploiter le futur métro. Sur ce sujet au moins, les querelles de gouvernance sont, je l'espère – je suis d'un naturel optimiste –, derrière nous.

Ce protocole doit désormais être concrétisé en actes. C'est à cela que nous œuvrons aujourd'hui ! Permettez-moi de vous exposer l'objet du texte que les socialistes soumettent cet après midi.

La proposition de loi que nous examinons constitue, en quelque sorte, le premier acte fondateur du protocole, sa première concrétisation. Elle permettra de « donner le ton » des relations qu'entreteniront l'État et la région dans les semaines et les mois à venir. Constituant un premier stade, cette proposition de loi, comme cela a été dit, a une dimension uniquement territoriale. D'autres points de l'accord devront trouver une réalité par la suite pour prouver le bon vouloir de l'État dans ce domaine.

Au travers de ce texte, nous tâchons de graver dans le marbre ce qui doit être gravé, même si beaucoup de questions restent en suspens.

Nous ignorons ainsi dans quelle mesure l'État compte respecter ses engagements financiers dans un contexte de crise et de réduction de la dépense publique. Vous nous en avez d'ores et déjà dit quelques mots. Comme l'a rappelé Nicole Bricq, nous savons la hauteur de l'investissement régional qui est budgété depuis quelque temps. Pour l'heure, rien n'est certain du côté de l'État. Peut-être nous en direz-vous davantage sur ce point, monsieur le ministre. Nous attendons des engagements forts, des modes de financement correctement décrits et des prévisions de recettes ! C'est à l'aune de la validité et du degré de précision de ces documents que la sincérité de l'État sera appréciée. Vous nous avez dit que ce qui était déjà inscrit avait pour vous valeur d'engagement.

Le présent texte se concentre sur le SDRIF, qu'il veuille à élever au statut de document d'urbanisme opposable. Cela concerne en premier lieu les projets métropolitains – c'est la première partie de l'article unique – puis l'ensemble des communes, au travers de la relance du processus de révision du schéma directeur, révision qui se fera sous la houlette du préfet de région auquel nous souhaitons adjoindre un étroit contrôle du président de la région d'Île-de-France. Le déblocage nous semble dès lors nécessaire au bon fonctionnement de la région et évite d'entraver davantage les projets métropolitains, sources de la croissance future de notre région.

À cet égard, nous aurions souhaité que le SDRIF soit un document d'urbanisme à part entière et non un plan que chaque commune serait libre de suivre ou non. L'urbanisme ne saurait reposer sur une mosaïque de statuts variant au bon vouloir des édiles, mais doit se fonder sur des règles communes. En ce sens, animés uniquement par la raison, un souci d'efficacité et d'intérêt général, sans autre considération, nous demandons son caractère obligatoire. En tout cas, un caractère purement facultatif ne pouvait être satisfaisant.

Entre ces deux formulations possibles, il semblerait qu'un compromis ait été trouvé par la commission et nous le soutenons.

Cette proposition de loi constitue donc un jalon nécessaire, mais laisse ouvertes un certain nombre de portes qu'il nous faudra emprunter pour permettre une réelle coordination de l'État et de l'ensemble des acteurs. Il reste que le temps passe et que c'est bien la variable qui nous fait le plus cruellement défaut. Nous souhaitons vraiment que cette proposition de loi fasse l'objet d'un vote consensuel et soit examinée très rapidement par l'Assemblée nationale.

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

Proposition de loi socialiste visant à faciliter la mise en chantier des projets des collectivités locales d'Île-de-France

par Bariza KHIARI, sénatrice de Paris

[compte rendu intégral de la séance du mercredi 30 mars 2011]

Monsieur le président, monsieur le ministre, monsieur le rapporteur, mes chers collègues, voilà environ un an, nous étions nombreux à appeler l'attention du secrétaire d'État chargé du développement de la région capitale sur les fragilités de son texte et sur



l'impossibilité de bâtir un projet métropolitain sans obtenir l'aval des principaux intéressés, à savoir les citoyens et leurs représentants, sans même prendre le temps de les écouter.

Malgré le savoir-faire de Jean-Pierre Fourcade, nous nous sommes rarement heurtés à tant de mépris et d'indifférence pleine de certitudes. À en croire le secrétaire d'État chargé du développement de la région capitale de l'époque, seul l'État était porteur d'une vision stratégique pour l'Île-de-France. Il n'y avait plus qu'à signer des deux mains le projet de métro souterrain et de cluster sur le plateau de Saclay. Et il fallait le faire vite, car le temps manquait pour hisser notre région au niveau mondial.

Aussi fallait-il déroger au droit en ce qui concerne la tenue du débat public. Je rappelle que c'est à l'arraché que nous avons finalement obtenu des débats publics concomitants, en commission mixte paritaire. Aussi fallait-il bloquer les projets régionaux, car le Grand huit était seul porteur de sens et de modernité. Sa réalisation devait être une priorité. « Le temps presse ! » répétait à satiété M. Blanc, « Mes tunneliers attendent ! » Nous avons passé quelques nuits mémorables avec les fameux tunneliers de M. Blanc...

Un an a passé, je n'ai pas encore vu l'ombre d'un tunnelier. Le débat public s'achève à peine ; nous en attendons les conclusions. Le tracé vient juste d'être arrêté pour une grande part, tandis que les contrats de développement territorial, véritables symboles et cœur du projet de loi, n'ont toujours pas fait l'objet du décret d'application qui leur permettrait d'émerger. On a confondu vitesse et précipitation, estimant que le Grand Paris pourrait servir de levier électoral. Il fallait donner vie à un projet pour gagner le cœur des Franciliens. Force est de constater que ces mêmes Franciliens ne furent guère convaincus !

La région capitale est un territoire à part dans notre pays. Elle mérite bien évidemment une attention particulière de la part de l'État, car elle joue un rôle spécifique. La « métropolisation » va de pair avec l'essor de la globalisation et donne de plus en plus d'importance à certaines villes, qui concentrent richesses et opportunités à l'échelle mondiale et cherchent à attirer toujours plus d'investisseurs et de talents afin de conserver leur rang. Se nouent ainsi des relations étranges de concurrence et de complémentarité entre des villes de taille similaire. Des travaux récents montrent l'émergence progressive d'un duopole Londres-Paris fondé sur des spécialisations différentes des deux villes. Au passage, une telle analyse va à l'encontre des discours d'un secrétaire d'État au Grand Paris qui comparait le taux de croissance de Londres et celui de Paris sans comprendre que les deux sont de plus en plus liés et interdépendants.

Dans ce contexte de compétition-coopération accrue entre grandes métropoles à l'échelle mondiale, il est heureux que l'État cherche à investir pour renforcer le poids de l'Île-de-France. C'est le moins que l'on puisse attendre. Nous sommes tous convaincus ici qu'un tel renforcement est nécessaire, mais il ne doit pas prendre la forme d'un projet ex nihilo qui conduirait à nier les acquis de trois décennies de décentralisation.

L'action de l'État serait alors contre-productive, puisqu'elle entraînerait blocages, pertes d'énergie et de temps.

Nous estimions l'an passé que le Grand Paris ne pourrait se faire sans les collectivités locales, au premier rang desquelles la région d'Île-de-France. Les faits nous ont donné raison. Notre collègue Nicole Bricq l'a rappelé à juste titre, il a fallu un an de discussions et de négociations pour que le texte que nous avons examiné au pas de course fasse finalement l'objet d'un consensus entre les différents acteurs concernés. Comme vous tous, je tiens à saluer le protocole d'accord signé le 26 janvier 2011 entre la région d'Île-de-France et l'État. Les discussions dépassionnées, où seul était pris en compte l'intérêt général, ont ainsi permis de mettre un terme à un an d'errements. Je rends hommage au travail que vous avez effectué, monsieur le ministre, avec le président de la région d'Île-de-France, Jean-Paul Huchon. Cet accord a pu être obtenu entre personnes responsables et pragmatiques. Vous avez su trouver les voies de la raison, monsieur le ministre, c'est bien pour les Franciliens.

La proposition de loi que nous examinons aujourd'hui est la traduction juridique de ce protocole, qu'elle vise à protéger légalement. Il s'agit notamment de réhabiliter le SDRIF, que nous ne cessons de défendre, et d'y intégrer le Grand Paris. Cette proposition de loi permet l'articulation entre le projet du Grand Paris et le schéma directeur de la région d'Île-de-France voté en 2008, dont la mise en œuvre est pour l'heure bloquée par l'avis du Conseil d'État. Elle permet également au SDRIF de devenir un document de référence par rapport au PLU des différentes communes et de se substituer progressivement aux anciens schémas d'aménagement. Tel est le sens des trois parties de l'article unique de la proposition de loi, dans le strict respect du protocole du 26 janvier.

Le schéma d'aménagement de l'Île-de-France date de plus de vingt ans. Cet état de fait ne peut raisonnablement plus durer. Préparer la croissance d'une métropole avec des plans aussi anciens n'a pas de sens et nuit à son bon équilibre. À titre d'exemple, aujourd'hui, du fait de l'obsolescence du schéma de 1994, le développement de tout l'est de Roissy et la mise en œuvre des projets de zones d'activités portés par les collectivités de Tremblay-en-France, de Mitry-Mory ou de Compans risquent d'être remis en cause.

Alors que le projet de loi relatif au Grand Paris semblait faire de Roissy un pôle de croissance et d'avenir de la région capitale, les schémas d'urbanisme actuels freinent sa croissance et entravent son développement, si bien que l'action du Gouvernement est entravée par son refus parallèle de valider le SDRIF !

Nous avons combattu l'an dernier la relégation du SDRIF, car nous estimions qu'il était nécessaire au développement de la métropole parisienne, caractérisée par l'émergence de fortes disparités territoriales et l'accroissement des inégalités interurbaines.

En permettant la mise en œuvre du SDRIF, l'État organise enfin un réel développement de la région capitale. À cet égard, nous étions plutôt favorables à ce que le SDRIF soit un document réellement opposable, et non une simple possibilité pour les communes. En effet, que deviendront les éventuels projets communs si le SDRIF de 2008 prime dans une commune, mais que sa voisine préfère le schéma de 1994 ? Quel juge sera en mesure d'apprécier le bien-fondé du choix de telle commune par rapport au choix de telle autre ? On risque bien d'assister à une multiplication des contentieux et des contestations. À l'inverse, la primauté d'un schéma assure une cohérence régionale et permet une continuité de l'action.

Néanmoins, nous nous rangerons derrière la solution de compromis de la commission, dont je tiens à saluer la qualité d'écoute et la volonté d'aboutir. Je tiens également à saluer le sens du dialogue dont a fait preuve notre collègue Nicole Bricq. Il nous semble essentiel de faire avancer les projets au plus vite. Un an aura été nécessaire pour que les esprits s'apaisent et qu'une réelle concertation aboutisse à un projet de transport et de développement territorial cohérent. Beaucoup reste à faire, car l'article unique de la proposition de loi ne porte que sur le volet territorial du projet.

Nous souhaitons réellement que ce texte fasse l'objet d'un consensus et qu'il soit rapidement examiné par l'Assemblée nationale. Pour le coup, aujourd'hui, monsieur le ministre, ce ne sont plus les tunneliers qui attendent – ils sont toujours aux abonnés absents ! –, mais bien les Franciliens, qui espèrent une amélioration de leur vie quotidienne en matière de logement et de transport. C'est cela, et cela seulement, qui nous oblige tous.

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

Proposition de loi socialiste visant à faciliter la mise en chantier des projets des collectivités locales d'Île-de-France (explication de vote)

par Jean DESESSARD, sénatrice de Paris

[compte rendu intégral de la séance du mercredi 30 mars 2011]

Nous nous trouvons aujourd'hui dans une situation ubuesque, l'aménagement du territoire de l'Île-de-France, la région capitale, étant régi par un texte vieux de dix-sept ans ! Pourquoi un tel retard ? Après quatre ans de travaux, dans lesquels les écologistes se sont particulièrement impliqués, la région d'Île-de-France a adopté en 2008 un schéma directeur tourné vers l'avenir, à la hauteur des enjeux sociaux et environnementaux de la métropole du xxie siècle.



Malheureusement, le Président de la République a décrété, au mépris de la décentralisation et de l'esprit de la loi, qui accorde cette prérogative à la région, que lui seul avait une vision pour le développement de l'Île-de-France et que celle-ci était incapable de décider de son avenir. La consultation – factice – de dix grands architectes urbanistes, qui se sont eux-mêmes émus d'avoir été instrumentalisés, n'a pas donné au projet le crédit que l'on aurait pu malgré tout espérer.

Le Gouvernement a donc logiquement bloqué le parcours juridique du SDRIF, dans le même temps qu'il faisait voter une loi, dite « relative au Grand Paris », qui entérinait le projet, opposé à celui de la région, arrêté solitairement par le Président de la République.

Lorsque le Gouvernement a ensuite transmis le schéma directeur au Conseil d'État, celui-ci n'a bien sûr pu que constater qu'il était contradictoire avec la loi, et donc émettre un avis défavorable.

C'est ainsi que l'aménagement de l'Île-de-France est aujourd'hui toujours régi par un texte de 1994, qui bloque la mise en œuvre de nombreux projets indispensables au développement des collectivités territoriales et de la région elle-même. Bel exploit !

La proposition de loi initiale, dans la mesure où elle prévoyait l'application immédiate des dispositions du SDRIF non contradictoires avec la loi, représentait un petit pas en avant. Pour autant, l'accord intervenu le 26 janvier entre l'État et la région laisse en suspens des questions cruciales : le tracé du nouveau réseau de métro ignore largement la desserte des bassins de vie et des zones enclavées, notamment à l'est de Paris ; rien n'est prévu pour protéger le plateau de Saclay, qui concentre les terres les plus fertiles d'Île-de-France, d'une urbanisation anarchique ; la région et les élus locaux sont dessaisis de leurs prérogatives en matière de transports au profit de la Société du Grand Paris, à la main de l'État ; enfin, le financement de ce projet pharaonique comporte encore de trop nombreuses zones d'ombre !

En conclusion, je regrette qu'un amendement adopté aujourd'hui permette des constructions ou des aménagements conformes au SDRIF de 1994 ou au SDRIF de 2008. On pourrait penser que cela offre deux protections au lieu d'une, mais, au contraire, cela multiplie les possibilités, puisque ce qui est interdit par l'un peut être autorisé par l'autre.

Nous craignons donc que ne se multiplient les atteintes aux zones naturelles, agricoles et forestières. Alors que nous jugions que cette proposition de loi marquait une petite avancée, nous redoutons un recul environnemental du fait de l'adoption de cet amendement. C'est pourquoi les écologistes s'abstiendront.

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

Proposition de loi socialiste visant à faciliter la mise en chantier des projets des collectivités locales d'Île-de-France (explication de vote)

par **Catherine TASCA**, sénatrice des Yvelines

[compte rendu intégral de la séance du mercredi 30 mars 2011]

Je voudrais d'abord saluer l'excellent travail effectué par Nicole Bricq et par M. le rapporteur. C'est l'occasion de souligner l'importance de l'initiative parlementaire, qui doit trouver toute sa place au sein de notre assemblée. L'accord qui se dégage sur ce



texte met en lumière la nécessité d'une réelle cohérence de l'organisation du territoire de l'Île-de-France. La raison l'a emporté pour sortir d'un blocage vieux déjà de trois ans sur le SDRIF de 2008. En effet, la réalisation de nombreux projets des collectivités locales se trouve empêchée, comme l'a relevé M. Braye, par exemple ceux de Boenville-le-Gaillard et de La Minière, dans les Yvelines, que lui et moi connaissons bien.

La mise en œuvre de la loi du 3 juin 2010 exigeait donc un dispositif transitoire. Nous y arrivons avec cette proposition de loi, chacun y ayant mis du sien. C'est une issue heureuse qui, pour autant, ne vaut pas validation globale de la loi relative au Grand Paris. Si ce texte permettra d'engager la réalisation des projets en matière de transports, sous réserve bien sûr de mobiliser les financements nécessaires et de définir clairement et rapidement le partage de la maîtrise d'ouvrage, comme vous vous y êtes engagé, monsieur le ministre, hier et aujourd'hui encore, il reste beaucoup à faire pour que le Grand Paris réponde véritablement aux attentes nombreuses des Franciliens et de leurs élus.

Nous devons en particulier rester très vigilants sur un point essentiel : l'élaboration des contrats de développement territorial.

Il est indispensable que prévale le même esprit de concertation que pour l'élaboration du protocole État-région de janvier et la rédaction de la présente proposition de loi.

S'agissant des contrats de développement territorial, c'est évidemment avec les élus locaux concernés que doit être menée la concertation pilotée par le préfet de région. Puisque le contrat de développement territorial pourra s'imposer à toute modification des documents locaux d'urbanisme, il serait impensable de ne pas associer étroitement les élus locaux à sa conception. Nous avons besoin, monsieur le ministre, que vous nous donniez des assurances sur ce point.

Pour l'heure, en tout cas, le groupe socialiste votera avec fierté cette proposition de loi et souhaite qu'elle recueille une large approbation.

Intervention . . .

Proposition de loi tendant à faciliter l'utilisation des réserves militaires et civiles en cas de crise majeure

par Michel BOUTANT, sénateur de la Gironde, auteur de la proposition

[compte rendu intégral de la séance du mercredi 30 mars 2011]

Mes chers collègues, la proposition de loi que j'ai l'honneur de présenter avec ma collègue Madame Garriaud-Maylam, qui, retenue au Chili, vous prie d'excuser son absence, est le résultat d'une mission sur l'utilisation des réserves militaires et civiles en cas de crise majeure qui nous a été confiée par la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées .



Au cours de cette mission, nous avons auditionné une cinquantaine de personnes. Ce travail de six mois a débouché sur un rapport qui dresse un tableau des différentes réserves, établit un diagnostic et émet des propositions concrètes pour améliorer l'efficacité des réserves. La présente proposition de loi reprend l'une des conclusions de ce rapport.

Nous sommes partis du constat que la France devait se préparer à faire face à des crises de toute nature, qu'elles soient d'ordre militaire, sécuritaire ou sanitaire, ou encore consécutives à une catastrophe naturelle ou à un désastre technologique, voire les deux à la fois, comme celle que connaît actuellement le Japon. Le pire n'est jamais sûr, mais il est du devoir des pouvoirs publics de s'y préparer, tout en ayant conscience que le danger se présentera sous une forme que nous n'aurons sans doute pas prévue.

Dans le prolongement du Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale, nous nous sommes interrogés sur la capacité des pouvoirs publics à faire face à ces crises, en fonction de chaque type de scénario.

Nous avons donc étudié le recours aux réserves sous l'angle des situations de crise. Nous avons dressé un bilan de la montée en puissance des réserves militaires, bien sûr, qui forment plus de 90 % des effectifs, mais aussi de celle des réserves civiles, qui se sont constituées plus récemment : réserve de la police, réserve sanitaire ou réserve communale de sécurité civile.

Nous avons constaté que ces réserves remplissent aujourd'hui deux fonctions majeures.

Tout d'abord, elles constituent un renfort ponctuel dans le cadre d'activités programmées du quotidien. Les réserves servent alors d'appoint, de forces intérimaires. Le cas le plus emblématique est celui de la gendarmerie, qui utilise l'été plus de mille réservistes par jour, pour faire coïncider au mieux ses effectifs avec ses engagements. Cette activité programmée, qui mobilise les réservistes en moyenne vingt jours par an, permet d'entraîner et d'entretenir des réserves professionnelles. Elle est essentielle à la deuxième fonction des réserves, celle qui nous intéresse aujourd'hui, consistant à compléter les forces d'active en situation de crise.

Les crises majeures sont celles qui peuvent conduire à saturer, dans la durée, les capacités des forces d'active, des administrations et des services de secours.

Dans les premières heures d'une crise, ce sont évidemment les professionnels qui interviennent. En revanche, les réserves peuvent être très utiles, voire indispensables, pour tenir dans la durée et pour permettre une rotation des effectifs.

À petite échelle, c'est un système qui fonctionne déjà de façon assez remarquable dans les états-majors des zones de défense. Ces états-majors comptent 75 % de réservistes, comme nous l'avons constaté à Bordeaux, où une telle structure a dû gérer la crise consécutive à la tempête Xynthia, voilà maintenant un peu plus d'un an.

Dans le contexte structurel de diminution des effectifs des personnels de l'État, il nous paraît important que les pouvoirs publics puissent, en cas de crise majeure, faire appel à des renforts de professionnels entraînés. Les réserves militaires et civiles ont vocation à répondre à ce besoin. Il faudrait, nous dit-on, évacuer plus de 800 000 personnes en cas de crue de la Seine, sécuriser des milliers de sites en cas de vague d'attaques terroristes. Il est donc important, sinon essentiel, que les pouvoirs publics puissent compter sur un renfort constitué de volontaires formés, intégrés aux forces d'active et pleinement opérationnels. Or, lors de notre mission, nous avons constaté que les réserves, telles qu'elles sont organisées aujourd'hui, ne sauraient contribuer efficacement à la gestion de crises majeures, pour deux raisons principales, tenant au manque de disponibilité et de réactivité des réservistes.

Le premier constat est que la disponibilité réelle des réservistes n'est pas vérifiée.

Il y a, d'un côté, le problème de la multiplication des filières de réserve et de la possibilité, pour un réserviste, d'appartenir à plusieurs réserves. Ce problème est réel, mais relativement marginal. Il y a, de l'autre côté, la question des réservistes ayant comme activité principale un emploi où ils sont fortement sollicités en période de crise. Cela concerne toutes les personnes qui travaillent dans des services de sécurité ou de secours, comme les policiers ou les pompiers, mais aussi les policiers municipaux, ainsi que tous les salariés qui sont intégrés dans des plans de continuité d'activité d'administrations ou d'entreprises essentielles au bon fonctionnement du pays. Je pense en particulier ici à France Télécom, à la SNCF, à EDF, bref à ce que le code de la défense appelle les opérateurs d'importance vitale. S'il est nécessaire de pouvoir disposer des réservistes en cas de crise, il faut s'assurer que ces salariés-là ne soient pas mobilisés. Il est en effet dans l'intérêt collectif qu'ils participent dans leur poste de travail à la gestion de la crise. D'ailleurs, dans la plupart des cas, ils ne viendraient pas si on le leur demandait, mais encore faut-il le savoir, et déterminer sur qui les réserves peuvent réellement compter. Aujourd'hui, aucun dispositif d'identification ne permet de mesurer l'importance de ces doubles appartenances, ni d'organiser des priorités.

Le second constat est celui de l'absence de réactivité des réservistes en cas de crise.

Actuellement, le code de la défense prévoit, par exemple, que le réserviste militaire ayant signé un contrat d'engagement à servir dans la réserve, ou ESR, qui souhaite accomplir une mission pendant son temps de travail doit prévenir son employeur avec un préavis d'un mois. Si la durée de cette activité dépasse cinq jours, l'employeur a la possibilité de refuser le départ de son salarié. On comprend, dans ces conditions, que la réserve n'est pas conçue et pensée comme un outil de réponse aux situations de crise : un mois de préavis, cinq jours de disponibilité, ce n'est pas adapté !

Nous sommes donc partis de ce constat pour élaborer un mécanisme qui permette de mobiliser les réservistes plus rapidement, pour des durées plus longues, sans pour autant modifier les règles de gestion quotidienne des réserves.

En effet, il nous a paru important de ne pas alourdir les contraintes qui pèsent au quotidien sur les réservistes et sur les entreprises qui les emploient. Il y a là un équilibre fragile qu'il convient de préserver, si l'on ne veut pas tarir le recrutement de volontaires.

En conséquence, nous n'avons pas voulu modifier les règles de gestion des réserves pour les activités programmées des réservistes. En revanche, nous avons souhaité créer un instrument pour répondre à des besoins exceptionnels, dans des circonstances exceptionnelles.

Nous l'avons fait après avoir constaté que les régimes juridiques d'exception, comme l'état d'urgence ou la mobilisation générale, n'étaient pas adaptés. Certains d'entre eux ne visent pas les réservistes, les autres sont tellement attentatoires aux libertés publiques que l'on imagine mal qu'ils puissent être utilisés en cas de catastrophe naturelle, de pandémie ou de crise terroriste.

Accroître la réactivité, mieux cerner la disponibilité des réservistes, ne pas alourdir les contraintes des employeurs, voire faciliter l'emploi des réservistes au sein des entreprises par le biais d'une disposition fiscale : monsieur le ministre, mes chers collègues, telles furent nos motivations. Partant de là, nous avons été amenés à élaborer un régime juridique d'exception temporaire, définissant, en cas de crise majeure, des règles de mobilisation des réserves contraignantes et dérogoatoires au droit commun.

Le dispositif que nous vous présentons, dit « de réserve de sécurité nationale », est distinct des régimes juridiques d'exception, mais il s'insère lui aussi dans le chapitre du code de la défense dédié aux régimes d'application exceptionnelle. Nous contournons ainsi la question de la modernisation de ces régimes d'exception, pour nous concentrer sur celle des réserves. Cette modernisation reste néanmoins une nécessité. Ce texte définit un régime spécifique aux cas de crise majeure, dont la mise en œuvre sera déclenchée par décret du Premier ministre. Ce régime d'exception temporaire ne concerne évidemment que les citoyens engagés dans les réserves militaires et civiles. Le décret définira la durée du préavis et celle de la mobilisation, dans la limite de trente jours renouvelables. Ce texte offre aux forces armées et aux administrations disposant de réserves civiles un régime juridique qui leur permettra, si elles le souhaitent, de mobiliser, en plus des forces d'active immédiatement engagées dans la gestion de la crise, des forces de réserve, dans un délai plus rapide et pour une période plus longue que ce qui est prévu dans le cadre des activités programmées des réservistes.

Ce cadre juridique vise ainsi à fiabiliser l'engagement de réservistes dans la gestion d'une crise majeure. Il devrait permettre leur intégration dans les différentes planifications de crise. À l'évidence, le recours à cette forme de contrainte qu'est la mobilisation doit être réservé à des événements majeurs qui, par leur ampleur ou leur durée, saturent les capacités des forces d'active des armées, des forces de protection civile et des services de secours.

Il ne s'agit pas de mobiliser les réservistes tous les quatre matins, et c'est pourquoi nous avons prévu que le dispositif ne puisse être utilisé qu'« en cas de survenance d'une crise majeure dont l'ampleur met en péril la continuité des services de l'État, la sécurité de la population ou la capacité de survie de la nation ». Dans ces circonstances, et dans ces circonstances seulement, le Premier ministre pourra recourir à cette forme de mobilisation. Les réservistes seront alors dans l'obligation de rejoindre leur affectation, sous peine d'amendes, lorsque l'autorité dont ils relèvent au titre de leur engagement les convoquera.

Ce n'est pas le Premier ministre qui les convoquera, mais bien les autorités gestionnaires des réserves.

Le dispositif proposé prévoit que les prérogatives des ministères en matière de gestion de leurs réservistes seront strictement respectées. Les réservistes seront ainsi convoqués et employés par le ministère dont ils dépendent.

Sur ce point, le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale suggérait une autre solution, en préconisant une gestion interministérielle des réserves militaires et civiles. Nous avons étudié cette hypothèse. Elle nous est apparue, à l'examen, contradictoire avec l'intégration de ces réserves aux forces d'active.

Dans les armées et la gendarmerie nationale, les réservistes sont gérés et entraînés parmi les autres militaires et avec eux. Dès lors, parler d'une gestion interministérielle des réserves militaires et civiles, mettre en place une sorte de « pot commun » des réserves n'a guère de sens. Les réservistes sont à la fois attirés par un engagement volontaire et par un métier spécifique au titre duquel ils ont choisi de servir. Modifier de façon importante le fonctionnement actuel des différentes réserves pourrait entraîner un effondrement des effectifs. Pour toutes ces raisons, nous avons souhaité préserver leur autonomie de gestion.

Il nous semblerait toutefois utile, monsieur le ministre, d'harmoniser certaines règles. Il est sans doute peu compréhensible, pour les employeurs, qu'un réserviste ait un droit non opposable à cinq jours d'activité par an quand il sert dans l'armée, mais à dix jours quand il relève de la police, et que la durée du préavis soit également différente.

Tout au long de notre travail, nous avons estimé que les entreprises, en tant qu'employeurs de réservistes, constituaient un élément central du dispositif. Nous avons la conviction que la qualité et les performances de nos réserves dépendront de la qualité des relations que les différentes réserves sauront nouer avec les employeurs. C'est pourquoi nous avons proposé, dans le titre II de la proposition de loi, intitulé « Des entreprises employant des réservistes », l'extension aux réservistes des dispositions relatives au mécénat. Il s'agissait de permettre que les entreprises, qui maintiennent les salaires des réservistes pendant leur activité au titre de la réserve, puissent déclarer ces dépenses au titre du mécénat.

La commission a supprimé cette disposition. Je comprends les réticences de son rapporteur, mais je crois que des actions doivent être menées pour valoriser les entreprises qui emploient des réservistes. Tous les rapports sur les réserves soulignent cette nécessité, mais peu de choses ont été faites à cet égard.

Monsieur le ministre, nous n'avancerons pas sur ce dossier si nous n'impliquons pas davantage les employeurs des réservistes. Vous nous avez dit, en commission, que vous nous présenteriez des propositions visant à inciter les entreprises à contribuer au bon fonctionnement des réserves : sachez que ces propositions sont attendues.

Les entreprises sont également au cœur d'un des amendements de la commission concernant la rénovation du service de défense. Cette rénovation permettra, en cas de crise, aux opérateurs d'importance vitale de maintenir à leur poste les salariés participant aux plans de continuité d'activité et de les exempter de toute mobilisation. C'est une bonne chose. Comme nous l'avons vu après la tempête Xynthia, l'enjeu, une fois passé le pic de la crise, est le rétablissement de la distribution d'électricité et d'eau, des télécommunications, des liaisons routières et ferroviaires.

En conclusion, mes chers collègues, j'ai la conviction que ce texte peut être utile, mais j'ai aussi le sentiment qu'après son adoption il faudra aller plus loin, notamment dans deux directions.

En premier lieu, l'intervention des réserves en temps de crise sera d'autant plus performante que leur mode de fonctionnement en période normale sera efficace. C'est particulièrement vrai des réserves militaires. De ce point de vue, je crois que nous sommes tous d'accord sur la nécessité d'aborder une nouvelle étape dans la définition et la gestion d'une réserve militaire plus compacte, plus réactive et mieux formée.

Monsieur le ministre, je souhaiterais que vous saisissiez cette occasion pour nous indiquer vos intentions dans ce domaine. Vos prédécesseurs avaient lancé des chantiers sur la définition des besoins, sur le format et l'organisation territoriale des réserves, sur la gestion des ressources humaines. Après le temps de la réflexion, voici venu, nous semble-t-il, le temps de la décision.

Les réserves et les réservistes ont besoin de savoir où ils vont, comment ils s'intègrent dans la transformation des armées qui est en cours.

En second lieu, il est nécessaire de renforcer les réserves civiles.

La tentation de recourir aux réserves militaires pour des missions civiles ou celle de fondre les réserves dans une réserve commune de citoyens volontaires résultent, dans une large mesure, de la faiblesse des réserves civiles, de création, il est vrai, beaucoup plus récente. Je pense ici à la réserve sanitaire, qui peine à atteindre les objectifs assignés, ainsi qu'aux réserves communales de sécurité, qu'il convient de relancer. Les retours d'expérience montrent qu'on ne dispose pas, en France, d'une réserve suffisante pour accompagner la montée en puissance d'un plan « pandémie », que ce soit sur le plan médical ou sur le plan administratif.

Notre pays ne dispose pas non plus, comme l'Allemagne, d'une réserve de protection civile susceptible de venir au secours des populations lors de ce que j'appellerai « l'après-après-crise ». Lorsque les secours sont déjà intervenus, les pompiers partis, les projecteurs des médias tournés vers de nouveaux événements, de nombreuses opérations de déblayage et de soutien aux personnes sont nécessaires. Or, dans cette phase, les services publics sont débordés, les services de secours, qui ont donné toute leur mesure au moment de la crise, considèrent que la situation ne relève plus du secours ni de l'urgence. Dès lors, les victimes de ces catastrophes se trouvent démunies, sans assistance pour dégager les voies de circulation ou vider les maisons dévastées. Certes, les bonnes volontés s'organisent. Mais elles sont parfois peu nombreuses au regard des besoins. Elles sont naturellement peu structurées. Bien sûr, des leaders naturels s'imposent, soit par leur charisme, soit par leurs fonctions, notamment électives. Mais je regrette qu'il n'existe pas, pour cette phase-là, un mode d'organisation structuré qui permettrait de décupler les moyens des services publics en vue d'assurer le retour à la normale. Or, une des pistes pour répondre à ce besoin est de renforcer les réserves de sécurité civile. C'est pourquoi cette proposition de loi devra, me semble-t-il, être complétée, dans un second temps, par un volet relatif au code général des collectivités territoriales.

Je voudrais, à travers vous, monsieur le ministre de la défense, interpellé votre collègue le ministre de l'intérieur sur la nécessité de réfléchir à l'opportunité de plusieurs mesures : l'instauration d'une obligation, pour les plans communaux de sauvegarde, de comporter un volet relatif aux réserves communales de sécurité civile ; la création de réserves départementales de sécurité civile, d'autant plus souhaitable depuis que les effectifs des directions départementales de l'équipement ont été transférées au département ; la possibilité de rémunérer les réservistes communaux au même titre que les autres réservistes.

Je suggère par ailleurs, au vu des retours d'expérience des tempêtes Martin, Klaus et Xynthia, d'engager une réflexion sur la mise en place d'une réserve de protection civile destinée à renforcer les moyens des préfetures. Ces dernières ont besoin de renforts pour le suivi et la gestion des crises, sur le modèle de ce qui est fait dans les états-majors militaires. Une piste serait d'ouvrir cette réserve aux pompiers professionnels retraités.

J'invite donc le ministère de l'intérieur à se saisir de ce dossier, au titre de ses compétences en matière de collectivités locales, mais également de conduite et de planification de la gestion des situations de crise sur le territoire national.

En attendant, je souhaite que ce texte apporte une modeste contribution, venant s'ajouter à l'ensemble des mesures prises à la suite de la parution du Livre blanc pour améliorer la capacité de la France à répondre à des crises tant sur la scène internationale que sur le territoire national. Je crois qu'il peut être utile pour accroître la capacité du pays et des pouvoirs publics à résister aux conséquences d'une agression ou d'une catastrophe majeure.

C'est pourquoi je vous demande, mes chers collègues, en mon nom et en celui de Mme Garriaud-Maylam, de bien vouloir voter ce texte.

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

Proposition de loi tendant à faciliter l'utilisation des réserves militaires et civiles en cas de crise majeure

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

[compte rendu intégral de la séance du mercredi 30 mars 2011]

Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, la proposition de loi que nous examinons aujourd'hui est le fruit d'une coproduction législative rare et remarquable. Le travail effectué par Mme Garriaud-Maylam et M. Boutant sur la situation de nos réserves a abouti à l'élaboration du rapport d'information adopté par notre commission en décembre dernier. Ce document est à l'origine de la présente proposition de loi, qui définit, pour les réserves, un régime spécifique aux cas de crise majeure, qu'il reviendrait, le cas échéant, au Premier ministre de déclencher par décret.



Le texte offre aux forces armées et aux administrations disposant de réserves civiles un nouveau régime juridique afin de mobiliser des forces de réserve, dans un délai plus rapide et pour une période plus longue que ce qui est prévu dans le cadre des activités programmées des réservistes.

La présentation et l'illustration de la proposition de loi déjà faites par MM. Boutant et de Rohan me dispensent de vanter à mon tour ses qualités.

Nous soutenons les préconisations de bon sens figurant dans le rapport de nos collègues.

Nous approuvons le contenu de la proposition de loi, somme toute assez modeste au regard du vaste chantier ouvert par M. Boutant et Mme Garriaud-Maylam. Le Gouvernement lui-même a soutenu ce texte législatif et l'a, si j'ose dire, parrainé.

Le diagnostic posé par les auteurs du rapport est très clair : dix années après la réforme des réserves militaires et quelques années après l'émergence des réserves civiles, beaucoup reste à faire pour qu'elles soient opérationnelles et efficaces.

Je fais mienne la remarque suivante, formulée par M. de Rohan lors de l'examen de la proposition de loi en commission : « Ce texte doit s'accompagner d'une révision de la politique des réserves. »

En conséquence, mon propos s'adresse en particulier au ministre de la défense.

Monsieur le ministre, les observations et les interrogations du groupe socialiste que je vais maintenant exposer méritent votre attention et appellent des réponses de votre part.

En premier lieu, je ne m'attarderai pas sur le concept quelque peu nébuleux de « continuum sécurité-défense » sacralisé par le dernier Livre blanc et qui sera, de toute façon, remis en débat à l'occasion de la prochaine révision de ce même document, dont la réécriture est devenue inévitable au regard des derniers événements internationaux survenus, y compris dans l'environnement de sécurité qui nous est le plus proche : la Méditerranée et l'Afrique.

Sa révision est aussi devenue incontournable en raison de l'état lamentable des finances publiques, dont le Gouvernement porte la responsabilité... Je n'y insiste pas, mais cette question devra dans quelques mois être abordée in extenso, y compris au sein de notre commission.

En deuxième lieu, les réserves, civiles et militaires, doivent être utiles et utilisées en cas de crise grave. Toutefois, il faudrait aussi qu'une doctrine d'emploi soit explicitée et discutée publiquement.

Elle fait défaut actuellement. Quel sera le rôle des réservistes en cas de crise majeure ? Dans quelle hypothèse doivent-ils être utilisés ? Quelle est donc la doctrine d'emploi ? Dans le domaine militaire et surtout dans le domaine civil, des éclaircissements sont nécessaires.

En troisième lieu, à l'heure actuelle, l'État, incapable d'assumer certaines de ses fonctions, y compris régaliennes, est tenté de faire appel aux réservistes pour pallier ses carences. La réponse aux méfaits de la révision générale des politiques publiques se trouve-t-elle dans l'utilisation de la réserve ? Je le dis tout de go : si c'est de cela qu'il s'agit, c'est une mauvaise réponse.

Les militaires forment plus de 90 % des effectifs des réservistes. Dans la gendarmerie, ils sont déjà indispensables au bon fonctionnement de la force. Il y a aussi les réserves civiles, constituées plus récemment : réserve de la police, réserve sanitaire ou réserve communale de sécurité civile. Ces réserves civiles sont-elles destinées exclusivement à constituer un renfort ponctuel en cas de crise grave ou très grave, ou s'agit-il de les utiliser en tant que forces d'appoint, qui viendraient suppléer un État devenu squelettique ? Ce n'est pas la même chose. Or, dans le contexte actuel de diminution des effectifs des forces d'active des armées, mais aussi, et surtout, de ceux des services de sécurité et de secours, l'État est obligé d'avoir recours à des réserves militaires et civiles en cas de crise majeure. Cependant, l'état actuel de nos réserves – le rapport de nos collègues le montre clairement – ne permet pas de faire face convenablement aux besoins.

Voilà une nouvelle illustration de la nécessité de remettre à plat la politique des réserves.

Ma quatrième remarque découle des précédentes et concerne le nerf de la guerre, c'est-à-dire le budget octroyé aux réserves.

Tout juste suffisant pour la réserve militaire actuelle, ce budget sera, à défaut de modification en cours de route, rapidement dépassé si le contrat sur les réserves contenu dans le Livre blanc est respecté par le Gouvernement. Si l'on entend disposer de réserves civiles et militaires aptes, bien formées, opérationnelles et rapidement mobilisables, il faudra établir un budget ad hoc et le respecter.

Une autre question se pose : est-ce au ministère de la défense d'assumer ce coût, tout ce coût ?

Dès lors que la réserve pourra être sollicitée pour des impératifs autres que ceux de défense, que la sécurité civile sera de plus en plus concernée, que les réserves sanitaires et communales se développeront, ne serait-il pas envisageable, ainsi que je l'ai proposé en commission, de négocier avec le ministère du budget, comme cela fut le cas pour les OPEX, une ligne spécifique, hors budget de la défense ? Comment, monsieur le ministre, comptez-vous financer cette floraison de réserves ?

Telles sont, mes chers collègues, nos réflexions et nos interrogations sur cette proposition de loi. Le groupe socialiste votera bien sûr ce texte, qui constitue malgré tout un premier pas. Je remercie nos collègues Joëlle Garriaud-Maylam et Michel Boutant d'avoir fait œuvre de pionniers en ouvrant le chantier du renouveau de la réserve dans notre pays.

Intervention . . .

Proposition de loi relative à l'urbanisme commercial

par François PATRIAT, sénateur de la Côte d'Or

[compte rendu intégral de la séance du mercredi 30 mars 2011]

Madame la présidente, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, malgré la force de conviction dont M. le rapporteur a fait preuve pour nous vanter les objectifs louables de la présente proposition de loi, les insuffisances de celle-ci, voire ses contradictions, la rendent à nos yeux pour partie inopérante. Cette proposition de loi est en quelque sorte un texte de repentance.



En effet, au début de la législature, la majorité a fortement dérégulé le secteur de la grande distribution en réformant les relations entre fournisseurs et distributeurs, ainsi que les conditions d'implantation des établissements : la loi de modernisation de l'économie de 2008 visait tout simplement à libéraliser le secteur pour faire baisser les prix.

Avant d'aborder la proposition de loi, permettez-moi de revenir quelques instants sur le problème des prix. Depuis un an, les prix d'achat aux producteurs laitiers se sont effondrés, alors que les prix du lait en grande surface n'ont, eux, pas baissé. Il en est de même pour le porc et pour le poulet. Tel est le résultat d'une enquête réalisée dans 140 antennes locales par l'association de consommateurs UFC-Que Choisir.

L'association a relevé les prix suivants : le porc, acheté 1,34 euro le kilo aux producteurs, est vendu 6,58 euros en rayon ; le poulet, acheté 2,11 euros le kilo, est vendu 11,50 euros aux consommateurs ; le lait, acheté 0,29 euro le litre, est vendu 0,73 euro.

L'association ne s'explique pas ces différentiels importants. Malgré les promesses de la loi LME, nous ne savons toujours pas comment les distributeurs forment leurs prix et quelles sont leurs marges. Entre les mois d'août 2007 et de juillet 2008, les intermédiaires et les distributeurs ont invoqué l'inflation des prix des matières premières agricoles pour justifier leurs hausses de tarifs. Mais nous le savons parfaitement, les grands distributeurs sont bien plus enclins à répercuter les hausses que les baisses des coûts des matières premières !

Cette enquête UFC-Que Choisir excluait les hard discounters. Pourtant, entre 2007 et 2009, mes chers collègues, toutes les enseignes de hard discount se sont étoffées : Lidl a ainsi ouvert 173 nouveaux magasins, Aldi 170, Leader Price 134, ED 108 seulement, soit une légère progression.

Vouloir lever les barrières à l'entrée du marché afin d'intensifier la concurrence entre enseignes au profit des consommateurs était peut-être louable, mais en réalité, comme nous le redoutions, la loi LME a seulement permis l'explosion des surfaces commerciales en France, notre pays étant pourtant déjà l'un des plus pourvus d'Europe. La majorité applique des solutions dogmatiques, qui se révèlent catastrophiques sur le terrain. La progression spectaculaire des magasins de hard discount n'a pas rendu possible les baisses de prix escomptées. Vous vous êtes trompés. Je vous propose donc, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, d'engager ce débat avec une certaine humilité. Je pense qu'elle s'impose. Certes, j'ai noté une volonté politique effective sur cette question, mais de réels désaccords subsistent entre nous.

Aujourd'hui, votre objectif de libéralisation des implantations commerciales a été atteint : toute régulation nationale des implantations a été supprimée et les quelques verrous que vous avez consenti à mettre en œuvre en

2008 n'ont pas permis aux élus de juguler l'explosion, parfois complètement anarchique, des mètres carrés dans les zones commerciales.

Pis, le cafouillage dans la production des décrets d'application et des circulaires correspondantes a eu pour effet de laisser les territoires dans le flou pendant plus d'un an, au grand bénéfice des surfaces qui souhaitent s'agrandir. Résultat : non seulement les constructions se sont multipliées, mais aussi les agrandissements, parfois de manière totalement illégale.

À l'instar de M. le rapporteur, je pense que la législation de l'urbanisme commercial devrait d'abord être un outil urbanistique d'organisation de l'espace pour les collectivités territoriales, ce que n'était pas la loi de modernisation de l'économie.

La proposition de loi de Patrick Ollier que nous examinons aujourd'hui est une tentative de rectifier le tir. Même si nous souscrivons à la démarche, force est de constater que vous n'utilisez malheureusement pas toutes les capacités qu'offrent le droit européen et les textes nationaux pour doter nos territoires des outils les plus performants.

Certes, monsieur le rapporteur, nous avons l'obligation de respecter le droit européen en matière de concurrence et de liberté d'établissement. Celui-ci interdit les procédures d'autorisation des implantations commerciales qui reposeraient uniquement sur des tests économiques. Toutefois, les textes autorisent également la définition de critères d'intérêt général et d'aménagement équilibré du territoire.

Comme d'habitude, la majorité a une vision très restrictive de l'intérêt général et du service ! En effet, depuis 2002, elle interprète les textes européens de la manière la plus libérale qui soit. Pis, mes chers collègues, vous invoquez la liberté d'installation et de concurrence. Pourtant, lorsque des enseignes différentes sont alimentées par une même centrale d'achat, dans les faits, il n'y a pas beaucoup de concurrence ! La proposition de loi contient-elle des mesures relatives à cette question ? Non !

Cette proposition de loi, qui prévoit d'intégrer le droit de l'urbanisme commercial dans le droit commun de l'urba-

nisme, devrait permettre, en théorie, de simplifier les procédures d'autorisation. Désormais, seul le permis de construire devient nécessaire.

Le texte généralise le document d'aménagement commercial, le fameux DAC, qui serait adossé aux SCOT et, à défaut, aux PLU. Ce document définirait les grandes orientations relatives à l'organisation du commerce.

En apparence, vous redonnez la main aux élus en leur offrant la possibilité, dans certains secteurs, de définir des règles en vue de l'implantation des grandes surfaces de plus de 1 000 mètres carrés. En revanche, partout ailleurs, en particulier dans les centralités des villes, tout reste permis.

Je regrette donc que, à ce stade, les amendements déposés par les membres du groupe socialiste tendant à inscrire dans la proposition de loi les seuls critères introduisant de réels outils de régulation, à savoir l'abaissement du seuil et le principe d'une validation des permis de construire par le président du SCOT, n'aient pas été retenus.

Pourtant, monsieur le rapporteur, vous êtes sensible à nos arguments, et je vous en sais gré. Nous avons, par exemple, proposé d'abaisser le seuil d'autorisation à 300 mètres carrés. Nous sommes prêts à admettre, comme lors du débat sur la loi LME, un seuil de 500 mètres carrés. Il ne faut pas se réfugier derrière la Commission européenne, comme vous l'avez fait. Vous savez comme moi que la question du seuil ne figure dans aucun texte européen. Il n'existe pas de seuil obligatoire. Je tiens également à souligner que certaines des dispositions introduites dans le texte par la majorité sénatoriale peuvent avoir des effets pervers, car elles conduiraient à entériner de facto les situations de monopole.

Monsieur le rapporteur, sur votre initiative, dans les secteurs où seront autorisées les surfaces supérieures à 1 000 mètres carrés, les élus pourront distinguer le type de commerce – commerces d'alimentation, d'équipement de la personne, d'équipement de la maison, de loisirs. Mais, à y regarder de plus près, cette typologie, qui pourrait avoir un sens si les règles locales étaient applicables sur tout le territoire, aurait des effets pervers si elle n'était appliquée qu'à quelques zones commerciales.

Ainsi, dans les villes où existent des situations de monopole, personne n'a intérêt à l'implantation d'un concurrent, à part évidemment le consommateur.

Donner la possibilité aux élus d'autoriser l'implantation de tel ou tel type de grande surface revient à les autoriser à interdire certains commerces et, de facto, à permettre aux commerçants et aux lobbies locaux de faire pression lors de l'élaboration du DAC, puis de contester les décisions qui en découleront. Comme l'indique notre collègue Jacques Mézard dans l'objet de l'un de ses amendements, c'est là un facteur de complexité et d'incertitude.

Le problème, vous l'aurez compris, monsieur le rapporteur, c'est que votre typologie ne s'applique pas aux commerces de moins de 1 000 mètres carrés. Partout, les surfaces comprises entre 300 mètres carrés et 999 mètres carrés demeurent libres d'installation. Certes, nous le constaterons lorsque nous examinerons les amendements, certaines choses sont sur le point de changer, des progrès – nous les approuvons – ont été réalisés lors des travaux de la commission.

En l'espèce, le danger réside non pas dans la liberté d'installation, mais dans la capacité des monopoles, quand ils existent, à faire pression sur les élus locaux. Or les monopoles que nous évoquons sont précisément ceux qui refusent obstinément de baisser les prix.

Au risque de me répéter, je rappelle que c'est l'absence de toute régulation en deçà de 1 000 mètres carrés qui a conduit à l'explosion des surfaces intermédiaires à laquelle les élus doivent aujourd'hui faire face. Le risque est que ces enseignes fassent faillite et que les élus se retrouvent avec de nouvelles friches commerciales.

Aujourd'hui, on le constate, ce sont ces surfaces qui se diversifient. Ainsi, par exemple, des hard discounters intermédiaires imposent des conditions de concurrence déraisonnables pour les artisans – boulangers, charcutiers, fleuristes et cavistes – des centres-villes. Après les villages, ce sont les villes moyennes que vous allez vider de leur animation !

Enfin, le texte issu de la commission ne permet pas de résoudre les problèmes posés par la confusion entre autorisation de construire et autorisation d'implantation.

Au vu des pièces demandées pour l'obtention d'un permis de construire, les élus ne peuvent pas disposer de critères sur lesquels s'appuyer afin de décider de l'opportunité ou non d'une implantation commerciale.

C'est la raison essentielle pour laquelle nous présentons de nouveau en séance les amendements qui ont été rejetés en commission, notamment ceux qui sont relatifs aux seuils et celui qui tend à instaurer le principe d'une validation des permis de construire à vocation commerciale par le président du SCOT.

À l'issue de nos débats, nous tirerons les conclusions qui s'imposent. Si la proposition de loi entérinait la dérégulation introduite par la loi de modernisation de l'économie, si elle confirmait une vision ultralibérale des territoires, si les solutions proposées n'étaient pas suffisantes pour permettre aux centres-villes de retrouver leurs activités, nous ne pourrions pas la voter à vos côtés.

Intervention . . .

Proposition de loi relative à l'urbanisme commercial

par Martial BOURQUIN, sénateur du Doubs

[compte rendu intégral de la séance du jeudi 31 mars 2011]

Monsieur le rapporteur, vous défendez un texte que vous décrivez comme garantissant un équilibre entre la liberté du commerce et le souci d'aménagement du territoire. Comme si cette position était envisageable, comme si un tel équilibre était seulement possible ! Julien Gracq disait : « Le rassurant de l'équilibre, c'est que rien ne bouge. » Or s'il y a bien un domaine où le déséquilibre, par nature, est très grand, c'est celui de l'urbanisme commercial.



Nous savons tous ici qu'un projet qui est refusé là, ce qui arrive rarement, se fera forcément ailleurs. Nous savons tous ici combien il est difficile de batailler pour implanter de petits commerces diversifiés en centres-villes et centres-bourgs, combien ces installations sont fragiles, ont une durée de vie précaire et résistent difficilement à la concurrence, et cela d'autant plus que la LME a donné le signal d'une déréglementation accrue, offrant la clef des périphéries des villes à une poignée de grandes enseignes. Les dispositions de la loi de modernisation de l'économie relatives à l'urbanisme commercial reposaient sur un pari : déréglementer l'implantation de grandes surfaces commerciales pour favoriser le pouvoir d'achat des Français. J'entends encore les déclarations du Président de la République, réclamant plus de concurrence pour favoriser le consommateur.

Monsieur le secrétaire d'État, interrogez nos concitoyens. Leur réponse est éloquent : c'est un échec sur toute la ligne. Si la déréglementation est bien là, le pouvoir d'achat n'est pas au rendez-vous et l'aménagement du territoire a été sacrifié.

Encore un échec à mettre au passif du bilan du Gouvernement !

Pas plus tard que la semaine dernière, la Fédération des entreprises et du commerce annonçait que la hausse des prix dans la grande distribution serait, en 2011, de 2 % en moyenne mais pourrait atteindre 20 % pour certains aliments comme la farine, le café, les pâtes. Elle évoquait l'augmentation du coût des matières premières, sans parler des suspicions d'entente sur les prix de la farine. Certes, le prix des matières premières s'accroît, mais quelle est la part de la spéculation dans ces augmentations ? Monsieur le secrétaire d'État, savez-vous ce qui se passe pour l'essence ? Chaque fois que le cours du baril de pétrole brut augmente, les prix montent fortement, mais l'inverse est rarement vrai ! Il en ira de même pour les produits alimentaires. Interrogez les producteurs de fruits et légumes, les producteurs de viande, les agriculteurs, les pêcheurs. Je doute qu'ils évoquent une augmentation de leurs revenus. Au contraire, la multiplication des grandes surfaces a renforcé les positions des centrales d'achat, au détriment des producteurs et des consommateurs. Le bilan est clair : aucun bénéfice pour le consommateur et des dégâts collatéraux sur nos territoires d'une évidence rare. Ces implantations commerciales, parfois sauvages, ont achevé de fragiliser les petits commerces, ont donné lieu à des implantations monochromes ou ont affaibli l'artisanat. Or celui-ci, monsieur le secrétaire d'État, est le premier employeur de France ! Ces implantations ont aussi mis à mal les efforts importants des équipes municipales et intercommunales pour rendre plus attractives les villes petites ou moyennes.

Monsieur le rapporteur, je me rappelle le débat qui a eu lieu en commission. Ne confondons jamais une ville de plus de 100 000 habitants avec une commune qui en compte de 2 000 à 3 000 ou avec un village. Nous n'avons pas tous les moyens de nous payer des parkings à plusieurs millions d'euros !

Les choses ne se passent pas comme cela dans la ruralité, et dans les villes moyennes non plus d'ailleurs. Malgré vos bonnes intentions, que je souligne, monsieur le rapporteur, le texte de la commission ne permettra pas d'enrayer le phénomène, et j'en suis désolé.

Mes chers collègues, la reconquête des cœurs de villes et des centres de bourgs est un choix économique, social et écologique. Elle doit être une priorité.

L'aménagement du territoire est bien sûr une obsession sénatoriale. Ne la sous-estimez pas, d'autant qu'elle est notre principal élément de négociation avec nos interlocuteurs européens, Commission européenne en tête. Quand le seuil de saisine a été relevé à 1 000 mètres carrés, on nous disait alors : « Attention ! La Commission européenne l'exige ». Or jamais il n'y a eu un seul recours de cette instance sur ce point. J'ai l'impression que l'on devance les demandes de la Commission européenne. Ramener ce seuil de saisine à 500 mètres carrés, c'est créer la possibilité d'une reconquête de nos centres-bourgs et de nos centres-villes. Il s'agit d'un choix intergénérationnel, écologique mais aussi esthétique. C'est la stratégie que nous défendons. Ne nous dites pas que c'est impossible. Allez en Allemagne et dans les pays du Nord : vous verrez que ces États y sont parvenus ! Vous prenez l'exemple de l'Allemagne chaque fois que cela vous arrange. Citez-le aussi en matière d'urbanisme commercial ! Dans ce domaine, ce pays a connu une vraie réussite.

En incitant à des trajets de proximité, on redonne du pouvoir d'achat aux personnes, on améliore leur qualité de vie. En incitant à une reconquête commerciale des cœurs de ville, nous travaillerons à un aménagement urbain et rural de qualité. En incitant à des trajets de proximité, nous favorisons directement le lien social, mais aussi l'exercice physique. Nous redonnons vie à des villes et à des villages et nous faisons baisser les émissions de CO₂. Il faudra, un jour, dans ce pays, dresser le coût social de l'étalement urbain. Cela coûte extrêmement cher !

En réinvestissant les cœurs de ville, nous permettrons aussi à des personnes âgées d'être plus autonomes, de continuer à se socialiser, de reculer ainsi l'âge de la prise en charge par la collectivité de leur dépendance. Nous avons besoin, en quelque sorte, de volontarisme.

Nous avons besoin, monsieur le secrétaire d'État, d'un certain nombre d'outils pour changer la physionomie de nos villes, tout en améliorant très concrètement la vie de nos concitoyens.

Nous vous proposons une série d'amendements très pragmatiques, favorisant la régulation, pour armer les élus afin qu'ils puissent décider du sort de leur ville dans une démarche urbanistique, globale et cohérente. Nous avons besoin d'une politique cohérente de reconquête des centres-villes et d'un urbanisme commercial maîtrisé. Maintenant, nous avons ces moyennes surfaces à la périphérie des villes. L'attractivité d'une ville et d'une agglomération doit se faire avec le cœur de ville et avec la périphérie. Il faut faire en sorte que l'on propose à ces grandes enseignes de réinvestir les cœurs de ville qu'elles ont quittés depuis une dizaine d'années.

Nous avons tout autant besoin – et j'aborde là mon dernier point – que le Gouvernement prenne des positions plus cohérentes et revienne sur les erreurs de la LME. Comment voulez-vous mener une politique cohérente si vous opérez en même temps, par exemple, dans le budget pour 2011, une baisse drastique de la dotation du Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce, le FISAC ? Ce fonds était d'une utilité extraordinaire pour monter des projets urbains de qualité, revitaliser les marchés, les cœurs de ville. Sans ces moyens-là, il vous sera difficile de parvenir à un urbanisme de qualité.

Je ne nie pas, mes chers collègues, les efforts déployés par M. le rapporteur pour que nous débouchions sur une loi moins difficile pour l'ensemble des élus. Mais suffiront-ils si l'on ne touche pas à la question essentielle du seuil de saisine pour ouvrir une moyenne surface ? Dans la ville dont je suis le maire, et sans que je n'aie rien eu à dire, trois moyennes surfaces se sont installées et, du jour au lendemain, celle du centre-ville a mis la clé sous la porte. Si l'on ne touche pas à ce seuil de saisine, nous aurons des moyens réduits. La fusion du droit de l'urbanisme avec le droit du commerce n'est pas magique ! En effet, lorsque le maire prendra une décision concernant le permis de construire, il pourra être systématiquement mis en cause – cela s'est déjà produit – par un tribunal administratif. Ce n'est donc pas une telle fusion qui donnera des moyens accrus aux collectivités locales et aux maires. Pour y parvenir, il faut bien plutôt abaisser le seuil de saisine à 500 mètres carrés.

Intervention . . .

Proposition de loi relative à l'urbanisme commercial

par Claude BERIT-DEBAT, sénateur de la Dordogne

[compte rendu intégral de la séance du jeudi 31 mars 2011]

Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, monsieur le rapporteur, mes chers collègues, la proposition de loi « Ollier » s'attaque à une question qui, il faut bien le reconnaître, est une véritable épine dans le pied des élus locaux que nous sommes. De quoi s'agit-il en effet ? Cela a été dit, il s'agit de réguler les implantations commerciales. Dans ce but, la proposition de loi dont nous allons débattre comporte des éléments qui ne sont pas – je le dis d'emblée – dépourvus d'intérêt.



Pour autant, ce texte répond-t-il aux besoins identifiés ?

Depuis 1973, soit près de quarante ans, le législateur cherche par tous les moyens à encadrer efficacement l'urbanisme commercial. Hier, il s'agissait de lutter contre la grande distribution fossoyeur des petits commerces. Aujourd'hui, il s'agit de permettre au petit commerce de survivre tout en redonnant du pouvoir d'achat aux Français. Force est de constater pourtant que toutes les tentatives menées jusqu'à présent se sont soldées par un échec.

On le constate, notamment, avec un objectif sans cesse réaffirmé par toutes les lois votées sur ce sujet et cependant jamais atteint : je veux parler bien sûr de la préservation de l'attractivité et du dynamisme des centres-villes.

La loi « Royer », par exemple, a introduit en 1973 la double autorisation pour la création des surfaces commerciales.

Cela n'a pas empêché, même si elle l'a retardée, l'explosion des zones périphériques au détriment des centres-villes. Plus tard, la loi « Raffarin » n'a pas permis non plus une régulation satisfaisante. Enfin, en 2008, la loi de modernisation de l'économie a introduit un changement profond. Le but visé était différent : il s'agissait de libérer et d'ouvrir à la concurrence, ce qui devait profiter en bout de chaîne au consommateur. On a vu le résultat.

En 2009, 4 millions de mètres carrés ont été autorisés. C'était un record, qui a été battu en 2010, puisque 4,1 millions de mètres carrés supplémentaires ont été autorisés l'an dernier. Au final, cependant, la LME, du point de vue des implantations commerciales, est une spéculation immobilière inédite, un développement anarchique en termes d'aménagement du territoire. C'est un problème en termes de transports et de services publics, un étranglement accru des centres-villes et, surtout, un échec patent pour le pouvoir d'achat des consommateurs.

Je le constate d'ailleurs à Périgueux, ville moyenne où l'appareil commercial est supérieur à la densité moyenne, et notamment dans le secteur alimentaire. La commission départementale d'aménagement commercial, la CDAC, y a pourtant autorisé, en 2009 et en 2010, l'implantation ou l'extension de surfaces commerciales représentant 10 000 mètres carrés supplémentaires. C'est donc en périphérie que se développe l'activité commerciale. En centre-ville, force est de constater que ce sont surtout les activités de services, en particulier les banques, les mutuelles et les agences immobilières, qui s'installent sur les meilleurs emplacements, au détriment d'une diversité commerciale indispensable pour l'attractivité du cœur de ville. Ce qui vaut pour Périgueux est vrai aussi ailleurs. Chacun dans cette enceinte pourrait en témoigner.

En vérité, la LME pose donc plus de problèmes qu'elle n'en résout.

Les collectivités ne parviennent toujours pas à maîtriser le développement commercial sur leur territoire. Au mieux, elles s'adaptent à la « périphérisation » du commerce ; au pire, elles doivent constater un dépérissement commercial dans les cœurs de villes et les quartiers périphériques. Dans ces conditions, il est bien évident que légiférer sur l'implantation commerciale suppose de choisir ses priorités. Soit on libéralise en espérant que la main invisible du marché fera le reste, soit on réglemente pour tenter d'équilibrer les préoccupations économiques et celles qui sont liées au développement durable et à l'aménagement du territoire.

En tout cas, je ne crois pas que l'on puisse concilier ces deux objectifs fondamentalement très différents.

C'est pourtant ce que cette proposition de loi envisage en substance. Le texte prévoit, en effet, de fusionner en quelque sorte la réglementation commerciale et le droit de l'urbanisme. Pour cela, il met fin au principe de la double autorisation.

Pour opérer cette fusion, la loi prévoit notamment que les schémas de cohérence territoriale devront contenir un document d'aménagement commercial délimitant les centralités urbaines et les zones périphériques, et qu'ils définiront dans ces dernières, selon le principe du zonage, quatre types de commerce. M. le rapporteur a développé ce point hier après-midi. Cela représente une avancée certaine, en particulier parce que le texte raisonne à l'échelle de bassins de vie ou de périmètres intercommunaux, ce qui me semble une très bonne chose. Le DAC peut effectivement constituer un véritable outil d'aménagement du territoire et de mise en cohérence de l'activité commerciale. Dans cette logique, ce qu'il faut effectivement, comme vous le soulignez dans votre rapport, monsieur Braye, c'est un DAC offrant un vrai pouvoir de contrainte. Néanmoins, en réalité, la libéralisation incontrôlée découlant de la LME n'est pas remise en cause par ce texte.

D'abord, la proposition de loi ne remet pas en question le seuil d'autorisation de 1 000 mètres carrés. Autrement dit, comme l'a précisé mon collègue Martial Bourquin, il sera toujours très difficile pour les élus de favoriser le commerce de proximité au détriment des grandes enseignes.

Ensuite, cette proposition de loi ne protège pas les centres-villes, puisque le texte précise que, pour les centralités urbaines, les DAC ne peuvent « poser de conditions relatives aux autorisations d'implantations commerciales ». On touche là au cœur du texte et aux objectifs contradictoires qu'il défend. Quand on maintient le seuil d'autorisation à 1 000 mètres carrés et que l'on exclut des DAC les villes-centres, on privilégie la libéralisation par rapport à l'aménagement du territoire.

En fin de compte, on ne donne pas aux élus le véritable pouvoir d'aménagement dont ils ont réellement besoin. Le texte va à l'encontre de la préservation de l'attractivité des centres-villes, puisqu'il repose sur l'idée qu'on ne pourra revitaliser ces derniers qu'en corsetant les zones périphériques. Or, dans la pratique, tel ne sera pas le cas : les conditions pour ouvrir une surface commerciale en zone périphérique ne sont pas véritablement durcies. Au contraire, le recours unique au permis de construire les simplifie.

Ces conditions sont incomplètes, car les services ne sont pas pris en compte ; surtout, elles sont insuffisantes, puisque le seuil d'autorisation fixé à 1 000 mètres carrés est maintenu. Je n'entrerai pas en cet instant dans le débat que nous aurons sur ce seuil s'agissant tant des zones périphériques que du centre-ville.

Pour cette raison, je considère que le texte aurait dû se montrer plus offensif en faveur des centralités urbaines. Il aurait fallu – mais je ne désespère pas que nous y parvenions – que le DAC réglemente les implantations dans les centralités avec un seuil de 300 mètres carrés ou, au pire, de 500 mètres carrés.

Si l'on ne donne pas des marges d'action aux élus pour redynamiser les centralités urbaines, on passe encore une fois à côté du problème que l'on prétend résoudre. On risque donc de pérenniser ce que près de quarante ans de développement commercial souvent anarchique ont inscrit dans notre paysage et notre économie. C'est très insatisfaisant à mes yeux.

Pour cette raison, et à l'instar de mes collègues du groupe socialiste, je ne pourrai, malgré des avancées certaines, voter ce texte en l'état.

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

Proposition de loi relative à l'urbanisme commercial Explication de vote

par François PATRIAT, sénateur de la Côte d'Or

[compte rendu intégral de la séance du mercredi 30 mars 2011]

Madame la présidente, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, nous sommes parvenus, à un rythme effréné, au terme de l'examen de ce texte. Au lieu de régler les problèmes posés par l'application des dispositions de la loi LME sur les territoires, cette proposition de loi conforte, en fin de compte, la dérégulation complète du secteur. En effet, en assimilant l'autorisation d'implantation à un simple permis de construire, vous interdisez aux responsables locaux tout pouvoir d'orientation et de régulation commerciale, au risque de créer de véritables zones d'anarchie d'implantation.



Nos entrées de ville sont déjà passablement meurtries par l'abandon et le laisser-aller dont elles ont été victimes pendant des années. Il nous faut désormais de la planification et des règles, et c'est ce qui fait défaut.

Les sénateurs socialistes, comme bien d'autres parlementaires, vous ont proposé, mes chers collègues, des amendements de raison pour, d'une part, instaurer une réelle régulation au travers d'une procédure d'instruction sécurisée dans le cadre des plans locaux d'urbanisme et des schémas de cohérence territoriale et, d'autre part, permettre aux maires et présidents d'intercommunalités de disposer des outils nécessaires pour prévenir les situations de monopole et de mono-activité sur un territoire. Lorsque nous parlons de « concurrence régulée », vous entendez « interdiction », et vous nous accusez d'être opposés à la liberté de commercer. Or poser des règles pour prévenir des abus n'équivaut pas à interdire.

Si l'on veut lutter contre les monopoles, il faut pouvoir aider les maires à agir en ce sens, ce que cette proposition de loi ne permet pas.

Concernant les textes européens, vous les utilisez comme argument pour ne rien faire. Pourtant, ils nous autorisent à faire mieux au nom de l'intérêt général, que vous n'avez pas pris en compte. Mais peut-être n'avons-nous pas la même vision de l'intérêt général et des moyens à mobiliser pour le bien de la collectivité ?

Avec cette proposition de loi, vous prenez le risque de plonger les élus locaux dans le désarroi le plus total. Nous doutons de l'efficacité des solutions que vous nous proposez. À l'origine, ce texte avait un objectif louable ; au final, il ne résoudra rien.

Nous vous avons proposé des solutions : à 99,99 %, vous les avez toutes rejetées ! Nous voterons donc contre cette proposition de loi, tout en constatant avec satisfaction que bon nombre de nos collègues qui appartiennent à la majorité commencent à ressentir et comprendre les méfaits de la loi LME.

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

Proposition de résolution relative à la mise en conformité du droit français concernant le régime des astreintes et le système de forfaits en jours

par **Raymonde LE TEXIER**, sénatrice du Val d'Oise

[compte rendu intégral de la séance du jeudi 31 mars 2011]

Madame la présidente, monsieur le ministre, mes chers collègues, cette proposition de résolution vise à intégrer dans notre droit les dispositions contenues dans la Charte sociale européenne révisée, selon les recommandations du Comité



européen des droits sociaux, ce dernier ayant pointé que notre législation en matière de forfait en jours et d'astreinte viole les principes de cette charte. Une fois de plus, l'expression des uns et des autres démontre, si toutefois il pouvait y avoir un doute, que la question du temps de travail est un puissant révélateur des différences de nature entre la droite et la gauche. Là où la droite fait de l'augmentation du temps de travail au moindre coût pour l'entreprise l'alpha et l'oméga de sa politique de l'emploi, la gauche place l'homme au cœur de ses réflexions et s'efforce de penser l'emploi dans toutes ses dimensions : formation initiale et continue, accès des jeunes au marché de l'emploi, réflexion autour des aménagements en termes de carrière et d'ergonomie pour permettre aux seniors de rester dans l'emploi, travail autour de la réindustrialisation...

À gauche, nous pensons surtout que la question du temps de travail ne peut être déconnectée des enjeux sociaux qui l'accompagnent : le travail est structurant, pour l'homme comme pour la société, s'il donne la stabilité pour construire ailleurs. Le temps est une richesse qui nourrit l'épanouissement personnel comme la dimension collective. Il y a un temps pour travailler, mais aussi un temps libéré pendant lequel les parents transmettent aux enfants les valeurs, la confiance et les outils qui leur permettront de s'inscrire dans la société au sein de

laquelle la citoyenneté prend sens et les liens humains se nouent.

En réduisant la question de l'emploi au temps de travail, la droite considère implicitement l'homme comme un coût qu'il faut amortir en l'utilisant au maximum. C'est en vertu de cet objectif qu'elle a détourné de son objet le système des forfaits jours mis en place dans la loi relative à la réduction négociée du temps de travail. Ce système s'adressait à une catégorie de salariés précise, les cadres autonomes, au sens de l'ancien article L. 212 15 3 du code du travail, et permettait, en échange d'une réduction effective du temps de travail, d'organiser la rémunération du salarié sans référence horaire et sans durée maximale hebdomadaire du travail. Il s'agissait de mettre en place un régime de forfait sur l'année, lequel se déclinait soit en heures, soit en un nombre de jours limité par un accord collectif.

Avec les lois du 17 janvier 2003 et du 20 août 2008, le Gouvernement a fait sauter toutes les protections dont l'existence de ce « forfait jours » est assortie. Conçu au départ pour des catégories d'emploi spécifiques, celui-ci a été étendu par la droite quasiment à tous les salariés, la notion de salariés autonomes étant suffisamment floue pour être utilisée selon le bon plaisir de l'employeur. Au lieu de garantir une réduction du temps de travail, la loi ouvre la possibilité de déroger au nombre maximal de jours travaillés, par le biais d'une convention individuelle. Un salarié peut donc renoncer à une partie de ses jours de repos en contrepartie d'une majoration de son salaire. Dans une telle organisation, un salarié n'est plus protégé que par la directive européenne 2003/88/CE, laquelle prévoit : une période minimale de repos de 11 heures consécutives, ce qui implique une amplitude journalière maximale de 13 heures ; une durée hebdomadaire maximale de 48 heures sur quatre mois consécutifs ; une durée quotidienne maximale de travail de nuit de 8 heures sur 24 heures...

Le Comité européen des droits sociaux du Conseil de l'Europe observe que, dans un tel cadre, les salariés peuvent être occupés jusqu'à 78 heures par semaine. Les conventions collectives n'offrent plus de protection suffisante, puisque, par le biais d'une convention individuelle, le salarié peut déroger à la durée de travail annuelle fixée à 218 jours, pour atteindre 282 jours dans certains cas. Notre collègue Guy Fischer l'a signalé tout à l'heure, mais il me semble utile de le rappeler.

Une telle situation est porteuse de dérives tant pour la société que pour le salarié. C'est en effet au prix de sa santé, de son repos, de son équilibre familial qu'il pourra « grappiller quelques sous » à son employeur. La droite au pouvoir s'en lave les mains puisque, selon elle, cela ne dépend que du libre choix du salarié. Mais, lorsque le travail n'est pas rémunéré à sa juste valeur et que la situation est inégalitaire, comme c'est le cas entre un patron et son employé, on n'a pas le choix et l'on est rarement libre de refuser sans dommages collatéraux ! Pis, en échange de ses congés, le salarié n'obtiendra qu'une revalorisation de 10 %, là où la rémunération des heures supplémentaires classiques doit être majorée de 25 % à 50 %, en fonction du nombre d'heures effectuées. Le fumeux « travailler plus pour gagner plus » s'étale ici en majesté : travailler au-delà du raisonnable profitera surtout à l'employeur, coûtera cher au salarié en termes de qualité de vie et entretiendra le fonctionnement absurde de notre marché de l'emploi, un marché où les 25-54 ans voient leurs conditions de travail se dégrader et leurs droits se réduire comme peau de chagrin pendant que les jeunes et les seniors continuent à être exclus et que le chômage augmente année après année. Le Comité européen des droits sociaux a relevé une autre injustice : la période d'astreinte n'est pas assimilée à un temps de travail. Selon le Comité, en effet, « l'absence de travail effectif, constatée a posteriori pour une période de temps dont le salarié n'a pas eu la libre disposition, ne constitue pas dès lors un critère suffisant d'assimilation de cette période à une période de repos ».

Assimiler un temps d'astreinte à un temps de repos relève donc de l'abus et constitue une violation du droit à une durée raisonnable du travail prévu dans l'alinéa 1 de l'article 2 de la Charte sociale révisée. Ce temps d'astreinte devrait donc soit donner lieu à une rémunération, forfaitaire ou en nature, soit prendre la forme d'un repos compensateur.

Placée une nouvelle fois en face de sa politique de casse sociale, la droite se sert de l'Europe comme alibi : Le Gouvernement n'a fait que retranscrire une directive européenne. Certes, mais, nous l'avons constaté avec d'autres textes, il existe des marges de manœuvre pour la traduction dans le droit national d'une directive européenne. L'interprétation systématique en défaveur des salariés et de leurs protections est un choix du Gouvernement ; la transposition de la directive Services en est une illustration.

La gauche rappelle que l'Europe peut être différente. La Charte sociale révisée est un garde-fou insuffisant, mais qui a le mérite de poser des limites. Pourquoi ne pas mettre autant d'énergie à s'emparer de ces textes plus protecteurs ?

C'est sciemment que le Gouvernement a choisi d'ignorer les principes de cette Charte, son dogmatisme assimilant le respect des salariés à de l'entrave à la libre entreprise, la protection des droits à des freins à la production, le refus de l'exploitation à de la fainéantise déguisée...

Il n'en reste pas moins que les décisions du Comité européen des droits sociaux peuvent être invoquées par tout juge français pour motiver une décision. Le Gouvernement ne souhaitant manifestement pas mettre en conformité la législation nationale avec les principes de cette Charte, syndicats et salariés devront faire appel aux juges pour que les garanties auxquelles ils ont droit, en matière de santé, d'équilibre familial, de sécurité au travail et de juste rémunération, soient prises en compte.

Le Gouvernement, au lieu de remplir son rôle de protection, a mis entre les mains de certains employeurs un « forfait jours » très éloigné des dispositions originelles qui avaient présidé à sa création. Les salariés et les syndicats n'auront donc d'autre choix que de chercher réparation auprès des juges. Tel qu'il a été transformé par la majorité gouvernementale, ce « forfait jours » nuit gravement aux droits des salariés.

C'est pourquoi le groupe socialiste votera cette proposition de résolution, qui vise à réintégrer dans notre droit des mesures de protection issues de la Charte sociale européenne.

Questions ciblées...

Grand Paris

par **Catherinie TASCA**, sénatrice des Yvelines
par **Nicole BRICQ**, sénatrice de la Seine-et-Marne

[compte rendu intégral de la séance du mardi 29 mars 2011]

Monsieur le ministre, le protocole signé le 26 janvier 2011 ouvre la voie à un accord pour les transports en Île-de-France. La proposition de loi sur le SDRIF, le schéma directeur de la région Île-de-France, dont nous discuterons demain, constituera le premier acte fondateur de ce protocole, celui qui donnera le ton des relations entre l'État et la région dans les mois à venir.



D'autres engagements devront être concrétisés au plus vite.

S'agissant, d'abord, des tracés, ils devront être définis. La Société du Grand Paris, ou SGP, devra tirer les leçons des débats publics en proposant un tracé précis. Le protocole entérine l'objectif d'une desserte fine des territoires au profit du plus grand nombre. L'accord favorise une bien meilleure desserte que l'ancien « Grand huit », mais des gares restent optionnelles et les demandes des élus locaux, relayées par la région, n'ont pas toutes été prises en compte pour le moment. Pour ce qui concerne, ensuite, les financements, plusieurs engagements de l'État restent à graver dans le marbre. Que pouvez-vous nous en dire ? S'agissant, enfin, du partage de la maîtrise d'ouvrage, point particulièrement important pour réaliser dans les meilleurs délais le plan de mobilisation et le réseau Grand Paris, vous avez annoncé que la SGP passerait une convention de coordination, technique et financière, avec le STIF, le Syndicat des transports d'Île-de-France, pour l'associer au projet de rocade. Une convention suffira-t-elle ?

La volonté affichée dans le cadre du protocole de trouver les moyens d'un partage de la maîtrise d'ouvrage soulève deux questions.

La première concerne le métro automatique : le président du conseil régional a fait part de sa volonté que le STIF soit maître d'ouvrage de la ligne 14 et de l'un des tronçons de la future rocade. La seconde porte sur la nécessité de sécuriser juridiquement le rôle du STIF en tant qu'autorité organisatrice des transports. La loi relative au Grand Paris fait l'impasse sur les enjeux d'exploitation du réseau futur et sur les problématiques d'interconnexions et de correspondances avec le réseau existant. C'est au STIF que revient la responsabilité d'assurer la cohérence du réseau à venir et la charge d'exploiter le futur métro.

Monsieur le ministre, aux termes du protocole État-région, le cadre juridique de ce partage sera élaboré au cours du premier semestre de 2011. Où en est-on ? La réussite de ce projet de transport est décisive pour les Franciliens et le développement de la région d'Île-de-France.

Réponse de M. Maurice Leroy, ministre de la ville.

Madame Tasca, je veux réaffirmer solennellement devant la Haute Assemblée que le rôle du Syndicat des transports d'Île-de-France, en tant qu'autorité organisatrice des transports dans la région, n'est pas remis en cause et ne le sera pas. Je l'ai indiqué devant la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire du Sénat à l'occasion de l'examen de la proposition de loi précitée et je le répète très clairement aujourd'hui en réponse à votre interpellation. Vous le savez, la loi du 3 juin 2010, à laquelle vous avez fait référence, ne remet pas en cause le rôle du STIF, mais il semble nécessaire – et je le fais volontiers

– de clarifier ce point à l'aune du projet de métro automatique en rocade, dont l'ampleur inédite dans la région aura un impact indéniable sur la cohérence et l'exploitation futures du système de transports franciliens. Il s'agit, vous avez eu raison de le rappeler, d'un engagement inscrit dans l'accord du 26 janvier dernier, qui, au-delà d'une vision partagée sur le tracé, réaffirme le souci d'une association pleine et entière du STIF dans la réalisation de la rocade par la Société du Grand Paris. Je l'ai indiqué en commission, je le confirme cet après-midi : cet accord sera mis en œuvre et je suis par conséquent tout à fait disposé à prendre l'ensemble des mesures nécessaires pour que le prolongement de la ligne 14 entre la gare Saint-Lazare et la mairie de Saint-Ouen soit effectivement confié au Syndicat des transports d'Île-de-France.

Vous le constatez, le Gouvernement respecte complètement l'accord signé entre l'État et le président de la région d'Île-de-France, Jean-Paul Huchon. Il travaille dans cet objectif, en association avec le conseil régional. Bien entendu, je suis prêt à examiner toutes les voies conventionnelles et réglementaires pour concrétiser cette association le plus vite possible, mais sans qu'il soit besoin de modifier la loi du 3 juin 2010. Une modification du code des transports pourra être étudiée si les moyens conventionnels ne donnent pas les résultats espérés. Voilà, madame le sénateur, l'engagement clair que je donne au nom de l'État et du Gouvernement.

Réplique de Mme Nicole Bricq, sénatrice de la Seine-et-Marne

Monsieur le ministre, nous poursuivons ce dialogue à propos de la maîtrise d'ouvrage demain, à l'occasion de l'examen de la proposition de loi que les membres de mon groupe ont déposée. Je constate tout de même que l'on avance, petit à petit, puisque vous évoquez de nouveau aujourd'hui, après l'avoir fait en commission, le recours à la voie conventionnelle et à la voie réglementaire.



La meilleure voie à nos yeux reste la voie législative. Il est d'ailleurs bien inscrit dans le marbre du protocole que le cadre juridique de ce partage sera élaboré au cours du premier semestre de 2011.

Vous avez également évoqué les pistes envisagées au cas où la voie conventionnelle n'aboutirait pas, mais sans préciser la moindre échéance. Ce que l'on sait, c'est que le conseil de surveillance de la SGP déterminera, pour ce qui concerne le métro automatique, le nombre de gares. Or l'État y est majoritaire. Rappelez-vous les débats que nous avons eus l'année passée !

Monsieur le ministre, pour l'instant, votre réponse nous laisse encore sur notre faim. Il y a un principe à respecter : quand on paie, on partage la maîtrise d'ouvrage.

Questions cibles...

Grand Paris

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

[compte rendu intégral de la séance du mardi 29 mars 2011]

De quoi parle-t-on, au juste, lorsque l'on évoque le Grand Paris ? Du réseau de transport du Grand Paris ? De la Société du Grand Paris ? De ce nouvel ensemble, né de l'accord noué entre la région et l'État dans le creuset du débat public, et qui a pour nom de code provisoire « Grand Paris Express » ? Parle-t-on des projets de territoires « Grand Paris », « Paris Métropole », « Île-de France » ? Il faut en discuter !



Le SDRIF adopté en 1994 est à la fois techniquement obsolète et politiquement caduc, et celui qui a été adopté au mois de septembre 2008 n'a pas eu l'heur de plaire à l'État. Après deux ans de dissensions, il semble que le Gouvernement et la région aient trouvé un compromis. Au mois de juin 2010, le Gouvernement a donc finalement transmis au Conseil d'État un projet de décret portant approbation du SDRIF.

Au mois d'octobre de la même année, le Conseil d'État aurait rendu un avis négatif au motif, notamment, que le SDRIF ne prendrait correctement en compte ni les deux lois Grenelle de l'environnement, adoptées respectivement en 2009 et 2010, ni la loi sur le réseau de transports, baptisée « loi relative au Grand Paris ». Et pour cause ! Le SDRIF de 1994 n'est pas, lui non plus, compatible avec ces lois. Depuis lors, nous attendons un nouveau SDRIF afin de pouvoir valider les documents d'urbanisme des collectivités, qu'il s'agisse des plans locaux d'urbanisme, les PLU, ou des schémas de cohérence territoriale, les SCOT.

Au cours de ces derniers mois, monsieur le ministre, vous avez engagé des discussions avec le conseil régional et promis de libérer les projets des collectivités. Dans cette optique, nous étudierons demain l'excellente proposition de loi de Nicole Bricq visant à définir une solution transitoire. Je suis certaine que vous saurez trouver un moyen intelligent afin d'éviter la coexistence de situations très hétéroclites. En effet, dans le système actuel, certaines communes disposent de documents d'urbanisme compatibles avec le SDRIF de 1994, d'autres de documents révisés sur la base du SDRIF de 1994, et d'autres encore de documents d'urbanisme élaborés sur la base du SDRIF de 2008.

Il ne peut exister qu'un seul SDRIF, et non un SDRIF à la carte ! Inventer une procédure dérogatoire pour sortir du blocage, pourquoi pas ? Monsieur le ministre, quelle porte de sortie proposez-vous ?

Réponse de M. Maurice Leroy, ministre.

Madame la sénatrice, je vous remercie de votre question ; elle a le mérite d'ouvrir le débat que nous aurons demain. Vous comprendrez cependant que je ne puisse apporter une réponse en deux minutes sur ce sujet qui donnera lieu, lors de la présentation de la proposition de loi de Mme Bricq, à une discussion générale, à l'examen d'un rapport et d'amendements.

Je vais tout de même répondre en quelques mots aux points que vous avez soulevés. Oui, le SDRIF est bloqué, pour la bonne raison que le Conseil d'État, comme vous l'avez dit, l'a rejeté dans une décision s'imposant non seulement au Gouvernement mais aussi à la région. J'espère que la proposition de loi que la Haute Assemblée examinera demain sera effectivement adoptée, car elle permettra de débloquer la situation.

Je suis d'accord avec vous : il s'agit d'une bonne proposition de loi, et je saisis cette occasion pour saluer le travail de Mme Bricq et des membres du groupe socialiste. Ce texte nous donnera les moyens de respecter l'accord que j'ai conclu, le 26 janvier dernier, avec le président du conseil régional d'Île-de-France, Jean-Paul Huchon, et dans lequel je m'engageais à débloquer le SDRIF.

Vous le savez, madame Voynet, car je l'ai dit en votre présence devant la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire du Sénat, cette proposition de loi, qui a le mérite d'exister et permettra de débloquer les projets, n'aura cependant de vertu que transitoire. Je répondrai donc à la question, tout à fait légitime, que vous avez posée sur ce sujet : oui, nous devons retravailler sur ce sujet !

J'ai été particulièrement sensible à deux points de votre intervention devant la commission.

Tout d'abord, vous vous êtes réjoui qu'un débat public ait eu lieu. En cela, vous avez eu raison car, sur le terrain, ce débat a été formidable : plus de 20 000 Franciliens y ont participé et des dizaines de cahiers d'acteurs ont été rédigés. Ensuite, là encore, vous avez raison, tout ce travail ne doit pas être perdu. Grâce à la proposition de loi présentée par Mme Bricq, nous ferons en sorte que ce travail enrichisse le futur schéma régional d'Île-de-France. En attendant, nous avons vraiment besoin d'un dispositif transitoire afin de libérer les projets.

Réplique de Mme Dominique Voynet

Je souhaite, en premier lieu, formuler une remarque : le Conseil d'État a rendu non pas une décision, mais un simple avis consultatif, qui ne s'impose pas au Gouvernement.

En second lieu, je prolongerai notre discussion sur un point. Le Gouvernement a décidément un problème de gestion du temps ! Il aurait pu se hâter davantage pour permettre l'adoption définitive du SDRIF de 2008, et travailler durant quelques mois supplémentaires pour construire un consensus plus solide sur les tracés du projet de réseau de transports qu'il nous propose.

Ainsi, s'agissant de la desserte du plateau de Saclay, le débat reste vif. Doit-on se contenter d'un bus à haut niveau de service ? Faut-il un tramway, un métro automatique léger, ou un métro souterrain, beaucoup plus coûteux ?

Pour ce qui concerne le principe d'une double boucle à l'Est, nous sommes tombés d'accord sur l'obligation de desservir correctement Clichy-Montfermeil ou la Cité Descartes au moyen de la boucle distale. En revanche, la boucle proximale est loin de faire l'objet d'un consensus. Si aucune proposition n'est faite afin de desservir correctement Val de Fontenay, nous allons au-delà de grandes difficultés.

J'aimerais également que nous puissions revenir en détail sur des décisions prises trop hâtivement. Je pense aux ambiguïtés ou aux insuffisances pointées par le STIF lors de son dernier conseil d'administration, et qui concernent notamment la ligne 11 du métro. Sans doute faudra-t-il aussi affiner d'autres propositions ... Donnons-nous quelques semaines ou mois de plus, afin de mener à son terme ce débat sur les tracés !

Questions au Gouvernement

Enseignements des élections cantonales

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

[compte-rendu analytique de la séance du jeudi 7 avril 2011]

Il serait grave pour la France de ne pas prendre la mesure des derniers scrutins électoraux, entre abstentions massives - 55 %- et vote Front national -20 %. Nombre de citoyens sont désorientés, voire désespérés. Nous, à gauche, ne nous contentons pas de cette victoire électorale ; nous voulons aller plus loin en apportant des réponses adaptées en matière d'emplois, de logements, de santé, de services publics.



Réponse de M. François Fillon, Premier ministre

La meilleure façon de lutter contre les extrémistes, de droite et de gauche, qui n'ont jamais apporté que des malheurs à la France, c'est de mener un débat politique serein s'appuyant sur les réalités.

Nos choix économiques nous ont permis de résister mieux que les autres à la récente crise. La reprise de l'activité économique a permis de créer 110 000 emplois au lieu des 80 000 prévus. Nous avons limité notre déficit à 7 % au lieu des 8 % prévus. Notre perspective de croissance se confirme à 2 % pour 2011, avec la reprise de l'emploi, de l'investissement des entreprises et de la consommation.

Désormais, le programme du PS est dans le débat public.. Vous, monsieur le Premier ministre, dont la majorité est au pouvoir depuis dix ans, quelle leçon en tirez-vous ?

Les préoccupations des Français ne sont pas de débattre de l'introduction d'un jury populaire dans les tribunaux correctionnels ni de la place de l'islam dans notre société mais de leur pouvoir d'achat, de la vie chère, de l'avenir de leurs enfants. Les représentants des grandes religions, des voix dans votre majorité et vous-même, semble-t-il, avez exprimé votre refus de tels débats.

Quand, monsieur le Premier ministre, ferez-vous comprendre au président de la République que son rôle n'est pas de diviser et stigmatiser mais de rassembler les Français pour faire avancer la France ?

Toute l'énergie du Gouvernement doit aller au soutien à la reprise économique, et donc favoriser la compétitivité.

C'est la raison de la suppression de la taxe professionnelle que les socialistes veulent rétablir. Nous voulons soutenir la recherche et les investissements d'avenir.

Questions au Gouvernement

Pauvreté

par **Martial BOURQUIN**, sénateur du Doubs

[compte-rendu analytique de la séance du jeudi 7 avril 2011]

Le candidat à la présidence de la République prétendait s'adresser à la France qui se lève tôt et qui travaille. Quatre ans après, il apparaît que cette communication n'est excellente qu'auprès des actionnaires des grands groupes et des bénéficiaires du bouclier fiscal. Votre réponse est affligeante, monsieur le Premier ministre : vous ignorez la France qui se lève tôt, les 4 millions de chômeurs, les 8 millions de pauvres, les 15 millions de Français qui vivent à peine au-dessus du seuil de pauvreté ! Quelle autosatisfaction cependant, alors que vous ne prenez que des mesures cosmétiques : les Français prennent de plein fouet l'augmentation du prix du gaz et de l'électricité, ils s'inquiètent de l'exploitation des gaz de schiste, n'attendent rien de bon de la loi NOME et, quant à la LME qui devait faire baisser les prix, elle a appauvri les agriculteurs alors que le prix du pain, des aliments monte sans cesse. La RGPP fait « triompher la cupidité », comme dirait Joseph Stiglitz.

Vous portez la responsabilité de cette catastrophe pour les Français !

Réponse de M. François Baroin, ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État, porte-parole du Gouvernement

Il est consternant que vous ne parveniez pas à ouvrir les yeux sur la crise mondiale.



Notre politique a assuré une meilleure résistance qu'ailleurs face à la crise. Vous êtes aveugles au présent, polarisés que vous êtes sur le passé.

L'augmentation des matières premières a un impact considérable. Notre politique vise à l'amortir pour les plus fragiles : il n'y aura pas d'augmentation du gaz cette année, celle de l'électricité est limitée à 2,2 %. Les frais kilométriques augmentent de 4,6 % : c'est un geste pour la France qui se lève tôt.

Nous protégeons notre modèle social et confortons la croissance.

Questions au Gouvernement

Suppression des postes d'enseignants

par **Claude BERIT-DEBAT**, sénateur de la Dordogne

[compte-rendu analytique de la séance du jeudi 7 avril 2011]

Le Gouvernement n'est plus à une contradiction près pour imposer une politique qui sombre dans le ridicule. Vous sanctionnez les parents d'élèves absents mais ne remplacez pas les professeurs quand ils sont eux-mêmes absents.



Vous supprimez des postes avant de recruter des enseignants par le Pôle emploi. Les personnels de toutes les catégories manifestent et vous refusez obstinément de voir que notre système éducatif se dégrade, que l'ascenseur social ne fonctionne plus. La chute de la France dans le classement Pisa n'est donc pas une surprise. C'est la conséquence de vos choix discutables, la suppression des IUFM, les regroupements, l'autonomie.

Votre ambition se résume à réduire. Supprimer des professeurs, fermer des classes, faire des économies !

Nous devons conclure un nouveau pacte éducatif, restaurer la scolarité dès 2 ans, promouvoir l'autonomie des équipes éducatives, accorder des moyens à la hauteur des besoins sociaux. Quand abandonnez-vous votre politique purement comptable pour une vraie politique éducative ?

Réponse de Mme Jeannette Bougrab, secrétaire d'État auprès du ministre de l'éducation nationale, de la jeunesse et de la vie associative, chargée de la jeunesse et de la vie associative

Oui, l'éducation fait partie du pacte républicain. Elle reste au centre des priorités du Gouvernement.

Nous consacrons 6 % de notre PIB à l'éducation. C'est plus que la moyenne européenne, c'est le premier budget de l'État et l'éducation nationale est le premier employeur de France.

Nous avons perdu 500 000 élèves depuis 1990, et le nombre d'enseignants n'a pas baissé dans les mêmes proportions. Il a même augmenté de 35 000 postes sur la même période.

Chaque année, les ouvertures et fermetures de classe se décident dans la concertation pour tenir compte des évolutions démographiques. Qui a créé les internats d'excellence, l'école de la réussite, sinon ce gouvernement ?

Oui, ce gouvernement mène des réformes car il est inacceptable que les plus défavorisés soient pénalisés par le système scolaire !

Chaque enfant doit avoir la possibilité de réussir !

Le Groupe Socialiste communique...

LOI BIOÉTHIQUE :

LES HOMOSEXUELS RESTENT EXCLUS DU DON

Bernard Cazeau, sénateur de la Dordogne, **Raymonde Le Texier**, sénatrice du Val d'Oise, **Jean-Pierre Godefroy**, sénateur de la Manche, **et l'ensemble des sénateurs socialistes ont pris acte des regrets exprimés par Mme la secrétaire d'Etat à la santé après la polémique née de ses propos tenus la semaine dernière** en Commission des affaires sociales. Comme elle l'a rectifié en séance, **ce sont bien les comportements « à risques » qui doivent être pris en compte en tant que facteur d'exposition au VIH et non pas, évidemment, le fait d'être homosexuel.**

Les sénateurs socialistes regrettent que leur amendement n°14 qui prévoyait que « nul ne peut être exclu du don en raison de son orientation sexuelle » n'ait pu être adopté en dépit des nombreuses interventions venues de tous les bancs, montrant ainsi que le problème soulevé est réel.

Malheureusement la version sous-amendée qui a été adoptée à la place (« nul ne peut être exclu du don en dehors de contre-indication médicale ») n'est pas satisfaisante puisque **l'arrêté du 12 janvier 2009 fait justement de l'homosexualité masculine une contre-indication médicale permanente.**

C'est précisément ce qui est discriminatoire car cela présuppose que l'homosexualité masculine est en soi une pratique à risque au même titre que le multi-partenariat ou les rapports non protégés qui ne font eux que l'objet d'une contre-indication temporaire de 4 mois.

Malgré le vote de cet amendement, les hommes homosexuels resteront exclus du don.

Les sénateurs socialistes tiennent à rappeler que l'orientation sexuelle ne doit pas préjuger de conduites à risques et que **les critères de sélection des donneurs, établis par le ministère de santé, ne devraient donc pas écarter systématiquement les homosexuels du don.**

DIFFUSION LE 6 AVRIL 2011

Le Groupe Socialiste communique...

DÉBAT DE L'UMP : QU'EN RESTE-T-IL ?

UN PROFOND SENTIMENT DE MALAISE

Après la mise en scène par l'UMP d'un « débat » sur la laïcité et l'Islam, Jean-Pierre Bel estime que la seule chose qui restera, c'est ce profond sentiment de malaise au regard des valeurs communes de la République.

En effet, de l'appel du Président de la République et du Secrétaire général de l'UMP à ne pas voter pour les candidats républicains au deuxième tour des élections cantonales, aux déclarations ambiguës et dangereuses du Ministère de l'Intérieur portant en elles la stigmatisation d'une partie de nos concitoyens, il y a aujourd'hui une volonté manifeste de diviser les Français entre eux.

Il lance un appel au sens des responsabilités et de l'Etat qui permet à tous les Français de mieux vivre ensemble. Rien ne doit entamer le pacte républicain qui garantit l'égalité de tous devant la Loi, rien ne justifie d'abîmer la République pour d'obscures arrière-pensées partisans qui font le nid de l'extrémisme.

DIFFUSION LE 6 AVRIL 2011

Le Groupe Socialiste communique...

URBANISME COMMERCIAL : ENCORE UN EFFORT !

François Patriat regrette au nom du groupe socialiste le vote arraché au Sénat du texte relatif à l'urbanisme commercial.

Au lieu de régler les problèmes posés par l'application des dispositions de la loi LME sur les territoires, cette proposition de Loi conforte la dérégulation complète du secteur.

En effet, en assimilant l'autorisation d'implantation à un simple permis de construire, la majorité ne donne aucun pouvoir d'orientation et de régulation commerciale aux responsables locaux au risque de créer de véritables zones d'anarchie d'implantation.

Nos entrées de villes sont déjà passablement meurtries. Il nous faut désormais de la planification et des règles.

Les socialistes, comme bien d'autres parlementaires ont proposé des amendements mais ils n'ont pas été entendus. La majorité utilise les textes européens pour ne rien faire.

Avec ce texte, elle prend le risque de plonger les élus locaux dans le désarroi le plus total.

Notons toutefois l'effort de la majorité libérale à réformer la loi LME dont elle commence à comprendre les véritables méfaits !

DIFFUSION LE 31 MARS 2011



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