

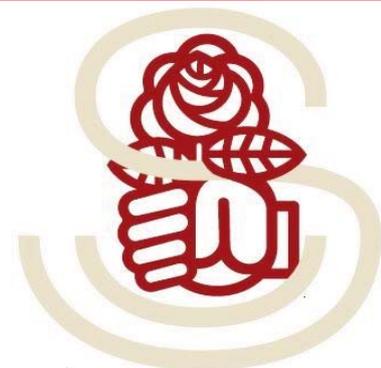


B u l l e t i n
du Groupe Socialiste
du Sénat

n° 178

Jeudi 26 mai 2011

Point sur...	3
Notes d'informations...	10
Interventions des sénateurs...	23
Questions cribles...	91
Communiqués de presse...	95



Groupe Socialiste du Sénat

Abonnez-vous à la lettre d'information électronique sur : www.senateurs-socialistes.fr

S O M M A I R E

3 POINT SUR...

- Schengen : sujet à l'agenda du Conseil européen de juin 2011
- Le point sur l'entrée de la Roumanie et de la Bulgarie dans l'espace Schengen

10 NOTES D'INFORMATION SUR...

- Projet de loi organique relatif au fonctionnement des institutions de la Polynésie française
- Projet de loi tendant à proroger le mandat des conseillers à l'Assemblée des Français de l'Etranger
- Tableau corrigé de la répartition des conseillers territoriaux : projet de loi fixant le nombre de conseillers territoriaux de chaque département et de chaque région

23 INTERVENTIONS...

- ✎ **Gestion effective du risque de submersion marine** :
 - **Discussion générale** : interventions d'Alain ANZIANI, Roland COURTEAU et Nicole BONNEFOY
- ✎ **Traité avec la Grande-Bretagne et l'Irlande du Nord relatif à des installations radio-graphiques et hydrodynamiques** :
 - **Discussion générale** : intervention Jean-Louis CARRERE
- ✎ **Effets sur l'agriculture des départements d'outre-mer des accords conclus par l'Union européenne** :
 - **Discussion générale** : interventions Serge LARCHER, Georges PATIENT, Jacques GILLOT et Jean-Etienne ANTOINETTE
- ✎ **Expulsions locatives** :
 - **Discussion générale** : intervention de Thierry REPENTIN
- ✎ **Lutte contre l'habitat indigne dans les départements et régions d'outre-mer** :
 - **Discussion générale** : interventions de Georges PATIENT, rapporteur de la commission de l'économie, Serge LARCHER, rapporteur de la commission des affaires sociales, Thierry REPENTIN, Jacques GILLOT et Jean-Etienne ANTOINETTE
- ✎ **Sessions plénières du Parlement européen à Strasbourg** :
 - **Discussion générale** : interventions de Roland RIES, auteur de la proposition de résolution, Richard YUNG, Serge LAGAUCHE et Jean-Pierre SUEUR
- ✎ **Politique énergétique de la France** :
 - **Discussion générale** : interventions de Daniel RAOUL, Jean-Jacques MIRASSOU et Jean DESESSARD
- ✎ **Droit de la chasse** :
 - **Discussion générale** : interventions de Jean-Louis CARRERE, François PATRIAT et Marie-Christine BLANDIN
- ✎ **Prix du livre numérique** :
 - **Adoption des conclusions de la CMP** : intervention de David ASSOULINE
- ✎ **Régulation du système de distribution de la presse** :
 - **Discussion générale** : interventions de David ASSOULINE, rapporteur de la commission de la culture et au nom du Groupe socialiste

91 QUESTIONS CRIBLES ...

- ✎ **La France et l'évolution de la situation politique dans le monde arabe** : interventions de Jean-Louis CARRERE et Monique CERISIER BEN GUIGA

95 COMMUNIQUÉS DE PRESSE...

- Saisine du Conseil Constitutionnel sur la loi immigration
- Projet de loi soins psychiatriques : les sénateurs socialistes dénoncent une approche résolument sécuritaire
- Classement de l'ENA : la décision du Conseil Constitutionnel est un échec pour le Gouvernement
- Prévention des risques naturels

P o i n t s u r . . .

SCHENGEN

SUJET À L'AGENDA DU CONSEIL EUROPÉEN DE JUIN 2011

« Le Parti socialiste européen est indigné par les concessions faites à Sarkozy et à Berlusconi par la Commission européenne, qui devrait se poser en gardienne des traités – son obligation légale- plutôt que de menacer des principes aussi importants que la libre circulation¹. » Poul Nyrup Rasmussen, président du PSE.

Le point sur l'espace Schengen : bref historique et fonctionnement :

L'espace et la coopération Schengen sont fondés sur le traité de Schengen de 1985 signé par cinq états (Fr, All, Benelux) **décidés à créer entre eux un territoire sans frontières où les personnes –citoyens européens et ressortissants de pays tiers- circuleront librement**. Après l'accord sera signée en 1990 la Convention Schengen² qui est entrée en vigueur en 1995.

Au fil des années, l'espace Schengen s'est élargi, la coopération s'est développée et l' « acquis Schengen » a été intégré au cadre de l'UE :

- De cinq états fondateurs, l'espace s'est élargi à 22 états de l'Union³ et à 4 états associés⁴ .
- La suppression des contrôles des personnes aux frontières intérieures s'est traduite par une harmonisation des règles applicables aux personnes qui traversent les frontières extérieures, l'harmonisation des conditions d'entrée et des visas pour les courts séjours. Elle s'est accompagné de mesures dites « compensatoires » visant à améliorer la coopération et la coordination entre les services de police (droits d'observation transfrontalière et de poursuite) et les autorités judiciaires (extradition facilitée, exécution des jugements) afin d'assurer la sécurité. L'élaboration du système d'information Schengen (puis SIS II en 2008).
- En 1997 la coopération intergouvernementale Schengen a été intégrée au cadre juridique et institutionnel de l'UE par le traité d'Amsterdam⁵ .

Depuis 2006, **l'acquis Schengen a été traduit dans un règlement établissant un code communautaire relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (dit « Code de frontières Schengen »)**⁶. Ce code instaure un corpus commun de législation en ce qui concerne le contrôle aux frontières extérieures ainsi que des mesures ayant trait au franchissement des frontières intérieures. La chapitre II du code Schengen prévoit les fameuses clauses de sauvegarde donnant exceptionnellement la possibilité à un état membre de rétablir des contrôles aux frontières de manière temporaire (durée maximale de trente jours) et en cas de menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure, les procédures contenant l'obligation d'informer la Commission, le Parlement et le public sont décrites.

Le 10 mars 2011, la Commission européenne a présenté une proposition de modification de ce code⁷ qui tirerait les conséquences de l'expérience acquise depuis l'entrée en vigueur de la convention et du règlement. Le texte vise entre autres à apporter des clarifications et à réduire les possibilités d'interprétation divergente, à créer des couloirs séparés pour les voyageurs exemptés de visa, à abroger l'article 22 de la Convention qui oblige les ressortissants de pays tiers en séjour régulier qui se rendent dans d'autres états membres de signaler leur présence et à améliorer la formation des gardes frontières pour qu'ils détectent mieux les situations de vulnérabilité (mineurs non accompagnés, victimes de la traite).

Schengen au cœur de la « dispute » franco-italienne: rappel des faits et analyse juridique.

Le débat opposant la France et l'Italie avait pour origine l'arrivée de plus de 25 000 migrants (tunisiens pour la plupart) sur l'île de Lampedusa. L'Italie se considérant dépassée par le nombre de migrants a adopté dans l'urgence un décret lui permettant de délivrer aux citoyens des pays d'Afrique du nord, arrivés entre le 1er janvier et le 5 avril, un titre de séjour provisoire pour des raisons humanitaires. Ces titres ouvrent normalement le droit à la libre circulation. C'est pourquoi plusieurs pays⁸ ont marqué leur désapprobation face à l'initiative italienne, et la France a même réintroduit des contrôles à la frontière franco-italienne dont les conséquences furent d'une part le refoulement des détenteurs de ce titre⁹ et d'autre part des frictions diplomatiques entre Rome et Paris.

Se pose la question de la légalité de l'affaire franco-italienne au vu des règles Schengen¹⁰ :

Avant toute chose, il est important de souligner que **l'espace Schengen repose essentiellement sur la confiance et la coopération entre les états membres, ce qui requiert un comportement loyal de la part des participants.** Le premier pays de l'espace Schengen dans lequel un ressortissant d'état tiers pénètre est tenu de vérifier que celui remplit les conditions d'entrée qui sont conformément à l'article 5 du code Schengen: posséder un document de voyage valide, un visa si besoin est, justifier des moyens de subsistance pour la durée du séjour en Europe, ne pas constituer une menace... Mais les états sont libres d'accueillir des ressortissants étrangers pour des raisons humanitaires notamment (art 5.4 du code Schengen, cette possibilité existe également dans la directive Retour) sans avoir à tenir compte de ces conditions d'entrée. L'Italie semble donc dans son bon droit, d'autant plus qu'elle a rempli ses obligations de notification à la Commission. Cependant, il est clair que l'invocation de critères humanitaires n'était qu'une façade et qu'il s'agissait de se débarrasser de ces migrants en leur ouvrant bien grand les portes de l'espace Schengen. **La mauvaise foi de l'Italie a permis à la France de briser ouvertement les règles de Schengen en réintroduisant des contrôles systématiques à la frontière en dehors des exceptions prévues par la code Schengen et en refusant l'accès à son territoire à des migrants qui avaient pourtant le droit d'y entrer.**

Malgré la complexité du problème, les deux parties sont rapidement tombées d'accord et le 26 avril suite à un sommet franco-italien une lettre commune a été adressée à MM Barroso et van Rompuy qui prétendait demander un renforcement de Schengen et de sa gouvernance alors qu'il s'agissait en fait de porter le premier coup de pioche à l'un des plus beaux édifices européens: la liberté de circulation. **Berlusconi et Sarkozy souhaitent pouvoir renforcer les conditions actuelles autorisant un Etat membre à réinstaurer ces contrôles sur ces frontières intérieures « en cas de difficultés exceptionnelles dans la gestion des frontières communes ».** Le gouvernement de Mme Merkel avait déjà émis l'idée **d'un mécanisme de « suspension provisoire » des règles Schengen en cas de mauvaise gestion par un état de ses frontières**, constituant les frontières communes du Schengenland.

La plupart des gouvernements ont accueilli favorablement cette proposition, seule l'Espagne s'est clairement prononcée contre. La gauche européenne a immédiatement mis en garde sur les risques à ouvrir la boîte de Pandore, l'attitude électoraliste et populiste à l'origine de l'initiative a été dénoncée. Mais le mal était déjà fait comme en témoigne la réponse de la Commission.

La réponse européenne : la Commission, le Parlement, le Conseil (JAI).

Le 4 mai la Commission a rendu public sa réponse sous la forme d'une communication sur la migration¹¹. Tentant de dépasser la question de Schengen, la Commission veut proposer une approche globale de l'UE « envers les défis et les opportunités que génère la migration », elle plaide notamment pour le régime d'asile européen, un dossier qui a bien du mal à avancer. Malgré les efforts de la Commission, les observateurs ne s'arrêtent que sur Schengen et ils concluent que **la Commission a cédé à Rome et Paris et qu'elle a donné le feu vert à la révision de Schengen.**

Quelles sont les préconisations de la Commission sur la gouvernance de Schengen :

- Comme le laissait entendre le projet de communication, la Commission aurait souhaité remplacer le système intergouvernemental d'examen par les pairs (ce sont actuellement les états membres qui se surveillent les uns les autres) par une évaluation communautaire. Dans la version finale de la communication, la Commission a déjà du mettre de l'eau dans son vin et elle ne parle plus que **d'un mécanisme d'évaluation devant se fonder sur une approche communautaire avec la participation d'experts des états membres et de Frontex, sous la direction de la Commission**, ce qui est néanmoins toujours inacceptable pour certains états membres. Mais qui séduit ceux qui souhaitent voir la fin du système de l'autoévaluation.
- La Commission accepte l'idée que des états puissent réintroduire des contrôles à leurs frontières intérieures « lorsqu'un état ne s'acquitte pas de son obligation de contrôler son segment de la frontière extérieure de l'espace Schengen ou lorsqu'une portion donnée de cette frontière est soumise à une pression forte et imprévue en raison de circonstances externes ». La Commission propose d'encadrer ce dispositif en le limitant aux situations réellement exceptionnelles, en précisant qu'il ne doit être utilisé qu'en dernier recours et surtout en précisant qu'il ne doit pouvoir être activé que par une décision prise **au niveau européen.**

Des propositions concrètes devraient bientôt (24 mai) être présentées par les services de la Commission. Si le mécanisme tel qu'imaginé par la Commission peut paraître acceptable car encadré, il faut avoir conscience que le Conseil est déterminé à faire évoluer le dispositif pour y réintroduire une dose maximale d'intergouvernemental.

- La Commission partage l'opinion française et italienne selon laquelle **il est nécessaire de renforcer Frontex et d'augmenter ses ressources.** Elle évoque l'idée de créer un système européen de garde-frontières. Une mise à jour du cadre juridique de Frontex¹² est en cours d'adoption. Le renforcement continu de cet agence ne nécessiterait-il pas la mise en place d'un contrôle démocratique et parlementaire¹³?
- Un autre point de la communication de la Commission semble dangereux, en effet, **elle valide la conditionnalité de l'aide économique aux pays du Sud de la Méditerranée à leur engagement dans la lutte contre les flux migratoires irréguliers, la gestion de leurs frontières et leur coopération aux politiques de retour et de réadmission des migrants irréguliers !**

Au Parlement européen, si certains ont paru accueillir favorablement les propositions de la Commission, tous les groupes, à l'exception des conservateurs britanniques et des partis nationalistes, ont condamnés fermement l'opportunisme des gouvernements français et italiens. **Face aux états déterminés à modifier Schengen, et à la Commission mal à l'aise, le Parlement européen se place en défenseur de la liberté de circulation.**

Le 10 mai a eu lieu un débat en séance plénière sur la question et les eurodéputés ont montrés leur opposition à la réintroduction de frontières internes dans l'espace Schengen :

- Au nom du Parti populaire, **l'Allemand Manfred Weber** a rappelé que Schengen était l'une des plus grandes réussites de l'Europe et que « les citoyens peuvent s'en rendre compte quand ils voyagent ». Le Parlement doit défendre le principe de libre circulation : la Suède a accueilli pendant longtemps 25 000 réfugiés par an sans que l'Europe ne remette en cause les acquis de Schengen.
- 25 000, c'est le nombre d'immigrants qui ont traversé la Méditerranée, selon **Martin Schulz** (Socialistes et démocrates).

Il n'y a donc pas lieu de s'inquiéter car le système Schengen dispose des moyens nécessaires pour faire face à une telle situation. Selon l'Allemand, la France et l'Italie ont créé le problème de toutes pièces. «Vous ne pouvez pas suspendre les droits des citoyens européens de cette façon!»

- Le son de cloche a été très proche chez **le Belge Guy Verhofstadt** (Libéraux et démocrates), qui a parlé «d'une partie de ping-pong entre deux gouvernements, sur le dos des réfugiés». La réintroduction de frontières intérieures serait «contre l'essence même de l'UE/ » et « /disproportionnée» au regard du problème.

- Au nom des Verts, **le Français Daniel Cohn-Bendit** a rappelé la guerre en Bosnie. A cette époque, l'Europe a accueilli de très nombreux réfugiés. «L'Allemagne en a pris quelques centaines de milliers, elle n'a toujours pas coulé !», s'est-il moqué. «Arrêtez de nous dire que les problèmes de l'Afrique du Nord, c'est un problème de sécurité». Enfin, il s'est dit inquiet de ce que «les contrôles aux frontières [internes] seront un contrôle facial : ceux qui seront bronzés, différents, seront contrôlés».

- Le Portugais **Rui Tavares** (Gauche unitaire) a lui aussi rejeté l'idée d'une révision de Schengen et a demandé que l'Europe protège ses citoyens, mais aussi les gens en Syrie, à Benghazi ou ailleurs.

L'opposition du PE n'a d'égal que la détermination des états membres qui se sont rencontrés le 12 mai lors d'un Conseil justice Affaires Intérieures. Si les délégations ont pris soin de rassurer sur leur attachement à l'espace Schengen et aux droits qui y sont attachés (d'autant plus que le Danemark venait d'annoncer la réintroduction des contrôles à ses frontières, faisant craindre un effet domino¹⁴), le principe du renforcement des clauses de sauvegarde semble acquis. Les contrôles pourraient être réinstaurés dans des circonstances exceptionnelles qui restent à définir. L'arrivée de 25 000 migrants, jugée insuffisante pour activer la directive sur la protection temporaire, constitue-t-elle une situation de crise? Si les états membres, la France en tête, se veulent rassurant: la modification de Schengen serait nécessaire dans cette soi disant situation de crise notamment pour éviter les décisions unilatérales. M Guéant condamne le repli danois: « Il est tout à fait anormal que pour gérer un espace commun, ce soient des décisions individuelles d'Etat qui fassent le droit ». Néanmoins, comme dit plus haut, **les états refusent de laisser le rôle d'évaluateur et encore moins celui de décideur à la Commission européenne. M Guéant considère que la décision de rétablir les frontières internes devrait être prise par le Conseil JAI.**

Conclusion : « La dissolution de l'espace Schengen est une abdication des principes de l'Europe. » PSE

Certes la modification des règles Schengen, ne changera pas radicalement l'Europe. Les conséquences seront sans doute minimales pour les touristes, un peu d'attente aux frontières. Mais les conséquences économiques d'un retour des contrôles pourraient être plus importantes, notamment dans les régions frontalières. De plus, il faudra prendre en compte le coup supplémentaire pour les états de l'augmentation du nombre de douaniers. Enfin, cette mesure renforce l'image d'une Europe forteresse.

La Commission et notamment Cecilia Malmström (Affaires Intérieures) en charge du dossier, de plus en plus inquiète par l'attitude des états membres a publié avec Viviane Redding (Justice) une tribune dans Libération dans laquelle elles exhortent à « **se rappeler d'où nous venons et tout ce que nous sommes parvenus à construire** ». Elles écrivent, « Après la Seconde guerre mondiale, nous avons été divisés par de menaçants murs de barbelés ou de béton, gardés par des soldats armés. Or aujourd'hui, nous n'avons même plus besoin de passeport pour voyager au quatre coin de notre continent ».

¹ La libre circulation fait partie des objectifs de l'UE : Traité sur l'UE Article 3. 2. L'Union offre à ses citoyens un espace de liberté, de sécurité et de justice sans frontières intérieures, au sein duquel est assurée la libre circulation des personnes, en liaison avec des mesures appropriées en matière de contrôle des frontières extérieures, d'asile, d'immigration ainsi que de prévention de la criminalité et de lutte contre ce phénomène.

² Convention d'application de l'accord de Schengen entre les gouvernements des États de l'Union économique du Benelux, la République fédérale d'Allemagne, et la République française, relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes.

³ Le Royaume Uni et l'Irlande participent à certaines dispositions mais n'ont pas aboli le contrôle aux frontières, Chypre, la Bulgarie et la Roumanie n'en font pas partie, les deux derniers espérant entrer sous peu.

⁴ Suisse, Norvège, Islande, Liechtenstein.

⁵ La procédure d'adoption des actes en matière de visa, asile et immigration est la procédure de codécision donc vote à la majorité qualifiée au Conseil sauf pour l'entrée d'un nouvel état dans Schengen où l'unanimité au Conseil est requise.

⁶ Règlement (CE) N°265/2006 du Parlement européen et du Conseil établissant un code communautaire relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes.

⁷ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement(CE) N°265/2006 du Parlement européen et du Conseil établissant un code communautaire relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes et la convention d'application de l'accord Schengen. 2011/0051 (COD).

⁸ La Belgique, l'Allemagne et les Pays Bas notamment.

⁹ Ceci a été dénoncé le 17 avril par une action militante médiatisée: «le train de la dignité », des gendarmes ont bloqués à Vintimille des trains chargés de ces migrants mais surtout de militants d'ONG.

¹⁰ Voir « A race against Solidarity, The Schengen Regime and the Franco-Italian Affair. » S. Carrera, E. Guild, Massimo Merlino and J. Parkin. CEPS, April 2011.

¹¹ COM (2011) 248 final

¹² COM (2010) 61 du 24.2. 2010

¹³ L'Assemblée nationale à l'initiative de J. Lambert) a adopté en avril une résolution sur le contrôle parlementaire d'Europol (n°652) qui pourrait être une piste. Cette résolution réclame plus d'information sur Europol pour les parlements nationaux qui seraient associés au contrôle de l'agence via une commission mixte composée de représentants du PE et des parlements nationaux.

¹⁴ L'effet domino semble se concrétiser avec l'annonce de C Bolder, vice président de l'UC, première force politique du pays depuis 2007, de sa volonté de faire sortir la Suisse de Schengen.

P o i n t s u r . . .

LE POINT SUR L'ENTRÉE DE LA ROUMANIE ET DE LA BULGARIE DANS L'ESPACE SCHENGEN

I. **La Hongrie avait fait de l'entrée de la Roumanie et de la Bulgarie dans l'espace Schengen une priorité de sa présidence mais la vive opposition manifestée par certains états membres, la France et l'Allemagne à leur tête, y a mis fin pour l'instant.**

Il était prévu que ces nouveaux états membres fassent leur entrée dans l'espace Schengen à la fin Mars 2011. Ils auraient ainsi rejoints les neufs autres nouveaux états membres qui y sont entrés en 2007: l'Estonie, la Lettonie, la Lituanie, la Hongrie, la Pologne, la République Tchèque, la Slovénie, la Slovaquie et Malte. Chypre, le Royaume-Uni et l'Irlande ne font pas partis de cet espace, en revanche la Suisse, la Norvège et l'Islande y sont associés.

Mais dès le début de l'année, **la France et l'Allemagne ont fait savoir qu'elles opposeraient leur droit de veto à l'entrée de ces deux pays au sein de l'espace Schengen (l'unanimité est requise)**. Ces deux états n'ont pas tardé à être rejoints par la Finlande et les Pays Bas qui se sont prononcés ouvertement contre l'entrée de la Roumanie et de la Bulgarie dans l'espace Schengen. Il semblerait que ce refus soit partagé par d'autres états.

Malgré les efforts des gouvernements des pays intéressés, de la présidence hongroise et de la Commission par l'intermédiaire de Mme Malmström (ceci relève de la compétence des états, domaine de l'intergouvernemental), le projet d'entrée dans l'espace Schengen pour les derniers adhérents à l'UE semble compromis.

Les états membres qui refusent l'entrée dans Schengen de la Roumanie et la Bulgarie établissent un lien entre l'entrée dans Schengen et les objectifs à atteindre dans le cadre du mécanisme de coopération et de vérification (MCV) auquel participent ces des états dans le but de réformer leur système judiciaire et d'éradiquer la corruption.

Cette position a été exprimé en janvier par le ministre allemand des affaires étrangères, M. de Maizières, qui a déclaré que « **l'accès à Schengen n'est pas seulement technique, il est aussi politique** ».

Ce que n'acceptent pas les roumains c'est que l' « on change les règles du jeu » en cours de route. Mais les autorités roumaines et bulgares ont beau rappeler que le MCV n'est en aucune manière juridiquement lié à la participation à l'espace Schengen, la question de leur entrée, à moins d'un revirement, se pose désormais en ces termes.

II. **Où en est le dossier aujourd'hui ?**

Afin d'intégrer l'espace Schengen, il y a des critères à remplir relatifs à la protection des données, la coopération policière, la délivrance de visas, les frontières aériennes, terrestres et maritime, le bon fonctionnement du système d'information Schengen.... Des missions d'évaluation s'effectuent sur place par des experts mandatés par les états membres (la Commission ne participe qu'en tant qu'observateur), elles donnent lieu à des rapports.

Ces rapports font savoir qu'une grande partie des critères sont satisfaits par la Roumanie et la Bulgarie qui sont connectées au système d'information Schengen depuis plusieurs mois.

Seule la gestion des frontières terrestres de la Bulgarie posait encore problème. Or, ce dernier verrou a sauté le 3 mai lorsque le groupe de travail « Schengen » du Conseil a validé la dernière évaluation de la Bulgarie sur la gestion des frontières, **Sofia remplit donc désormais, comme la Roumanie, tous les critères techniques.**

La commission Libertés civiles du Parlement européen a d'ores et déjà donné son feu vert le 2 mai. Le Parlement devrait donner son avis (qui n'est pas contraignant) lors de la plénière de juin (6-9 juin).

Quant au Conseil, la présidence tente toujours de faire avancer le dossier. Elle préparerait des conclusions pour le Conseil des ministres de l'Intérieur des 9/10 juin.

Néanmoins, on ne peut ignorer que **de nombreux états lient désormais le dossier de l'entrée de nouveaux états membres dans Schengen à la question de la révision de sa gouvernance.**

Note d'information sur...

PROJET DE LOI ORGANIQUE RELATIF AU FONCTIONNEMENT DES INSTITUTIONS DE LA POLYNÉSIE FRANÇAISE

[PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE]

Calendrier

- Sénat
- Délai limite pour le dépôt des amendements commission : lundi midi, 16 mai 2011
- Examen du rapport de Christian Cointat, au nom de la commission des Lois : mercredi 18 mai 2011
- Délai limite pour le dépôt des amendements séance: jeudi 26 mai, 11 heures
- Séance publique : mardi 31 mai 2011 (26 mn pour le groupe en DG)

Mercredi 18 mai 2011, la commission des Lois examine les conclusions du rapport de M Christian Cointat sur le projet de loi organique n° 452 (2010-2011) relatif au fonctionnement des institutions de la Polynésie française.

Ce projet illustre l'échec patent et répété, au regard des réformes qui se sont succédées et se sont révélées inefficaces, du Gouvernement à mettre un terme à l'instabilité institutionnelle que connaît la Polynésie française. Cette « vaste comédie », selon le qualificatif employé par Nicolas Sarkozy pour dénoncer les alternances à répétition et les retournements d'alliance pourrait également s'appliquer à l'action gouvernementale dans le traitement du dossier polynésien.

Depuis mai 2004, pas moins de 11 présidents et 13 gouvernements, en incluant les remaniements ministériels, se sont succédé à Papeete, le plus souvent au gré des changements d'alliances à l'assemblée locale. En 7 ans Oscar Temaru qui a repris le pouvoir le 1er avril dernier, a été président 5 fois, Gaston Flosse 2 fois et Gaston Tong Song a dirigé 3 gouvernements.

Constatant que les archipels ne sont pas capables d'assurer une majorité stable à un gouvernement et que cette instabilité politique nuit au développement économique de la collectivité, le Gouvernement revient aujourd'hui à la charge en présentant un nouveau projet de loi organique, en procédure accélérée.

Le projet de loi organique propose une nouvelle réforme du régime électoral pour élire les représentants à l'assemblée de la Polynésie et contient plusieurs dispositions modifiant les règles d'organisation et de fonctionnement institutionnels.

Il rétablit une prime majoritaire conséquente de 19 sièges pour la liste arrivée en tête (soit 1/3 des sièges) dans les cinq circonscriptions, dont 15 dans la plus importante, celle de l'archipel de la Société (Tahiti, Moorea, Bora Bora) qui fusionne deux circonscriptions actuelles : les îles du Vent et les îles Sous-le-Vent. Le nombre de circonscriptions passe ainsi de 6 à 5. Nous revenons à la configuration existant entre 1954 et 2004. Paradoxalement, ce redécoupage est proposé alors que le Gouvernement réaffirme dans le statut le principe d'une meilleure représentation des archipels.

Seules pourront se présenter au second tour les listes ayant obtenu au moins 10% des électeurs inscrits, soit environ 12,5% des suffrages exprimés, selon le ministère de l'Outre-mer, ce qui tendrait à réduire le nombre de listes au second tour.

Avec 2 listes, la liste arrivée en tête se verrait attribuer au minimum 31 sièges, rien que dans l'archipel de la Société, ce qui lui donnerait une majorité absolue à l'assemblée.

Le projet de loi organique prévoit un seul mode de scrutin, proportionnel, dans toutes les circonscriptions.

Le nombre d'élus à l'assemblée locale est maintenu à 57 membres ainsi que le nombre de représentants pour les 4 archipels éloignés de Papeete (12 membres en tout), alors que la ministre de l'outre-mer, Mme Penchard, prévoyait en octobre de ramener à 50 le nombre de représentants à l'assemblée de Polynésie et à 8 le nombre de représentants des archipels éloignés.

Le nombre des membres du gouvernement polynésien passerait de 15 à 7 et le nombre de collaborateurs serait contingenté à 15 par ministre.

L'exercice du pouvoir par le président de la Polynésie française serait limité à deux mandats successifs, soit 10 ans.

La possibilité de renverser chaque année le président de l'assemblée de la Polynésie française est supprimée. Le renouvellement anticipé ou annuel du bureau deviendrait impossible, sauf en cas de démission du président de l'assemblée de la Polynésie française : ainsi, le bureau et le président seraient élus pour la totalité du mandat de l'assemblée. La démission du président entraînerait celle du bureau, mais non l'inverse.

La composition du conseil économique, social et culturel est plafonnée avec un maximum de 43 membres répartis en 3 collèges.

Les motions de défiance contre le gouvernement devront dorénavant être signées par un tiers des élus à l'assemblée (soit 17), au lieu du quart, et être adoptées à une majorité qualifiée des 3/5e, au lieu de 50%, afin d'éviter les alliances de circonstance.

Les règles de dépôt et d'adoption pour la motion de renvoi budgétaire sont revues dans le sens d'un durcissement de leur application.

Enfin, le projet de loi organique instaure un seuil minimum pour les aides financières qui doivent être examinées par la commission de contrôle budgétaire et financier de l'assemblée polynésienne afin de faciliter le versement des subventions. Un rapport annuel est fourni à l'assemblée de la Polynésie française sur le montant, l'objet et l'utilisation des aides financières situées en deçà du seuil fixé par décret.

Consultée, comme l'impose la Constitution, l'assemblée de la Polynésie a émis le 13 avril 2011 un avis réservé et a adopté à l'unanimité un amendement apportant de nombreuses modifications au texte. Cet avis n'est que consultatif. 2 de ces modifications ont été retenues dans la version définitive du PJLO.

~ ~

LA SITUATION POLITIQUE EN POLYNÉSIE FRANÇAISE : UNE INSTABILITÉ INSTITUTIONNELLE CHRONIQUE

Avec ses 118 îles, dont 76 habitées, regroupées en 5 archipels, éparpillées sur une surface équivalente à celle de l'Europe, une population réduite (267 000 habitants), concentrée à près de 80% dans les îles du Vent (Tahiti et Moorea), la Polynésie française est une collectivité tout à fait atypique.

Les institutions du territoire comprennent trois structures essentielles : le gouvernement de la Polynésie française, l'assemblée de la Polynésie française et le Conseil économique, social et culturel. Le président du gouvernement est élu par l'assemblée, dans ou en dehors de son sein. Les 57 membres qui composent l'assemblée sont élus pour 5 ans au suffrage universel direct.

La répartition des sièges entre les 6 circonscriptions est la suivante : 37 sièges pour les îles du Vent, 8 pour les îles sous le Vent, 3 pour Tuamotu de l'Ouest, 3 pour les îles Gambier et Tuamotu de l'Est, 3 pour les Marquises et 3 pour les Australes.

Depuis l'élection de son assemblée le 23 mai 2004, aucun gouvernement local n'a été assuré d'une majorité suffisamment stable pour administrer dans la durée la Polynésie française.

En Polynésie française, le paysage politique est extrêmement fragmenté. On dénombre 27 formations politiques. Les partis politiques s'organisent davantage autour d'un clivage autonomistes/indépendantistes.

Cette instabilité politique a accentué la grave crise économique et sociale que traverse la Polynésie française depuis 3 ans. Très dépendante des importations, elle a été durement frappée par la crise mondiale. Ses principaux moteurs économiques, le tourisme, la pêche et la perle noire, sont tous en difficulté.

Une instabilité politique constante depuis 2004 :

Par décret du Président de la République, l'assemblée de la Polynésie française est dissoute le 2 avril 2004. De nouvelles élections sont organisées le 23 mai de la même année, donnant vainqueur la coalition entre autonomistes et indépendantistes¹. **Oscar Temaru, chef de file des indépendantistes, est alors élu président de la Polynésie française le 14 juin 2004.**

Après l'apparition de tensions au sein de la coalition, **une motion de censure contre le Gouvernement**, déposée par les élus du Tahoeraa le 5 octobre 2004, **est adoptée le 9 octobre** avec l'aide du Te Ara, une nouvelle formation politique au sein de l'assemblée.

Pour protester contre le renversement du Gouvernement de Temaru, les indépendantistes ont rassemblé le 16 octobre à Papeete plus de 20 000 personnes dans une marche pacifique.

Le 22 octobre 2004, Gaston Flosse est élu président de la Polynésie française. Les représentants du Tavini (parti de Temaru) n'ont pas pris part au vote.

Le Conseil d'Etat, saisi par Gaston Flosse, a annulé, par décision du 15 novembre 2004, les élections dans la circonscription des îles du vent (la plus importante avec 37 sièges), au motif que le pavoisement interne des bureaux de vote dans la commune de Mahina, aux couleurs d'un des partis composant l'Union pour la démocratie, avait été susceptible d'altérer la sincérité du scrutin.

De nouvelles élections dans cette circonscription sont alors organisées le 13 février 2005, que remporte tout de même le parti UPLD.

Quelques jours plus tard, **le 18 février**, à l'issue de ces élections partielles, **Gaston Flosse est renversé par une motion de censure.**

Oscar Temaru est à nouveau élu président de la Polynésie française le 3 mars 2005.

Le 13 décembre 2006, le Gouvernement d'Oscar Temaru est renversé par l'adoption d'une motion de censure, provoquée par la défection de plusieurs élus autonomistes issus des îles Marquises.

Gaston Tong Sang, chef de la « plate-forme autonomiste » (composée de trois tendances : le Tahoeraa de Flosse, une coalition de petits mouvements autonomistes, et un courant aspirant à dépasser le clivage autonomistes/indépendantistes), **est élu président le 29 décembre**.

Une scission intervenant au sein de cette mouvance autonomiste rend la cohésion de la majorité gouvernementale difficile.

Ainsi, en juin 2007, 14 élus de la coalition indépendantistes UPLD déposent une motion de censure du Gouvernement qui est rejeté à deux voix près. Un mois après, quatre ministres appartenant au parti Tahoeraa démissionnent.

L'UPLD profite de l'occasion pour demander la dissolution de l'assemblée et la tenue d'élections territoriales.

Le 25 juillet 2007, le Tahoeraa se retire de la majorité et réclame à son tour une dissolution.

Fin août, une session extraordinaire est convoquée afin d'examiner **une motion de censure**, déposée conjointement par l'UPLD et le Tahoeraa, et **qui parvient à renverser le Gouvernement de Gaston Tong Sang**.

Le 13 septembre 2007, Oscar Temaru est élu à la tête de la Polynésie française, au second tour et par une majorité relative (27 voix sur 57).

Fin septembre 2007, Tong Sang crée son propre parti autonomiste : O Porinetia to tatou ai'a (Polynésie, notre patrie).

Une première réforme inefficace :

C'est dans ce contexte que le Gouvernement dépose au Sénat, le 25 octobre 2007, un projet de loi organique et un projet de loi ordinaire tendant à renforcer la stabilité des institutions et la transparence de la vie politique en Polynésie française². Ces projets sont adoptés définitivement en deuxième lecture le 29 novembre 2007.

Ces lois ont modifié le mode de scrutin³. Le nouveau mode de scrutin est un scrutin de liste à un ou deux tours. Si une liste a recueilli, dès le 1er tour, la majorité absolue des voix, les sièges sont ensuite répartis à la représentation proportionnelle entre les listes ayant obtenu au moins 5% des suffrages exprimés. Dans le cas contraire, un second tour a lieu entre les listes ayant obtenu au moins 12,5% des voix au 1er tour ou, si ce seuil n'est pas atteint, entre les deux listes arrivées en tête. Les sièges sont ensuite répartis à la proportionnelle entre les listes ayant rassemblé au moins 5% des suffrages exprimés au second tour.

L'article 36 de la loi organique prévoyait le renouvellement anticipé de l'assemblée de la Polynésie française.

Le décret n°2007-1728 du 8 décembre 2007 portant convocation des électeurs pour le renouvellement de l'assemblée a organisé cette élection les 27 janvier et 10 février 2008⁴.

Force est de constater que cette réforme est un échec. Le retour aux urnes n'a pas permis de dégager de majorité absolue. Ces élections ont été remportées par les listes de Gaston Tong Sang. Pourtant, grâce à une alliance entre le Tahoeraa et l'UPLD, **Gaston Flosse est élu Président de la Polynésie française le 23 février 2008**.

Le 8 avril 2008, six représentants des archipels créent leur groupe politique : Te Mana o te mau motu (« Le pouvoir des îles »).

Le 10 avril, le groupe de Gaston Tong Sang dépose devant l'assemblée **une motion de défiance tendant à renverser Gaston Flosse**. Celle-ci est **adoptée le 15 avril 2008** grâce au ralliement au groupe des Lliens de deux élus appartenant à l'UPLD, et **Gaston Tong Sang est réélu président de la Polynésie française**.

En l'absence d'une majorité solide, il démissionne le 9 février 2009. **Les élections du 11 février 2009 donnent Oscar Temaru vainqueur**. Ce Gouvernement n'aura duré que 9 mois avant le vote d'une nouvelle **motion de défiance le 26 novembre et le retour au pouvoir de Gaston Tong Sang deux jours plus tard** grâce au ralliement du parti Tahoeraa. Les ennuis judiciaires de G. Flosse ont accéléré ce rapprochement avec le parti de G. Tong Sang. En effet, les deux hommes étaient brouillés depuis 2007. Mais depuis l'incarcération de G. Flosse, c'est Edouard Fritch, avec lequel les relations sont moins conflictuelles, qui est à la tête du Tahoeraa⁵.

Après l'apparition de nouvelles tensions, Gaston Tong Sang, qui ne contrôle plus que 9 élus sur les 57 que compte l'assemblée, a demandé au Président de la République, le 9 avril 2010, la dissolution de l'assemblée.

Dans l'attente de cette décision, il a invité les chefs de partis et de groupes politiques à participer à « un Gouvernement d'union de transition ». Par lettre du 15 avril 2010, Nicolas Sarkozy a répondu « qu'il n'envisagerait pas d'abrégé les mandats des membres de l'assemblée de Polynésie tant que les changements institutionnels nécessaires ne seront pas intervenus ».

Le 1er avril 2011, une motion de défiance contre le Gouvernement de Gaston Tong Sang, qui connaît au même moment des difficultés judiciaires⁶, **est adoptée** à une courte majorité (29 voix sur 57) grâce à une alliance UPLD et des Iliens. **Oscar Temaru reprend donc la tête de la Polynésie française**. Il s'est installé dans le bâtiment de la vice-présidence, souhaitant mettre en location le somptueux palais présidentiel.

La mise en place d'une seconde réforme :

Par décision du 27 avril 2010, Madame Marie-Luce Penchard, Ministre chargée de l'Outre-mer a confié au conseiller d'Etat Jacques Barthélémy une mission sur la réforme du mode de scrutin et la stabilisation nécessaire des institutions polynésiennes⁷.

En septembre, la ministre chargée de l'Outre-mer, Marie-Luce Penchard, a consulté l'ensemble des partis polynésiens et des élus ayant répondu à son invitation.

Sur la base du rapport que lui a remis le conseiller d'Etat Jacques Barthélémy, la ministre a préparé un projet de loi organique, qu'elle a envoyé à l'assemblée locale, le 15 mars dernier. On sait qu'il a suscité une levée de boucliers.

¹ Le Tahoeraa huiraatira, parti de Gaston Flosse, obtient 28 voix, l'Union pour la démocratie 27 voix, le Fetia Api (« la nouvelle étoile ») 1 voix, et le No oe e te nunaa (« Pour toi le peuple ») 1 voix également.

² Loi n° 2007-1720 du 7 décembre 2007 parue au JO n° 285 du 8 décembre 2007, Loi n° 2007-1719 du 7 décembre 2007 parue au JO n° 285 du 8 décembre 2007

³ De 1952 à 2004, les membres de l'assemblée de la Polynésie française étaient élus pour 5 ans au scrutin de liste à un tour, à la représentation proportionnelle en suivant la règle de la plus forte moyenne. La loi organique de 2004 a institué un scrutin mixte combinant prime majoritaire, égale au tiers des sièges à pourvoir, en faveur de la liste arrivée en tête et représentation proportionnelle à la plus forte moyenne. Le seuil d'accès à la répartition des sièges était fixé à 3% des suffrages exprimés. Avec la loi organique n°2007-233 du 21 février 2007, portant dispositions institutionnelles et statutaires relatives à l'Outre-mer, le législateur a supprimé la prime majoritaire et rétabli le seuil, d'avant 2004, de 5% des suffrages exprimés pour l'accès à la répartition des sièges et la fusion des listes.

⁴ 32 listes ont participé à l'élection territoriale au premier tour. Au second, les listes To Tatou Ai'a et apparentées, menées par Gaston Tong Sang ont obtenu 45,69% des voix, et 27 sièges ; les listes UPLD et apparentées, conduites par Oscar Temaru ont obtenu 37,16% des voix et 20 sièges ; les listes Tahoeraa Huiraatira, menées par Gaston Flosse ont fait 17,12% et 10 sièges.

⁵ Du 9 novembre au 23 décembre 2009, G. Flosse a été placé en détention préventive, accusé d'avoir détourné près de 6 millions d'euros des caisses de l'Office des postes et télécommunications (OPT), en se faisant verser pendant dix ans, des sommes d'anciens responsables de l'Office des postes et télécommunications (OPT) et du groupe 2H, chargé de la publicité pour l'annuaire officiel de la Polynésie. Il est par ailleurs impliqué dans toute une série de procédures : enquête préliminaire ouverte sur le financement de l'acquisition de son hôtel particulier à Paris, une affaire d'emplois fictifs (coût estimé à 20 millions d'euros) pour bénéficier de la bienveillance de syndicalistes, responsables politiques et journalistes locaux. Le procès doit débiter le 18 avril prochain. L'affaire dite « des sushis », pour laquelle il a été condamné à 1 an de prison, concernant un banquet électoral, estimé à 24 000 euros, payé sur des fonds publics pour une élection qu'il n'a pas remporté en 2004... Il a par ailleurs demandé à être entendu à propos de la disparition (jamais élucidée) en décembre 1997 du journaliste Jean-Pascal Couraud qui enquêtait notamment sur les affaires politico-financières du territoire.

⁶ Gaston Tong Sang a été mis en examen le 18 mars 2011 pour complicité de favoritisme dans le dossier Honotua, du nom du projet de câble numérique haut débit reliant la Polynésie à Hawaï. La justice soupçonne un appel à concurrence faussé portant atteinte à l'égalité d'accès aux marchés publics ; une seule société, Alcatel-Lucent Submarine network, ayant répondu à l'appel d'offre.

⁷ Ce rapport proposait notamment de réduire à 45 le nombre de représentants à l'assemblée de la Polynésie française, répartis comme suit : 2 pour les Marquises, 2 pour les Australes, 2 pour Tuamotu de l'Ouest, et 2 pour Gambier et Tuamotu de l'Est, 5 pour les îles sous le Vent, et 32 pour les îles du Vent ; de réduire le nombre des membres du Gouvernement de 15 à 7 ; de durcir les règles de dépôt et d'adoption d'une motion de défiance ; de limiter à deux mandats consécutifs le nombre de mandats de président de la Polynésie française.

Je vous invite à consulter la note détaillée sur l'extranet du site du groupe socialiste : www.senateurs-socialistes.fr ou l'obtenir auprès des collaborateurs du groupe à l'adresse suivante : j.partouche@senat.fr et m.thuret@senat.fr

NOTE D'INFORMATION SUR...

PROJET DE LOI TENDANT À PROROGER LE MANDAT DES CONSEILLERS À L'ASSEMBLÉE DES FRANÇAIS DE L'ÉTRANGER [REPORT D'UN AN DES ÉLECTIONS À L'AFE]

Calendrier

Sénat :

Proposition de loi présentée par Mr del Picchia n° 146
Examen en commission des lois le 12 janvier
Examen en séance publique le 26 janvier à 14h30
Temps de parole du groupe : (16mn)
Suivi : Richard Yung, Claudine Lepage

Assemblée nationale :

R n° 3285 Claude Bodin
Séance le 7 avril

Sénat (2ème lecture) :

Proposition de loi n° 442
Rapport Hyst le 18 mai
Séance le 31 mai

L'objet de cette deuxième lecture est de pure forme ; il s'agit de réparer un oubli.

L'objet de cette proposition de loi est de reporter, d'une année, le renouvellement des conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger, (renouvelable par moitié tous les trois ans). En effet, le mandat des conseillers élus en Europe, Asie et Levant (zone B) expire en juin 2012, année particulièrement chargée puisque que doivent se tenir l'élection présidentielle (2 tours) et la première élection législative (2 tours). **Il faudrait alors organiser en 2012**, avec l'élection de la moitié des conseillers de l'AFE (un tour unique), cinq tours de scrutins en deux mois.

Afin de résoudre les difficultés posées par cette multiplicité de scrutins en 2012, il est proposé de reporter de juin 2012 à juin 2013, le renouvellement des conseillers de la zone B élus en juin 2006 (ce qui n'aura aucune conséquence sur le renouvellement sénatorial qui aura lieu en 2014) **et de proroger le mandat des conseillers de la zone A (Afrique, Amérique)** de juin 2015 à juin 2016 afin de préserver le renouvellement triennal.

La multiplicité de scrutins à quelques semaines d'intervalles fait craindre un effet dissuasif sur la participation de l'électorat pour le dernier scrutin, celui de l'Assemblée des Français de l'étranger, laquelle est déjà en chute constante. Par ailleurs l'expérience montre qu'à chaque organisation de scrutin à l'étranger, l'administration consulaire rencontre déjà un grand nombre d'obstacles.

A cette situation vient s'ajouter dans un temps très court, deux autres tours de scrutins d'une élection inédite à l'étranger. Un cinquième tour différent des précédents, fait craindre qu'il soit impossible à organiser sans conséquence sur le bon déroulement des opérations électorales.

Le couplage de deux élections (par exemple le premier tour des élections législatives et les élections des conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger le même jour) n'a pas été retenu car il risquerait d'être un facteur de confusion supplémentaire.

« Le Conseil constitutionnel a déjà autorisé l'aménagement du déroulement de certains scrutins en vue de « susciter une plus forte participation des citoyens aux consultations électorales ». La durée du mandat confié aux élus par les électeurs ne peut être modifiée que si le législateur et certaines nécessités institutionnelles, comme la situation de l'année électorale 2007, justifient un aménagement du calendrier électoral.

Il découle de la jurisprudence constitutionnelle que la modification de la durée du mandat des élus appartenant à une assemblée locale ou à l'une des assemblées du Parlement n'est pas contraire à la Constitution à condition que cette modification soit justifiée par des considérations d'intérêt général et que les différences de traitement entre élus ou électeurs qui en résultent soient en rapport avec l'objectif de la loi ; en outre, cette modification doit avoir un caractère exceptionnel et transitoire » (l'argumentation juridique développée par l'auteur de la proposition de loi)

Remarques : il ressort de la lecture de l'exposé des motifs un manque de moyens suffisants pour assurer le bon déroulement des élections à l'étranger.

L'article 1er prévoit que le renouvellement des conseillers de la zone Europe et de la zone Asie et Levant (série B), élus en juin 2006, interviendra en juin 2013 (au lieu de juin 2012). Afin de reporter d'un an les élections à l'AFE.

L'article 2 de la proposition de loi prévoit que le renouvellement des conseillers des zones Afrique et Amérique (série A), élus en juin 2009, interviendra en juin 2016 (au lieu de juin 2015), afin de conserver le principe d'un renouvellement de l'AFE par moitié tous les trois ans.

L'Assemblée nationale a complété ce dispositif pour tirer les conséquences de la prorogation du mandat des membres élus de l'AFE sur le mandat des personnalités qualifiées nommées par le ministre des Affaires étrangères « pour six ans et renouvelées par moitié tous les trois ans, lors de chaque renouvellement » de l'AFE.

Afin d'assurer la coïncidence des mandats des membres élus et des membres nommés et réparer cet oubli, l'Assemblée nationale a donc adopté deux amendements tendant à allonger d'une année la durée du mandat des personnalités qualifiées (nommées pour moitié en 2006, pour moitié en 2009).

Le Sénat en deuxième lecture devrait émettre un vote conforme sur le texte adopté par l'Assemblée nationale.

Je vous invite à consulter la note détaillée sur l'extranet du site du groupe socialiste : www.senateurs-socialistes.fr ou l'obtenir auprès de la collaboratrice du groupe à l'adresse suivante : m.thuret@senat.fr

NOTE D'INFORMATION SUR...

TABLEAU CORRIGÉ DE LA RÉPARTITION DES CONSEILLERS TERRITORIAUX PROJET DE LOI FIXANT LE NOMBRE DE CONSEILLERS TERRITORIAUX DE CHAQUE DÉPARTEMENT ET DE CHAQUE RÉGION

Calendrier

Assemblée nationale :

Projet de loi n° 3235 (**procédure accélérée**) déposé le 9 mars 2011

Rapport n°3332 (D Perben)

Texte commission n° 3332

Examen en séance mercredi 4 mai, adoption le 10 mai

Sénat :

PJL : n° 500

Examen du Rapport mercredi 25 mai ; date limite pour le dépôt des amendements en commission lundi 23 mai à 12h et en séance mercredi 1er juin 11h.

Séance : 7 juin à 14h et le soir.

Temps de parole du groupe : 32 mn

Suivi : PY Collombat

NOUVELLE REPARTITION DES CONSEILLERS TERRITORIAUX, SUITE A LA CENSURE DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL,
DANS SIX DEPARTEMENTS : MEUSE, CANTAL, AUDE, HAUTE-GARONNE, MAYENNE ET SAVOIE
ET PAR AILLEURS AUGMENTATION DU NOMBRE DE CONSEILLERS TERRITORIAUX EN GUADELOUPE.

OBJET DU PROJET DE LOI

Suite au recours constitutionnel des parlementaires socialistes sur le projet de loi portant réforme des collectivités territoriales, le Conseil constitutionnel a reconnu le bien-fondé de leurs griefs à l'égard du tableau des effectifs de conseillers territoriaux par région et département et censuré les dispositions qui contrevenaient au principe d'égalité devant le suffrage.

Dans sa décision du 9 décembre 2010 sur la réforme des collectivités territoriales, le Conseil constitutionnel a censuré ce tableau. Il ne prenait pas en compte les équilibres démographiques dans six départements¹ (la Meuse, le Cantal, l'Aude, la Haute-Garonne, la Mayenne et la Savoie) situés dans six régions.

L'objet du projet de loi est donc de compléter la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales pour rendre le tableau des effectifs de conseillers territoriaux par région et département, auquel renvoyait l'article 6 de la loi, conforme à la décision du Conseil constitutionnel du 9 décembre 2010 annulant ce tableau et cet article 6.

Dans seize des dix-sept régions n'ayant fait l'objet d'aucune critique de la part du Conseil constitutionnel, les effectifs qui avaient été adoptés par le Parlement dans le tableau censuré **sont repris sans aucun changement**.

Ainsi au final, aux six départements précités dont le nombre de conseillers territoriaux a été censuré par le Conseil constitutionnel, et qui font donc l'objet d'un réajustement (**la Meuse(-4), le Cantal(-1), l'Aude (+1), la Haute-Garonne(+1), la Mayenne(-1) et la Savoie(-1)**), il faut rajouter en conséquence de ce réajustement, quatre autres départements qui voient leur nombre de conseillers territoriaux modifiés (**Vosges(-2), Moselle(+2), Ain (+1), La Drôme (+1), plus la Guadeloupe (+2)**).

L'effectif total des conseillers territoriaux est de 3 493, soit trois de moins que dans le tableau censuré. Il s'écarte de ce dernier, en partie du fait de l'intervention du nouveau recensement de population, dans dix départements des six régions dont les effectifs avaient été censurés et en Guadeloupe.

Seule la modification concernant la Guadeloupe et consistant à porter le nombre des conseillers territoriaux de 43 à 45, n'est pas une conséquence de la décision du Conseil constitutionnel.

Pour ces modifications, le Gouvernement affirme « se conformer strictement à la décision du Conseil constitutionnel tout en restant attaché à l'essentiel des principes qui ont guidé l'établissement du tableau de répartition adopté en novembre dernier et à l'équilibre qui avait pu être trouvé avec l'Assemblée nationale et le Sénat entre plusieurs exigences parfois antagonistes dans certaines régions », à l'exception toutefois de l'objectif systématique d'un nombre impair de conseillers territoriaux par département (introduit au Sénat à la demande de l'ADF). Une telle exigence conduirait, selon l'étude d'impact, à diminuer ou à augmenter encore la représentation de plusieurs départements aux effectifs déjà très réduits (Aude, Cantal et Mayenne) ou très augmentés (Haute-Garonne). Or, le Gouvernement estime préférable de procéder, chaque fois que possible, à des ajustements plus limités d'une unité lorsque cela suffisait pour respecter les limites autorisées autour de la moyenne régionale.

Notons en outre que cette nouvelle répartition est faite sur la base des chiffres de population des départements authentifiés par le décret n° 2010-1723 du 30 décembre 2010, applicables au 1er janvier 2011 (les derniers chiffres de la population ne modifiant pas les écarts²).

REMARQUES

L'usage de la procédure accélérée est totalement dévoyé. En premier lieu, il n'y a pas urgence à l'adoption de ce texte. Si la loi de réforme des collectivités territoriales, publiée le 16 décembre dernier, entre déjà en application dans son volet consacré à la coopération intercommunale, l'entrée en application des autres dispositions est renvoyée à 2014 et 2015. Par ailleurs, ce texte va selon toute vraisemblance, être adopté conforme par le Sénat dès la première lecture sauf, à ce qu'il y ait un sursaut de la majorité sénatoriale et qu'elle veuille bien enfin, admettre que la création des conseillers territoriaux est une aberration et tourne le dos à la décentralisation et donc à la nécessité de rapprocher les citoyens des décisions.

C'est d'autant plus incompréhensible que les projets de loi n°61 et n° 62 relatifs aux élections et aux régimes des conseillers territoriaux déposés sur le Bureau du Sénat ne seraient pas inscrits à l'ordre du jour de la présente session.

Notons en outre que, selon le rapporteur de l'Assemblée nationale et l'étude d'impact, si nous nous retrouvons aujourd'hui à remettre l'ouvrage sur le métier ce serait à cause des modifications introduites par la majorité sénatoriale lors de l'examen de la réforme territoriale. Chacun a en mémoire les tergiversations qui ont conduit à l'adoption de ce tableau au Sénat (le tableau d'abord supprimé a été rétabli par une nouvelle délibération demandée par le Gouvernement au Sénat - cf infra). Encore une fois, peut-être en punition, le Sénat est saisi en second. La majorité sénatoriale avait lors des débats sur la réforme territoriale protestée contre le fait que ces dispositions aient été alors introduites par un amendement à l'Assemblée nationale.

Pour autant peut-on espérer que le Sénat voterait une question préalable, ce qui serait un signe d'ouverture (jusqu'en 2014) et laisserait le débat ouvert sur la création des conseillers territoriaux....

L'examen de ce projet de loi selon la procédure accélérée, dans un ordre du jour pléthorique, n'a d'autre justification que la volonté du Gouvernement de passer le plus rapidement possible à l'étape du découpage cantonal (celui-ci se faisant par décret en conseil d'État dans le respect des circonscriptions législatives et de l'unité de communes de plus de 3500 habitants) et ce à l'approche des législatives...

LES DÉBATS À L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Ces débats ont été l'occasion pour la Gauche de reprendre les arguments développés contre la création des conseillers territoriaux lors de la réforme territoriale : confusion entre leurs attributions départementales et leurs attributions régionales, difficultés à exercer celles-ci ; cantonalisation du conseil régional avec le risque de bloquer de grands projets et le développement de régions puissantes ; tutelle d'une collectivité sur une autre, suppression de la parité, considérer le conseiller territorial comme un mandat unique revient à institutionnaliser là un cumul de mandats ; le coût de cette réforme sensée faire des économies est un pur contresens.. **(cf l'étude d'impact notamment pour l'impact budgétaire de cette réforme et les simulations du coût des indemnités des conseillers territoriaux).**

Concernant ce dernier point (les économies) – qui a justifié cette réforme -, le président de l'ARF a chiffré le coût à 1md d'euros (construction d'hémicycles plus grands, fonctionnement des groupes, déplacement des élus, parcs automobiles X4. Selon l'étude d'impact, celui-ci s'élèvera à une trentaine de millions d'euros pour l'ensemble des départements et des régions françaises. (cf annexe II Etude d'impact : économies sur les indemnités p. 8)

La question de faire davantage appel aux suppléants et de leurs indemnisations reste sans réponse.

Le projet de loi n°61 relatif à l'élection des conseillers territoriaux et au renforcement de la démocratie locale est en effet sur le bureau du Sénat mais son examen au cours de cette session est improbable. Il a notamment pour objet de fixer le seuil à partir duquel le conseil municipal est désigné au scrutin de liste.

Les députés socialistes ont annoncé le dépôt d'un recours au Conseil constitutionnel et défendu une dizaine d'amendements (cf infra fin de note annexe I p. 7).

LA DÉCISION DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL

Celui-ci a admis la constitutionnalité du nombre minimal de quinze conseillers par département, lequel autorise une exception à la règle des plus ou moins 20 % : « en fixant ce seuil, le législateur a estimé qu'il constituait un minimum pour assurer le fonctionnement normal d'une assemblée délibérante locale ; (...) l'objectif ainsi poursuivi tend à assurer la mise en œuvre du troisième alinéa de l'article 72 de la Constitution ; (...) la fixation de ce seuil n'est pas entachée d'une erreur manifeste d'appréciation ».

Il a également rappelé que « l'organe délibérant d'un département ou d'une région de la République doit être élu sur des bases essentiellement démographiques selon une répartition des sièges et une délimitation des circonscriptions respectant au mieux l'égalité devant le suffrage ; (...) s'il ne s'ensuit pas que la répartition des sièges doive être nécessairement proportionnelle à la population de chaque département ou région ni qu'il ne puisse être tenu compte d'autres impératifs d'intérêt général, ces considérations ne peuvent toutefois intervenir que dans **une mesure limitée** ».

En l'espèce, le Conseil constitutionnel a jugé que le rapport entre le nombre de conseillers territoriaux d'un département et la population de celui-ci s'écartait de la moyenne régionale dans une mesure « manifestement disproportionnée» dans six départements : la Meuse (-4), le Cantal (-1), l'Aude (+1), la Haute-Garonne (+1) , la Mayenne(-1) et la Savoie(-1). Le rapporteur de l'Assemblée nationale relève par ailleurs que ce sont les modifications introduites au Sénat qui en seraient la cause (cf infra).

Pour apprécier la constitutionnalité des effectifs de conseillers territoriaux par département, le Conseil constitutionnel s'est référé à la limite que s'était fixé le législateur d'un écart maximal de plus ou moins 20 % par rapport à la moyenne régionale. Ensuite, il a « procédé à l'examen des écarts de représentation au sein d'une même région sans prendre en compte les départements dans lesquels le nombre de conseillers territoriaux a été fixé, en raison de leur faible population, en application » du seuil de quinze conseillers territoriaux par département. **Les ratios de représentation ont donc été calculés, dans les régions concernées, en excluant la population des départements bénéficiaires du plancher de quinze élus.** C'est, par exemple, ce qui explique la censure des effectifs dans l'Aude en Languedoc-Roussillon et la conformité à la Constitution des effectifs dans les Bouches-du-Rhône en Provence-Alpes-Côte-D'azur.

Ainsi pour élaborer, ce projet de loi le Gouvernement a reconduit les principes directeurs précités, à l'exception de l'objectif d'un nombre impair de conseillers territoriaux par département. Une telle exigence conduirait selon l'étude d'impact à diminuer ou à augmenter encore la représentation de plusieurs départements aux effectifs déjà très réduits (Aude, Cantal et Mayenne) ou très augmentés (Haute-Garonne). Le Gouvernement a, par conséquent, estimé préférable de procéder, chaque fois que possible, à des ajustements plus limités d'une unité lorsque cela suffisait pour respecter les limites autorisées autour de la moyenne régionale. Il a également pris en compte les chiffres du dernier recensement.

RAPPEL SUR L'ADOPTION DU TABLEAU DES EFFECTIFS LORS DE L'EXAMEN DU PROJET DE LOI PORTANT RÉFORME TERRITORIALE

Le tableau des effectifs adopté par l'Assemblée nationale s'est trouvé disjoint, lors de la deuxième lecture, par la commission des lois du Sénat, en cohérence avec la suppression des dispositions relatives au mode de scrutin des conseillers territoriaux, puis rétabli, en séance publique, par l'adoption d'un amendement présenté par le rapporteur de la commission des lois, avec avis favorable du Gouvernement. Cet amendement reprenait pour l'essentiel les principes qui avaient présidé à la détermination de la répartition initialement proposée. Le Sénat a cependant entendu retenir une option supplémentaire tendant à ce que les conseils généraux comportent systématiquement un nombre impair d'élus, de façon à éviter les situations de majorité indécise qui pourraient nuire à la bonne administration des collectivités départementales. Le Gouvernement s'est rallié à cette formule, qui répondait à une demande répétée de l'Association des Départements de France.

L'amendement ainsi adopté en deuxième lecture au Sénat a été repris quasiment à l'identique par l'Assemblée nationale. La commission mixte paritaire a adopté le tableau ainsi déterminé en ajoutant, comme le Sénat le proposait, deux sièges pour chaque département de la région Picardie et deux sièges dans la région Lorraine.

LES MODIFICATIONS APPORTÉES AU TABLEAU

Dans seize des dix-sept régions n'ayant fait l'objet d'aucune critique de la part du Conseil constitutionnel, les effectifs qui avaient été adoptés par le Parlement dans le tableau censuré **sont repris sans aucun changement**, (les derniers chiffres de la population ne modifiant pas les écarts).

Enfin, dans les six régions auxquelles appartiennent les départements pour lesquels le Conseil constitutionnel a jugé que le nombre de leurs conseillers territoriaux méconnaissait le principe d'égalité devant le suffrage, les effectifs de ces départements sont adaptés a minima pour que le rapport à leur population respective du nombre de leurs conseillers territoriaux ne s'écarte pas de + ou - 20 % de la moyenne régionale, de façon à ce que ce principe soit respecté.

- Dans quatre régions, un seul département fait l'objet d'une modification :

Dans la région Auvergne, **le Cantal** passe de 21 à 20 sièges (-1), l'écart à la moyenne est ramené de 22,9% à 19,6%. Dans la région Languedoc-Roussillon, **l'Aude** passe de 27 à 26 sièges (-1), l'écart à la moyenne régionale est ramené de 21,5% à 19 %.

Dans la région Midi-Pyrénées, **la Haute-Garonne** de 89 à 90 sièges (+1), l'écart à la moyenne régionale est ramené de 20,5% à 19,6%.

Dans la région Pays de la Loire, **la Mayenne** passe de 19 à 18 sièges (-1) ; l'écart à la moyenne régionale passe de 20,5% à 16,6%..

Dans la cinquième région, Lorraine, suite à la décision du Conseil constitutionnel relative à **La Meuse**, ce département passe de 19 sièges au plancher de 15 (-4).

Cette modification ne suffisant pas, au niveau régional cette réduction du nombre total de sièges ayant pour effet de porter à plus de 20 % de la moyenne régionale le ratio d'habitants par conseillers territoriaux dans le département des Vosges. Revenir dans la fourchette de plus ou moins 20 % sans modifier les effectifs des autres départements supposerait d'y faire passer le nombre de conseillers territoriaux de 27 à 24. Afin de limiter la diminution, le tableau proposé s'en tient à une réduction de deux sièges dans **les Vosges** (25 sièges au lieu de 27) et, corrélativement, à une augmentation de deux sièges dans le département de la **Moselle** (53 sièges au lieu de 51). Cette dernière solution a été préférée à une augmentation d'un siège dans chacun des départements de la Moselle et de la Meurthe-et-Moselle, car elle permet de rapprocher de manière identique ces deux départements de la moyenne régionale.

Enfin en Rhône-Alpes, suite à la décision du Conseil constitutionnel **la Savoie** passe de 25 à 24 sièges (-1) ; l'écart à la moyenne régionale est ramené de 20,3% à 16,7%. Par ailleurs, afin de tenir compte dans l'Ardèche des dernières données démographiques et de ne pas réduire davantage les effectifs de ce département, compte tenu de la forte diminution qu'il a déjà subi par rapport au nombre actuel d'élus (19 conseillers territoriaux au lieu de 33 conseillers généraux), il est proposé d'augmenter les effectifs des conseils généraux des deux départements subissant la plus forte baisse de leurs effectifs ainsi les effectifs de **l'Ain** de 33 à 34 sièges (+1) et ceux de **la Drôme** de 27 à 28 sièges (+1).

Dans la région monodépartementale de Guadeloupe, le nombre des futurs conseillers territoriaux est légèrement augmenté (de 43 à 45) pour atténuer la très forte réduction des élus régionaux et départementaux qu'entraînait le nombre retenu précédemment par le Parlement. S'agissant de la Guyane et de la Martinique, le Conseil constitutionnel a en revanche confirmé qu'ils n'avaient pas à figurer dans le tableau. Un projet de loi en cours d'examen au Sénat tend à fixer le nombre de membres des futures assemblées de Guyane et de Martinique.

ANNEXE I

Les députés socialistes ont annoncé le dépôt d'un recours au Conseil constitutionnel et défendu une dizaine d'amendements parmi ceux-ci :

- Suppression des articles 1 et 2 pour marquer leur opposition au conseiller territorial élu hybride mi-conseiller général, mi-conseiller régional
- Abrogation de l'article 5 de la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales.
- Retour au seuil de 10% pour se présenter au second tour des cantonales ;
- Organisation le même jour des élections municipales, générales et régionales dès 2014
- Remplacement de la dénomination de conseil général par celle de conseil départemental.
- Précise que chaque catégorie de collectivité composant le collège électoral sénatorial dispose d'une représentation propre ; le Conseil constitutionnel impose que les différentes collectivités territoriales soient représentées au Sénat, mais n'exige pas que chaque catégorie de collectivités dispose d'une représentation propre et donc n'impose pas de distinguer les élus de l'assemblée départementale de ceux de l'assemblée régionale.
- Affirme que le principe de libre administration des collectivités territoriales par des conseils élus implique nécessairement une élection distincte, l'une ayant vocation à désigner les conseillers généraux, l'autre les conseillers régionaux ».
- Affirme que le principe d'interdiction de la tutelle implique qu'une collectivité ne peut pas décider pour une autre dans un domaine qui relève de leur compétence partagée, et a fortiori dans un domaine de compétence propre
- Affirme que le principe de liberté de suffrage implique que, pour l'élection des membres de l'assemblée délibérante de collectivités différentes, l'électeur puisse se prononcer par autant de votes.

ANNEXE II

Economies sur les indemnités

Sur le plan financier, l'étude d'impact du projet de loi justifie la création des conseillers territoriaux, en pointant notamment les économies qui en résulteront pour les collectivités sur le montant des indemnités versées aux élus, du fait qu'ils siègeront à la fois aux assemblées régionales et départementales.

Selon cette étude, la réforme «fait apparaître un coût pour les finances locales de 134,3 millions d'euros par an, dont 16,1 millions à la charge des conseils généraux et 118,2 millions d'euros à la charge des conseils régionaux. Cette dépense correspond à une diminution de 25% en comparaison du montant cumulé des indemnités sur les bases actuelles (179,2 millions d'euros).»

Les indemnités des conseillers territoriaux correspondront au montant attribué actuellement aux conseillers régionaux, majoré de 20%. Pour les présidents des conseils généraux et régionaux, le niveau indemnitaire est resté identique, soit, 145% de l'indice brut 1015 de manière uniforme. Pour les vice-présidents, l'indemnité est égale à celle du conseiller territorial majorée de 20% et pour les membres de la commission permanente, l'indemnité est égale à celle du conseiller territorial majorée de 5%.

Conformément à ce que prévoit le projet de loi relatif à l'élection des conseillers territoriaux et au renforcement de la démocratie locale, qui n'est toujours pas inscrit à l'ordre du jour du Sénat, les régions fixent et prennent en charge le régime indemnitaire des conseillers territoriaux, les départements ne supportant que les majorations d'indemnités qu'ils attribuent à leurs exécutifs (président, vice-présidents, membres de la commission permanente).

¹ Le Conseil constitutionnel a jugé que le rapport entre le nombre de conseillers territoriaux d'un département et la population de celui-ci s'écartait de la moyenne régionale dans une mesure « manifestement disproportionnée » dans six départements.

² Les chiffres de ce nouveau recensement ne remettent pas en cause la répartition des conseillers territoriaux dans les départements qui n'ont pas fait l'objet de censure du Conseil constitutionnel, à l'exception de l'Ardèche et celle-ci appartient à une région pour laquelle le tableau doit être corrigé.

Intervention . . .

Gestion effective du risque de submersion marine [Discussion générale]

par **Alain ANZIANI**, sénateur de la Gironde, auteur de la proposition de loi n° 173
[séance du mardi 3 mai 2011]

Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, cette double proposition de loi – je préfère l'appeler ainsi plutôt que de parler de deux propositions de loi – tendant à assurer une gestion effective du risque de submersion marine a d'abord un grand mérite, loin d'être anodin : lutter contre l'oubli ou contre une forme d'oubli, qui s'appelle la banalisation.



Nous sommes toujours menacés par l'oubli. Ce qui nous semblait essentiel à la fin du mois de février 2010, nous avons déjà tendance à en relativiser l'importance au début du mois de mai 2011. Nous prenons en effet en compte le coût des mesures à prendre, la rareté de l'argent public, les sacrifices à consentir, y compris pour ceux qui doivent abandonner leur habitation. Voyant toutes ces contraintes s'accumuler, nous nous concentrons sur les difficultés du moment pour oublier finalement le risque de tempêtes futures en nous disant « nous avons le temps ». Pourtant, le temps presse !

La tempête Xynthia nous a rappelé avec cruauté, comme Bruno Retailleau l'a souligné, que nos sociétés, même si elles possèdent une technologie hautement développée, restent d'une très grande fragilité face aux catastrophes naturelles. Selon les chiffres qui viennent de nous être communiqués par le cabinet Ubyrisk, de 2001 à 2010, six cent soixante-dix catastrophes naturelles ont frappé notre pays, soit soixante-sept par an. Parmi elles, nous trouvons non seulement la canicule, notamment celle de 2003, responsable d'un nombre considérable de morts, mais aussi les avalanches, les tempêtes, les inondations, en particulier cette forme spécifique que consti-

tuent les submersions marines. Au total, ces événements ont causé la mort de plus de 15 000 personnes pendant cette période.

Ces catastrophes ont également un coût économique considérable : 30 milliards d'euros depuis 2001. J'appelle l'attention de chacun sur le fait que ce coût est nettement supérieur à celui de l'ensemble des mesures de prévention que nous devons envisager de prendre. Cependant, même s'ils sont déjà considérables, tous ces chiffres sont marginaux si nous les comparons à ceux de l'ensemble des dommages causés dans le monde par des catastrophes naturelles. Pour la seule année 2010, 304 000 morts ont été recensés, et ce sans compter le séisme au Japon. Le coût économique s'est élevé, selon l'assureur Swiss Re, à 218 milliards de dollars pour la même période. En outre, cela vient d'être dit, ces catastrophes majeures ont tendance à s'accélérer. L'une des causes est bien identifiée : le dérèglement climatique. Le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat, le GIEC, a noté que le niveau moyen de la mer devrait augmenter de neuf à quatre-vingt-huit centimètres entre 1990 et 2100. La fourchette est un peu large, mais la tendance, on le voit bien, est probablement supérieure à un demi-mètre. Les scientifiques néerlandais ont calculé qu'une telle augmentation multiplierait les phénomènes météorologiques extrêmes. Selon le chiffre qui nous a été communiqué aux Pays-Bas, une simple élévation de cinquante centimètres du niveau de la mer pourra entraîner dix fois plus d'événements de ce type, le risque centennal devenant un risque décennal.

Nous savons donc que le risque de voir se former une nouvelle tempête Xynthia s'accroîtra dans les années à venir. Un tel phénomène provoquera des dommages de plus en plus importants. La raison, que nous avons soulignée dans le rapport, est simple : le nombre de personnes vivant le long du littoral augmente. Aujourd'hui, près de 40 % de la population mondiale vit à moins de cinquante kilomètres des côtes.

En France, le littoral a absorbé un quart de la croissance de la population française, soit deux millions d'habitants, entre 1936 et 1968. Cette tendance va s'accroître. Le risque d'inondation est d'ores et déjà le premier risque de catastrophe naturelle en France. Il concerne une commune sur trois, dont mille communes du littoral.

Mes chers collègues, Xynthia, ses dizaines de morts, ses milliers de sinistrés, sa désolation ont provoqué une émotion intense dans notre pays. À mon tour, je tiens à saluer les familles des victimes et à m'associer aux paroles qui ont été prononcées tout à l'heure à l'intention de tous ceux qui ont porté secours à cette population en détresse.

À la demande de M. le président Larcher et du Sénat unanime, notre commission a créé une mission d'information. Je tiens à saluer une nouvelle fois l'esprit dans lequel cette mission a été conduite, à remercier en particulier son président, Bruno Retailleau, qui a déployé une énergie fantastique pour mener à bien des tâches particulièrement difficiles. Je vous rappelle que nous avons abouti à un accord, chose rare, ce qui montre notre sens de l'intérêt général. Notre rapport dénonce les insuffisances du système d'alerte, la prévision météorologique pas toujours à la hauteur des attentes, la prévention, le droit des sols sans doute pas non plus tout à fait fiable, la gestion des digues méritant certainement une vigilance croissante. Nous les dénonçons pour une raison simple : si, à l'évidence, nous n'éviterons jamais les catastrophes naturelles, nous avons, nous, la responsabilité, politique dirais-je, de faire en sorte que les dommages causés par ce fléau naturel et ses conséquences puissent être de moins en moins importants. Notre mission de parlementaires ne doit pas se limiter à rédiger rapports ; elle nous oblige à tirer des conclusions législatives d'une situation. C'est ce que nous faisons aujourd'hui au travers de cette double proposition de loi. À cet égard, je tiens à remercier les deux commissions qui les ont enrichies, la commission de l'économie, que vous présidez, monsieur Emorine, et la commission des lois – j'ai une pensée pour son président, M. Hiest – ainsi que nos deux rapporteurs.

Qu'avons-nous constaté et quelles leçons en tirons-nous aujourd'hui ? Tout d'abord, un premier constat laisse presque pantois : nous sommes aveugles devant l'évidence. Le risque d'inondation, le premier des risques naturels avants-nous dit, est ignoré dans notre droit.

C'est stupéfiant ! Nous avons tellement sous-estimé le risque d'inondation qu'il n'apparaît pas de façon explicite dans notre droit. Pourtant, la France compte huit cent soixante-quatre communes qui se situent entre zéro et deux mètres au-dessus du niveau de la mer. Dans ces communes, nous n'avons trouvé que quarante-six plans de prévention des risques naturels approuvés, alors que 235 000 maisons y ont été construites. De même, nous avons été frappés, dans les zones les plus exposées, par la quasi-inexistence des plans communaux de sauvegarde et, s'ils existaient, par la faiblesse parfois de leur contenu, il faut l'avouer.

Nos propositions de loi remédient, je l'espère, à cette déficience de la prévention. Le risque de submersion est enfin intégré dans les différents documents de prévention. Les plans de prévention des risques d'inondation, les PPRI, deviennent obligatoires, de même que les plans communaux de sauvegarde, avec des exercices de simulation. Ensuite, tout au long de notre mission, nous avons également constaté le développement d'une urbanisation, que je me permettrai de qualifier de complaisance. Ici ou là, des lotissements ont été construits dans des zones manifestement dangereuses. Dans la cuvette de La Faute-sur-Mer, un plan d'occupation des sols, ou POS, élaboré voilà vingt-cinq ans, classait en zone NA, c'est-à-dire urbanisable à court terme, le secteur qui a connu le plus grand nombre de victimes. Ailleurs, des maisons ont été édifiées sans permis ou, dans quelques cas, sur le domaine public maritime de l'État, toujours directement en front de mer, c'est-à-dire dans la zone la plus exposée au risque. Cent cinquante maisons ont été ainsi illégalement construites dans le secteur de la Pointe sur la commune de L'Aiguillon-sur-Mer.

L'article 4 du texte rompt avec un droit de l'urbanisme aveugle sur l'essentiel. La protection des vies humaines devient une condition du droit de construire. Cet objectif s'accompagne de mesures simples : plus de permis tacites dans les zones à risque ; mise en conformité des plans locaux d'urbanisme, des cartes communales et des schémas de cohérence territoriale, les SCOT, avec les plans de prévention des risques d'inondation, qui occupent désormais une place primordiale dans la hiérarchie des normes ; pouvoirs donnés au préfet pour faire appliquer ces règles en cas d'inaction des responsables locaux. L'État devra toutefois se donner les moyens d'assurer un contrôle de légalité, lequel est sou-

vent devenu, pour des raisons budgétaires, une véritable « passoire », pour reprendre une expression qu'il nous est arrivé d'entendre. La vérité est là : entre 2000 et 2009, les représentants de l'État en Vendée et en Charente-Maritime n'ont effectué que quarante-neuf recours devant le juge administratif, c'est-à-dire moins de 0,01 % de la totalité des cas de recours.

Notre troisième grande proposition porte sur les ouvrages de protection. Nous connaissons tous le débat sur les digues. Selon nous, la digue n'est pas une protection absolue. Ce serait une erreur de penser que, à elle seule, elle annulerait tout risque. Elle n'est pas davantage un moyen d'échapper à la délimitation de zones non constructibles ou même à la destruction d'habitations exposées à un risque mortel. La digue, comme les dunes, sont pour nous des solutions nécessaires, mais non suffisantes. La mise en œuvre de cette solution nécessite d'identifier qui est propriétaire de l'ouvrage, car nous savons qu'il existe des digues orphelines, qui le gère et selon quelles normes – des normes qu'il nous appartiendra de définir ! –, qui le contrôle et, comme toujours, qui finance. Je crois que nos deux propositions de loi comportent sur tous ces points des avancées significatives, notamment en favorisant les mécanismes de transferts de propriété des digues abandonnées. Reste la question primordiale du financement. Selon nos estimations, un kilomètre de digue nécessite 1 million à 2 millions d'euros. Nous avons proposé d'accroître les ressources du fonds Barnier. Le Gouvernement vient de nous opposer, au travers d'un amendement, que ces ressources étaient suffisantes. J'espère qu'elles le seront durablement et qu'elles éviteront de recourir aux contributions locales, ce qui a été le cas au cours des dernières années. Sans doute nous fournirez-vous toutes les précisions nécessaires à cet égard, monsieur le secrétaire d'État. De même, je constate que l'idée de moduler le taux de la future taxe d'aménagement en fonction de l'exposition au risque a fait l'objet de critiques, dont je comprends le sens. Selon ses détracteurs, elle ne serait pas en accord avec le principe de solidarité.

Je rappelle que cette idée nous vient des Pays-Bas, où cette modulation des ressources, et donc des prélèvements, en fonction des risques est appliquée de façon bien plus systématique que ce que nous proposons.

Pour notre part, nous souhaitons laisser les communes libres de moduler les cotisations et les futurs taux de la taxe d'aménagement en fonction des risques. Ces recettes iront dans les caisses des communes. Celles qui ne souhaiteront pas avoir recours à cette modulation seront tout à fait libres de ne pas le faire.

Je voudrais également émettre deux vœux. Tout d'abord, je souhaite que ce texte trouve une issue rapide devant l'Assemblée nationale. Outre que cela nous ferait plaisir, ce qui n'est pas le plus important, ce serait faire œuvre utile. J'invite donc nos collègues députés à inscrire très rapidement ce texte à l'ordre du jour de leurs débats.

Ensuite, je souhaite que l'État joue son rôle. Sans une volonté forte de l'État, plusieurs préconisations de notre rapport qui ne relèvent pas de la loi n'aboutiront jamais. Évidemment, tout ne relève pas de la compétence du législateur ... Le rapport évoque la nécessité de renforcer la prévision météorologique ou la prévision des risques à terre, de modifier profondément les systèmes d'alerte dont la défaillance a été la cause de pertes de vies humaines, de coordonner les différentes zones de défense – nous avons constaté, à notre grand effarement, que des accidents entre hélicoptères de différentes régions auraient pu se produire ! –, et de renforcer le contrôle de légalité en y affectant des moyens en personnel.

J'observe également que la commission des finances a opposé l'article 40 à un amendement tendant à élargir la procédure d'expropriation pour risque naturel majeur aux érosions marines. Nous connaissons les vertus et les vices de cet article ... Pour ma part, je considère qu'il est véritablement nécessaire de prendre en compte ce type de risque. Je m'adresse au représentant du Gouvernement : il y a là un gisement majeur de catastrophes et de pertes de vies humaines. Invoquer l'article 40 ne permettra pas de résoudre la question ! J'appelle donc le Gouvernement à trouver une solution pour régler le problème dans son entier. Nous aurons ainsi fait œuvre utile.

Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, il est rare de pouvoir faire œuvre utile, concrète. Je crois que c'est le cas aujourd'hui, et je tiens à vous en remercier tous.

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

Gestion effective du risque de submersion marine [Discussion générale]

par Roland COURTEAU, sénateur de l'Aude
[séance du mardi 3 mai 2011]

Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, cela a été dit avec beaucoup de force par nombre d'intervenants : il faut que les choses bougent ! Je ne saurais mieux dire. Voilà un texte d'une extrême importance, un immense défi à relever et, d'emblée, je voudrais avoir une pensée pour les victimes et leurs familles.



Je tiens aussi, dès cet instant, à rendre un hommage appuyé à la mission commune d'information du Sénat sur les conséquences de la tempête Xynthia, à ses membres, bien sûr, et, plus particulièrement, à son président, Bruno Retailleau, et à son rapporteur, Alain Anziani.

Je veux d'abord les féliciter pour la qualité de leur rapport intitulé Xynthia : une culture du risque pour éviter de nouveaux drames. Tout est dit en quelques mots. Il est en effet très vrai que, si les catastrophes naturelles ne peuvent être évitées, les drames que celles-ci provoquent pourraient, eux, souvent l'être. Voilà, en tout cas, une initiative qui aura déclenché une vaste réflexion collective pour comprendre ce qui s'est passé et faire en sorte que de tels drames ne se reproduisent plus. Je veux ensuite féliciter Bruno Retailleau et Alain Anziani pour leur initiative visant à formaliser, par ces deux propositions de loi, les recommandations de nature législative de la mission. Je pense en effet qu'il était capital de tirer toutes les conséquences de ces catastrophes naturelles, tout en faisant, comme cela a été dit, « un juste partage entre la fatalité, d'une part, et la prévention des risques, d'autre part ».

Globalement, le groupe socialiste est favorable à ces deux propositions de loi et aux principales dispositions qui nous sont soumises, à quelques remarques près, qui justifient d'ailleurs nos amendements. J'espère que, à l'issue de notre discussion, on pourra dire, comme vous l'avez vous-même souligné, monsieur le rapporteur, qu'il y a eu un avant et un après Xynthia. Notre pays est de plus en plus souvent confronté à des phénomènes météorologiques extrêmes et, donc, à de nombreuses inondations ou submersions marines. Je citerai, à titre d'exemple, la tempête Xynthia en Charente-Maritime et en Vendée, les récentes inondations dans le Var ou encore les terribles inondations dans l'Aude, en 1999. Dans tous les cas, ils ont provoqué des drames et des traumatismes durables. D'ailleurs, l'Aude, sur l'initiative de son conseil général et de son président, Marcel Rainaud, a, depuis lors, lancé un très important plan de prévention des crues : 130 PPRI et autant de plans communaux de sauvegarde.

Cela dit, la multiplication de ces phénomènes météorologiques liés au dérèglement climatique, qui ne vont malheureusement aller qu'en s'aggravant, doit impérativement et urgemment être prise en compte, notamment dans cette spécificité des risques que sont les submersions marines. En effet, jusqu'à présent, les plans de prévention des risques consacrés aux inondations ne traitent que des seuls risques de crues. Il faut le souligner avec d'autant plus de force que nous assistons, depuis ces dernières années, à un nouveau phénomène, je veux parler de la littoralisation, c'est-à-dire l'accroissement de l'occupation humaine des régions côtières. Dans un tel contexte, gardons-nous aussi d'omettre de prendre en compte cet autre phénomène qui résulte du réchauffement climatique : je veux parler de la hausse du niveau des océans et des mers. Ainsi, les extrapolations générales conduisent les chercheurs à prévoir une hausse évaluée entre quarante centimètres et un mètre à l'horizon de 2100 compte tenu des incertitudes concernant l'évolution des régions polaires.

Voilà encore un élément à prendre en compte dans la perspective des mesures d'adaptation possibles et de la mise en œuvre des PPRI.

Ne faut-il pas considérer l'interdiction de constructions nouvelles, dans la « bande de cent mètres », comme un minimum ? À ce propos, nous reprenons volontiers l'amendement de M. de Legge. Examiné en commission mais non retenu, il permettrait notamment d'étendre la « bande de cent mètres » par le PLU pour limiter l'exposition des populations aux risques naturels.

Dois-je préciser que, à ces problèmes d'origine plutôt météorologique, il faudrait ajouter la prise en compte de certains autres phénomènes, d'origine géologique, tels que les séismes sous-marins et autres instabilités gravitaires susceptibles de provoquer ces phénomènes que sont les tsunamis ? Nulle mer, nul océan sur la planète n'est à l'abri de ce risque, et la France ne l'est pas davantage ! Il est à noter que ce type de risque est tout à fait distinct, dans ses causes et dans ses effets, de celui qui est relatif aux submersions marines issues des tempêtes. Ces particularités plaident donc pour une prévention et une gestion particulières de ce risque avec, notamment, des dispositifs d'alerte totalement distincts des dispositifs d'alerte météorologique.

Croyez-moi, chers collègues, de tels phénomènes ne se manifestent pas que chez les autres ! Je laisse chacun libre de son interprétation, mais je tiens à le dire, sur trente ans, la décennie 2001-2010 est celle qui a connu le plus grand nombre d'événements dans le monde. Pour ce qui est de la France, les inondations par crues ou submersions marines arrivent largement en tête des événements dramatiques. On en a relevé cent trente-six en dix ans, comme Alain Anziani l'a rappelé tout à l'heure. Quant à l'année 2010, elle fut l'une des plus meurtrières depuis vingt ans. Qu'en sera-t-il de l'actuelle décennie ? Et pourtant, une fois retombée l'émotion, l'oubli s'installe trop fréquemment ! Dès lors, entretenir le souvenir de tels drames serait certainement l'une des garanties qu'ils ne se reproduiront pas ou se reproduiront moins, à la condition aussi et surtout que nous développons une réelle culture du risque, comme savaient le faire avec efficacité nos anciens.

Or les nouvelles populations, aux cultures souvent plus urbaines, et au-delà d'elles, les nouvelles générations

n'ont plus cette culture du risque. Pourtant, seules les sociétés qui auront su développer une culture des dangers de la nature et de la mer seront suffisamment préparées pour se protéger.

Oui, il importe par-dessus tout de redonner vie à cette culture et de la maintenir vivante, à l'image de certains pays, comme les Pays-Bas ! L'institution d'une journée nationale de prévention des risques naturels devrait, en partie, nous y aider, de même que les exercices de simulation, les actions de sensibilisation de terrain, dans le cadre de la mise en œuvre de plans communaux de sauvegarde destinés à être régulièrement diffusés auprès des populations concernées. Pour l'heure, le constat est plutôt amer : en permettant à des populations de s'installer dans des zones à risque, force a été de constater qu'un aléa naturel pouvait alors se transformer en désastre. Que n'a-t-on remarqué plus tôt que le territoire français n'était couvert que partiellement par des PPRI et que les communes littorales l'étaient encore moins ! C'est aussi un impératif : l'urbanisme doit, de manière contraignante, s'adapter aux conclusions des PPRI.

Je suis donc très heureux de constater que les deux propositions de loi identiques de nos collègues Retailleau et Anziani apportent suffisamment de réponses aptes à concilier la gestion du risque et l'aménagement de l'espace littoral. À quelques remarques près, nous approuvons, je le répète, l'ensemble des dispositions de ces textes. Effectivement, comme cela a été récemment souligné, il y a une véritable priorité à réduire la vulnérabilité, à améliorer la chaîne prévision-alerte, à porter l'effort sur les plans communaux de sauvegarde et, surtout, à conforter les ouvrages de protection. Concernant les ouvrages de protection, je m'associe bien volontiers aux fortes demandes de Bruno Retailleau et d'Alain Anziani visant à porter à 40 % le montant de l'aide fournie par le fonds Barnier dans les zones où les PPR sont prescrits, et non plus seulement approuvés.

Se pose aussi un problème majeur : la clarification du régime de propriété des digues. Selon le rapport du Centre européen de prévention du risque d'inondation, le CEPRI, instance présidée par notre collègue Éric Doligé, 3 000 kilomètres sont en bon état et 5 600 kilomètres sont dans un état très dégradé. J'imagine que la proportion doit être la même pour les quelque 500 kilomètres de digues contre les submersions marines.

Combien d'années faudra-t-il pour conforter tout cela ? Quinze ans ? Vingt ans ? Et je ne parle pas du casse-tête consistant à trouver les propriétaires ! Trois mille kilomètres de digues seraient sans propriétaires identifiés. Faudra-t-il modifier l'arsenal législatif concernant la reconstitution de propriété et l'organisation de la gestion ?

J'aborde maintenant un autre point, qui porte toujours sur les ouvrages de protection.

À l'article 1er, nous proposerons d'entériner le principe dit de « transparence des digues », selon lequel, dans la délimitation du zonage des PPR, les surfaces qui seraient atteintes par les eaux, si les digues venaient à être rompues ou submergées, doivent être considérées comme inondables. Il s'agit d'éviter une sorte d'illusion de sécurité créée par les digues, ce qui limiterait d'autant la culture du risque. Il est un autre sujet de préoccupation que nous souhaitons dissiper par voie d'amendement. Nous considérons que le souci de mise en cohérence des aménagements opérés sur un territoire face au risque d'inondation doit aussi viser les infrastructures de transports susceptibles de constituer, dans une zone inondable, un facteur aggravant par le blocage ou le ralentissement de l'écoulement des eaux et, par conséquent, de mettre en danger les populations. Je pense, hélas ! à un exemple bien précis que j'évoquerai lors de l'examen des articles.

Par ailleurs, je salue l'initiative consistant à intégrer, dans l'article L. 121-1 du code de l'urbanisme, qui définit les dispositions générales communes aux SCOT, aux PLU et aux cartes communales, un nouvel objectif de protection des vies humaines face aux risques naturels majeurs. Jusqu'à présent, cet objectif n'était mentionné que dans le code de l'environnement. Je salue également la volonté des auteurs de ces deux propositions de loi identiques de « faire coïncider parfaitement la carte du risque et la carte d'occupation des sols ».

Nous partageons aussi le souhait de la commission et de son rapporteur, d'une part, de rétablir dans le texte le droit actuel aux termes duquel les PPR valent servitude d'utilité publique et, d'autre part, de prévoir que toutes les dispositions contraires au PPR doivent être supprimées des PLU, des cartes communales ainsi que des SCOT, selon le souhait de notre collègue Alain Anziani.

Nous souhaitons par ailleurs que les plans communaux de sauvegarde soient mis en place dans les communes littorales, notamment dans les cas où le risque de tsunami serait visé dans le schéma départemental d'analyse et de couverture des risques.

Bien sûr, les articles tendant à rendre prioritaires les appels d'urgence en cas de crise ou l'article visant à compenser les pertes de bases d'imposition à la suite d'une catastrophe naturelle recueillent notre entier soutien.

J'en viens maintenant à deux points qui n'emportent pas totalement notre adhésion.

Sur le premier, je n'ai plus rien à ajouter aux propos que j'ai tenus en commission, puisque vous avez eu l'heureuse idée, monsieur le rapporteur, de proposer la suppression de l'article visant à moduler les primes et cotisations additionnelles d'assurance en fonction du risque de catastrophe naturelle.

Le second point concerne l'article 10 et la majoration de la taxe locale d'équipement ou taxe d'aménagement. En commission, j'ai également fait part de mes fortes préoccupations, mais en vain. En effet, selon cet article, le taux de cette taxe pourrait être porté jusqu'à 20 % dans certains secteurs au regard de la nécessité de créer ou de réhabiliter des ouvrages de protection dans les communes disposant d'un PPR approuvé. Certes, je reconnais que les auteurs de cette double proposition de loi ont le souci légitime de trouver des financements. En autorisant l'augmentation des taux jusqu'à 20 % dans certains secteurs pour réaliser les travaux de voirie ou de réseau, la réforme leur a ouvert une réelle opportunité pour financer des ouvrages de protection.

Il n'en reste pas moins qu'une telle disposition nous semble contraire à la logique actuelle, qui veut que soient exclus du champ d'application de cette taxe les aménagements sur des biens construits qui sont justement prescrits par un PPRN. Je reviendrai sur ce sujet lors de l'examen des articles, puisque nous avons déposé un amendement de suppression de l'article 10.

En permettant d'instaurer un droit de délaissement dans les secteurs présentant un danger grave, l'article 20 pose également problème.

Ce dispositif existe d'ailleurs pour les risques technologiques avec, toutefois, une procédure de financement tripartite, donc particulière. En théorie, la proposition paraissait intéressante. Cependant, telle qu'elle était rédigée, elle exposait les communes à supporter seules le coût d'acquisition de ces constructions. Sa suppression était donc nécessaire.

Avant de conclure, permettez-moi d'évoquer un autre sujet de préoccupation : le risque de tsunami sur les côtes françaises. Oui, le risque est certain et, jusqu'à ces dernières années, l'impréparation de la France était manifeste ! Tel est d'ailleurs l'intitulé de l'un des deux rapports que j'ai présentés sur la question devant l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques au mois de décembre 2007. La quinzaine de préconisations qu'il contenait ont été suivies d'effet, au moins pour l'Atlantique Nord-Est et la Méditerranée, puisque la zone qui s'étend des Açores à la Sicile sera couverte à compter du second semestre de l'année 2012 par le Centre national d'alerte aux tsunamis, le CENALT, en liaison avec les pays riverains. Monsieur le secrétaire d'État, voilà qui me satisfait.

D'ores et déjà, les financements sont acquis au travers des 14 millions d'euros accordés par le ministère de l'environnement et par le ministère de l'intérieur. Il restera cependant à traiter le problème des Antilles. Nous aurons à défendre plusieurs amendements sur la problématique relative aux tsunamis, mais, à toutes fins utiles, un bref rappel historique s'impose.

Au cours du seul xxe siècle, on a dénombré dans le monde 911 tsunamis : 76 % d'entre eux se sont produits dans l'océan Pacifique, 10 % dans l'océan Atlantique, 10 % en mer Méditerranée et 4 % seulement dans l'océan Indien, à tel point que cet océan était considéré comme le plus sûr au regard du risque de tsunami. Or, en 2004, le tsunami en Indonésie a provoqué 250 000 morts. Mes chers collègues, il n'y a pas un seul océan, pas une seule mer sur cette planète qui soit à l'abri du risque de tsunami. En 1908, le tsunami de Messine a fait 35 000 morts. En 1979, le tsunami au large de Nice, sur Antibes, a entraîné la mort de 11 personnes. En 2003, le tsunami, après avoir frappé les Baléares – avec des vagues de quatre mètres –, a touché les côtes françaises de façon très modérée, même si 150 bateaux ont coulé dans nos ports.

Le risque existe. Il ne s'agit pas de l'exagérer ; il ne s'agit pas non plus de le nier ou de le minimiser, comme l'a fait trop longtemps l'Espagne, qui, d'ailleurs, s'est ravisée depuis. Il faut savoir profiter de nos connaissances pour mieux nous protéger.

Comme l'a si bien décrit Thierry Gentet : « L'homme ne dominant pas la nature, il nous revient de faire preuve d'humilité par rapport à tous les dangers naturels, d'être responsables et de savoir profiter de ses connaissances pour mieux nous protéger ». Au regard des vies exposées, dans ce cas comme dans tous les autres, je ne saurais mieux dire.

Intervention . . .

Gestion effective du risque de submersion marine [Discussion générale]

par **Nicole BONNEFOY**, sénatrice de la Charente
[séance du mardi 3 mai 2011]

Madame la présidente, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, cela fait plus d'un an que la tempête Xynthia s'est abattue sur l'ouest de notre pays, et les plaies sont loin d'être refermées. Certains sinistrés pleurent encore les victimes quand d'autres se battent pour reprendre, tant bien que mal, une vie normale.



Xynthia a été d'une ampleur exceptionnelle, conjonction de plusieurs phénomènes naturels imprévisibles qui expliquent sa brutalité. Malheureusement, nous pouvons craindre que seule son ampleur soit hors du commun. En effet, l'actualité nous démontre chaque jour que les catastrophes naturelles ne cessent de se multiplier.

Des tempêtes de 1999 à celles de Xynthia ou de Klaus, en passant par les inondations survenues dans le Var en 2010, il semble évident que nous devons reconsidérer notre politique en matière de gestion des risques car ces phénomènes sont de plus en plus fréquents et appelés à se reproduire.

Un cabinet d'études spécialisé dans les risques naturels a estimé à 670 le nombre de catastrophes naturelles depuis 2001 et l'année 2010 constitue à cet égard un record. Il a chiffré à 13,65 milliards d'euros le « coût total des dommages assurés liés aux catastrophes naturelles ». En prenant en compte les biens non assurés – routes, forêts, infrastructures publiques –, ce coût atteindrait « environ 30 milliards d'euros depuis 2001 ».

Forts de ces constats, nous nous devons de procéder de façon urgente à une remise en cause complète et col-

lective de notre capacité à faire face à ces phénomènes. Il est fort regrettable que ce soit un drame de l'ampleur de Xynthia qui ait été l'élément déclencheur.

L'adage dit que ce sont de nos échecs et de nos erreurs que nous apprenons le plus. C'est encore une fois le cas et, malheureusement, au prix de nombreuses vies humaines.

Reconsidérer notre politique de gestion du risque, c'est donc commencer par faire preuve de beaucoup plus d'humilité en la matière.

L'homme a souvent cru pouvoir maîtriser les éléments et contrôler la nature. Mais cette dernière nous rappelle bien souvent qu'elle est toute puissante et, même armés des technologies les plus avancées, nous ne pouvons lutter.

Il est pourtant de notre devoir d'anticiper au mieux ces catastrophes afin de ne plus jamais les subir de la sorte. Les recommandations de cette proposition de loi sont donc une première étape nécessaire pour doter la France d'une véritable culture du risque.

Elles sont le fruit de plus d'un an de travail et concrétisent une partie des propositions du rapport d'information de juillet 2010.

À ce sujet, je tiens à saluer le travail de nos deux collègues Alain Anziani et Bruno Retailleau, qui ont porté ce sujet difficile et fourni un travail de grande qualité.

Dans le cadre de cette mission d'information, nous nous étions rendus dans les territoires sinistrés, en Vendée et en Charente-Maritime notamment.

À cette occasion, nous avons tous été frappés par l'ampleur des dégâts, tant humains que matériels, tant sociaux qu'économiques.

Puis, très vite, la tristesse a fait place à la stupeur : constructions d'habitation dont plus de 200 000 situées en dessous du niveau de la mer ; permis de construire non ou mal instruits, délivrés à la chaîne, notamment dans des zones soumises à hauts risques ; méconnaissance totale des risques liés aux zones du littoral ; quasi-absence de plans de prévention des risques d'inondation dans les communes sinistrées. La liste pourrait être très largement allongée.

Il a aussi fallu ajouter au désarroi des sinistrés une gestion malheureuse de cette catastrophe, tout du moins dans un premier temps. Il est donc impensable que nous revivions cela et, à ce titre, la tempête Xynthia a dispensé au moins un enseignement positif : celui de nous révéler les graves défaillances de notre système et de nous démontrer, si ce n'était pas encore le cas, que la France n'était absolument pas préparée aux risques de submersion marine.

C'est donc non pas seulement une modification de la législation qui doit avoir lieu, même si elle est indispensable, mais une véritable révolution des mentalités en France dans le domaine de la gestion et de l'appréhension des risques naturels, au niveau tant de l'État, de l'administration et des élus, que des citoyens.

C'est notre système entier qui a failli dans son ensemble et je tiens vraiment à insister sur cette globalité de l'échec car, comme l'a démontré le rapport d'information, la responsabilité a été largement collective. Je regrette qu'à un moment on ait pu rejeter la faute sur les élus locaux, en première ligne sur ce drame, occultant toutes les autres responsabilités de l'État et de l'administration française.

Si faute exclusive il devait y avoir, elle serait imputable au diktat de l'argent et de la pression foncière qui a sévi sur les zones du littoral. En effet, les demandes de permis de construire se sont multipliées de façon exponentielle durant des années.

Les pressions financières étaient telles qu'elles ont nécessairement favorisé des accords précipités et inconsidérés : sans examens préalables des risques encourus ; sans que les décideurs concernés, principalement les maires des petites communes, aient eu les outils en main et les moyens de s'en servir pour évaluer ces risques.

Chacun doit donc prendre sa part de responsabilité et c'est notre devoir de législateur de tirer les leçons de cette tragédie et de tenter d'y apporter des réponses adaptées.

Nous devons mettre en place une véritable politique de l'anticipation et de la gestion des risques qui devra nécessairement passer par une meilleure prévention et une meilleure information dans ce domaine.

Il est impensable que les victimes d'une telle tragédie revivent la gestion hâtive de ce drame, à l'image de ces fameuses zones noires introduites dans la précipitation et de façon unilatérale, qui sont tombées tel un couperet sans possibilité de négociation. Il est donc nécessaire que la France se dote enfin d'une politique adaptée à de tels phénomènes afin de pouvoir en limiter si possible les conséquences.

C'est tout l'objet de cette proposition de loi et nous pouvons nous en féliciter. Mes collègues ont déjà largement exposé ses objectifs, mais je tiens à revenir sur certains d'entre eux, qui me semblent fondamentaux.

En premier lieu, la gestion du risque et l'aménagement du territoire ne pouvant plus être disjoints, cette proposition de loi promeut une approche globale du risque de submersion marine, en adéquation avec la mise en œuvre prochaine de la directive communautaire relative à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation. L'objectif est de consolider la chaîne du risque à chacune de ses étapes : prévention, prévision et gestion.

La prise en compte simultanée des crues et des risques littoraux au sein des plans de prévention des risques d'inondation en était le préalable indispensable. L'affirmation de la suprématie de la prévention des risques sur le droit de l'urbanisme en était une traduction impérieuse.

En effet, la majorité des communes touchées par la tempête Xynthia ne disposait pas de plans de prévention des risques d'inondation. Sur les quelque 900 communes du littoral, environ 5 % seulement en étaient dotées. De plus, même lorsque ces plans existaient, ils n'étaient pas pour autant efficaces, la simple annexion des plans de prévention des risques d'inondation aux documents d'urbanisme n'entraînant pas nécessairement une cohérence entre les deux.

Désormais, les plans de prévention des risques naturels s'imposeront aux documents locaux d'urbanisme, qui devront être révisés dans les plus brefs délais pour être en conformité avec les prescriptions de ces plans. Les maires seront, eux, dans l'obligation d'arrêter des plans communaux de sauvegarde dès lors qu'est prescrit un plan de prévention des risques.

Dans ce cadre, je me félicite que les élus locaux bénéficient d'un appui technique de l'État pour ce faire. En effet, se retrouver dans les méandres de l'administration ou du droit en vigueur n'est pas chose aisée, surtout lorsque l'on est maire d'une petite commune et que l'on ne dispose pas de services importants pour se faire aider. L'aide des services de l'État est donc primordiale et permettra très certainement d'accélérer la mise en conformité des documents d'urbanisme aux plans de prévention des risques naturels.

La proposition de loi vise également à sensibiliser les populations à l'existence du risque en leur inculquant des comportements adaptés en cas de catastrophe naturelle. Cela se fera par le biais d'exercices de simulation et par l'instauration d'une journée nationale de la prévention des risques naturels. Ainsi, nous sensibiliserons le public le plus large possible.

Dans le même temps, les préfets disposeront de tous les leviers nécessaires pour s'assurer de cette mise en conformité. Ils auront également des obligations, comme celle de communiquer aux maires, tous les trois ans, une synthèse des risques naturels auxquels les communes sont exposées.

Pour sa part, l'État devra assumer ses fonctions générales de planification et de contrôle en tant que garant de la sécurité des personnes et des biens. Il devra publier, tous les trois ans, une évaluation globale du fonctionnement des ouvrages de protection contre la mer et les inondations et, tous les six ans, un plan d'action concernant les digues. C'est seulement avec cet effort collectif et cette conscience commune du risque que nous pourrons faire avancer notre pays dans la bonne voie.

Je me félicite donc de l'ensemble de ces mesures qui, en plus de renforcer et de sécuriser substantiellement notre système actuel, responsabilisent l'ensemble des acteurs concernés.

En consolidant l'ensemble de la chaîne de gestion du risque, nous pouvons espérer nous prémunir contre la survenue d'un autre drame de cette ampleur.

Néanmoins, le groupe socialiste proposera une série d'amendements qui, sans remettre en cause l'esprit de ce texte, permettront de l'améliorer.

J'espère que, à l'instar du rapport d'information du mois de juin dernier, cette proposition de loi, une fois modifiée, recueillera l'unanimité de notre Haute Assemblée.

Intervention . . .

Traité avec la Grande-Bretagne et l'Irlande du Nord relatif à des installations radiographiques et hydrodynamiques

[Discussion générale]

par Jean-Louis CARRERE, sénateur des Landes

[séance du mardi 3 mai 2011]

Monsieur le président, monsieur le ministre, monsieur le rapporteur, mes chers collègues, le projet de loi autorisant la ratification du traité entre la République française et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord relatif à des installations radiographiques et hydrodynamiques communes nous offre l'occasion de nous exprimer sur la coopération franco-britannique en matière de défense. Ce traité représente une petite partie d'une coopération qui serait plus vaste et plus stratégique.



Comme l'a déjà dit le rapporteur, le sommet qui s'est tenu à Londres le 2 novembre 2010 a produit un traité de défense et de sécurité, destiné à approfondir dans le long terme la coopération bilatérale entre les forces armées des deux États.

Le projet de loi qui nous est soumis aujourd'hui en fait partie, certes, mais en votant ce texte, on ne peut pas laisser croire... Monsieur le ministre, si je vous dérange dans votre conversation, je peux m'arrêter. Vous avez, me semble-t-il, d'autres occasions de vous entretenir avec les membres de l'UMP. Votre attitude est inconvenante et manque de courtoisie.

Je disais donc qu'on ne peut laisser croire que l'on vote et que l'on approuve l'ensemble de l'association militaire entre la France et le Royaume-Uni, d'autant qu'une telle association mérite encore d'être précisée. Cela m'inspire une première question, monsieur le ministre : quels sont les différents aspects de cette coopération bilatérale ?

Je voudrais évoquer le traité de Londres de novembre 2010. N'oublions pas qu'il y a eu, entre Français et Britanniques, l'accord de Saint-Malo en 1998. Toutefois, une différence existe entre ces deux moments de l'entente franco-britannique et, comme l'a souligné Michelle Demessine, elle est de taille !

L'accord de Saint-Malo, dont les signataires français étaient MM. Chirac et Jospin, était destiné à développer et à consolider la défense européenne et à donner un nouvel élan aux industries et technologies de la défense. Ainsi, il permettait à la Grande-Bretagne de s'insérer utilement dans la construction de la politique européenne de sécurité et de défense. Sur le plan industriel, les avancées ont été importantes ; sur le plan politique européen, en revanche, les espoirs d'alors n'ont pas tous été concrétisés.

Rien de tel aujourd'hui dans l'accord de Londres. Celui-ci confirme bien une démarche, utile certes, peut-être même d'avenir, mais qui reste exclusivement bilatérale. Vous l'avez rappelé, monsieur le rapporteur : outre-Rhin, certains commentateurs ont cru voir dans le nouveau traité de Londres l'amorce d'une politique antiallemande et se sont interrogés sur les raisons d'une telle entente bilatérale excluant les autres pays européens.

Je vous pose donc une deuxième question, monsieur le ministre : envisagez-vous d'ouvrir cette coopération à des pays européens qui manifesteraient leur intérêt ? Sans doute ce traité marque-t-il un tournant majeur dans notre coopération avec les Britanniques. Mais « l'horizon OTAN » ne peut pas être l'alpha et l'oméga de notre politique européenne. Nous aimerions donc savoir si une vision commune se dégage pour faire progresser l'Europe de la défense, aujourd'hui en panne.

L'entente franco-britannique peut aisément se comprendre quand il s'agit du domaine nucléaire militaire.

Le maintien du principe de dissuasion au sein du concept stratégique de l'OTAN, qui était pourtant, semble-t-il, contesté par l'Allemagne, est une preuve de l'utilité de la coopération franco-britannique. Mais le nucléaire militaire n'est que l'un des aspects du problème.

Monsieur le ministre, si ce traité est l'expression de la volonté de créer une alliance forte entre les deux principales puissances militaires européennes, quel est le but politique de cette alliance et quels sont ses objectifs stratégiques ?

Pour ma part, je reste persuadé que l'ensemble de la politique de défense de la France doit s'inscrire dans une coopération approfondie avec ses partenaires de l'Union européenne, si possible avec l'ensemble de ces pays.

Venons-en au contenu même du projet de loi qui concerne en particulier le domaine des technologies liées aux arsenaux nucléaires, dont les aspects techniques ont déjà été très bien explicités par le rapporteur. La construction et l'exploitation conjointes d'une installation de physique expérimentale, dénommée EPURE, à Valduc, en Bourgogne, apparaît comme une application concrète de l'alliance franco-britannique. D'autres coopérations devraient suivre, mais, pour l'instant, seul le projet EPURE est véritablement finalisé. La feuille de route établie au sommet de Londres est fort ambitieuse. Il ne faudrait pas qu'elle suive le même chemin que tant d'autres projets présidentiels... L'installation EPURE permettra de réaliser une économie importante. C'est une promesse, un vœu pieux, presque un acte de foi ! Mais peut-on croire cela aujourd'hui ?

Nous voudrions que cela soit vrai. Hélas ! monsieur le rapporteur, monsieur le ministre, votre gouvernement, et les précédents depuis 2002, ne nous ont pas habitués à la sincérité budgétaire.

Je me contenterai de quelques exemples : les recettes exceptionnelles qui manquent au rendez-vous budgétaire, le trou de plusieurs milliards d'euros – 10 ou 15 milliards ? – dans la programmation militaire précédente, le coût du nouvel immeuble du Pentagone français toujours mal calibré, les bases de défense au nombre et au financement si élastiques, sans parler des derniers budgets, qui sont, selon moi, peu fiables en raison de leur manque de sincérité.

Par conséquent, monsieur le ministre, quand vous affirmez aujourd'hui que cela permettra de réaliser des économies et que ces dernières reviendront à la défense, permettez-moi d'être pour le moins sceptique, voire quelque peu méfiant !

Laissons ces économies virtuelles de côté, tout en espérant qu'elles seront au rendez-vous de nos finances dans quelques années. De mon point de vue, elles ne représentent pas un argument déterminant en faveur du projet.

Pour moi, l'argument important et concluant est qu'il s'agit, avec la mise en place du programme EPURE, de garantir la subsistance de notre dissuasion nucléaire au niveau de stricte suffisance définie naguère par le président François Mitterrand. En lisant le projet de loi et l'étude d'impact qui l'accompagne, j'en conclus que, manifestement, il ne nous était plus possible, à l'horizon 2030, de parvenir seuls à garantir son maintien, d'où la nécessité de cette alliance.

C'est en quelque sorte un constat de faiblesse, un pari sur l'avenir et une réorientation stratégique.

C'est d'abord un constat de faiblesse : ce que nous faisons seuls hier, vous concédez que nous ne pourrons plus, seuls, le faire demain ou après-demain.

C'est ensuite un pari sur l'avenir, parce que cela présuppose que nos amis Britanniques resteront encore longtemps attachés au développement plus au moins autonome de leur force nucléaire. On peut s'interroger. Mais, monsieur le ministre, les Britanniques vous ont peut-être déjà rassuré à ce sujet et vous allez pouvoir nous apporter des réponses sur ce point. C'est du moins ce que j'ai cru comprendre en écoutant les propos du rapporteur. C'est enfin une réorientation stratégique qui donne la priorité aux alliances bilatérales plutôt qu'à une défense européenne commune et qui s'ajoute à la nouvelle orientation traduite par le retour dans le commandement intégré de l'OTAN : voilà qui me semble quelque peu préoccupant ! Par ailleurs, nous savons tous que la Grande-Bretagne est très dépendante des États-Unis pour le nucléaire militaire. Cela n'aura-t-il pas des conséquences sur notre propre autonomie en la matière ? Allons-nous vers un partenariat nucléaire élargi ?

Monsieur le ministre, vous avez certainement des assurances. Pour notre part, nous nous posons vraiment des questions.

Sur le plan technique, le traité sur l'installation commune EPURE nous semble un bon projet. Au regard de l'état de nos finances, nous pouvons dire que, si nous souhaitons le maintien d'une force nucléaire de dissuasion efficace et crédible, nous n'avons pas véritablement le choix. Nous voterons donc ce texte.

En effet, la France et le Royaume-Uni doivent également garantir ces armes sans essais nucléaires, car nos deux pays ont signé le traité d'interdiction complète des essais nucléaires, ce dont nous nous félicitons.

Ce traité, qui interdit tous les essais nucléaires quels que soient leur puissance et le milieu dans lequel ils sont réalisés, offre la possibilité de procéder à des méthodes expérimentales. Les installations comprises dans le traité dont le projet de loi autorise la ratification s'inscrivent dans ce cadre.

Ainsi, cet accord qui rend viable le programme EPURE apparaît comme vital pour le maintien de notre dissuasion nucléaire. Nous ne voulons pas perdre des capacités militaires significatives, nécessaires à notre défense et à celle de l'Europe.

Cet aspect l'emporte aujourd'hui, à l'heure du vote du projet de loi. En revanche, nous ne pouvons pas vous donner quitus sur tous les aspects politiques et stratégiques d'un accord avec les Britanniques, dont les conséquences à long terme sur notre autonomie n'ont pas encore été clairement explicitées par le Gouvernement.

Selon moi, le débat doit se poursuivre. À vrai dire, il ne fait que commencer !

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

Effets sur l'agriculture des départements d'outre-mer des accords conclus par l'Union européenne

[Discussion générale]

par Serge LARCHER, sénateur de la Martinique, co-auteur de la proposition de résolution

[séance du mardi 3 mai 2011]

Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, le 24 septembre 2010, la Commission européenne a transmis au Parlement européen et au Conseil une proposition de règlement portant mesures spécifiques dans le domaine de l'agriculture en faveur des régions ultrapériphériques de l'Union européenne, les RUP.



Il s'agit en fait d'une refonte du régime existant appelé POSEI – programmes d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité. Ce programme a été mis en place voilà plusieurs années déjà pour tenir compte de la situation économique et sociale des RUP. Il répond à deux objectifs : garantir l'approvisionnement des régions ultrapériphériques en produits agricoles, en exonérant de droits de douane certains produits importés ; soutenir l'activité agricole par le biais de mesures en faveur des produits agricoles locaux. Ce régime a fait la preuve de son efficacité, notamment depuis qu'il a été rendu plus flexible en 2006. Dans un rapport publié en octobre 2010, la Cour des comptes européenne a elle-même reconnu l'importance du programme POSEI pour l'agriculture des RUP.

Pour l'outre-mer français, ce programme a représenté 278 millions d'euros l'an dernier.

La proposition de règlement que soumet la Commission ne modifie pas fondamentalement le soutien communautaire à l'agriculture des RUP. Tant mieux, me direz-vous !

En réalité, il faut s'en alarmer.

En effet, le règlement du 19 décembre 2006, qui a étendu le règlement POSEI au secteur de la banane, a admis que, s'il était constaté un changement significatif dans les conditions économiques affectant les sources de revenus dans les régions ultrapériphériques, la Commission européenne devait en tenir compte.

Et c'est bien là que le bât blesse, car la situation a considérablement changé pour l'agriculture ultramarine ces derniers mois. Ainsi, le 15 décembre 2009, a été conclu l'accord multilatéral de Genève sur le commerce de la banane et, au printemps 2010, l'Union européenne a conclu des accords commerciaux avec l'Amérique centrale, d'une part, et avec la Colombie et le Pérou, d'autre part. Or, la proposition de la Commission feint d'ignorer les conséquences désastreuses que risquent d'avoir ces accords commerciaux pour l'agriculture en outre-mer.

En nos qualités respectives de rapporteur et de président de la mission commune d'information sur la situation des départements d'outre-mer, qui s'est réunie en 2009, Éric Doligé et moi-même avons jugé nécessaire d'intervenir.

C'est au nom du comité de suivi des orientations de cette mission, comité créé en octobre 2009, que nous avons donc déposé le 18 janvier 2011 une proposition de résolution européenne pour dénoncer l'indifférence ou le désintérêt de la Commission européenne à l'égard des effets de ces divers accords commerciaux sur l'agriculture des départements d'outre-mer.

En quoi consistent ces accords ?

Les textes viennent seulement d'être paraphés et n'ont pas encore été transmis au Parlement au titre de l'article 88-4 de la Constitution, bien que leur conclusion remonte à plus d'un an. Néanmoins, selon les informations disponibles, nous savons quelles avancées l'Union européenne a obtenues : il s'agit, essentiellement, de la fin des barrières douanières pour ses industries – surtout

l'automobile – et d'un meilleur accès aux marchés péruvien et colombien des vins et spiritueux et des produits laitiers.

En contrepartie, les deux États andins ont obtenu une amélioration du potentiel d'exportation de bananes, de sucre, de rhum et d'autres produits agricoles, affectant le cœur de nos économies ultramarines.

Plus précisément, concernant la banane, production emblématique de nos îles, l'Union européenne va abaisser ses droits de douane à 75 euros par tonne au 1er janvier 2020. Déjà, l'accord multilatéral de Genève sur le commerce de la banane, signé en décembre 2009, s'était conclu par un abaissement progressif des droits de douane de 176 euros à 114 euros la tonne d'ici à 2017.

C'est donc une baisse supplémentaire de 40 euros par tonne qui est consentie sur la taxation des bananes importées des pays andins. Pour la banane, il est certes prévu une sauvegarde spéciale déclenchant une suspension du traitement préférentiel en cas de forte augmentation des importations en provenance de ces pays, mais celle-ci cessera de s'appliquer lorsque le droit préférentiel aura atteint 75 euros par tonne en 2020.

Pour ce qui est du sucre et des produits à teneur élevée en sucre, des contingents à droit nul, assortis d'un taux de croissance annuel, sont consentis à la Colombie et au Pérou.

Pour le rhum, des contingents à droit nul s'appliqueront là aussi pour la Colombie et le Pérou et augmenteront chaque année. Les lignes tarifaires sur le rhum en bouteille seront, pour leur part, démantelées en trois ans.

Enfin, il faut souligner que le commerce des produits de la pêche sera lui aussi très largement libéralisé, avec les conséquences que l'on sait sur ce secteur déjà en difficulté.

De facto, la France et, disons-le sans détour, ses départements d'outre-mer sont incontestablement les premiers contributeurs à ces accords.

C'est pour notre pays que le déséquilibre entre les concessions opérées sur les produits sensibles et les résultats obtenus sur le plan offensif apparaît le plus frappant.

En effet, mes chers collègues, l'économie agricole des RUP françaises est extrêmement dépendante de ces productions. Ainsi, en 2007, la banane représentait 57 % de la production agricole en Martinique et 18 % en Guadeloupe. La canne à sucre, quant à elle, représentait 20 % de la production agricole en Guadeloupe et 7 % en Martinique.

Notre commerce extérieur est lui aussi étroitement lié à ces produits. Pour la Guadeloupe, par exemple, le sucre représente près de 30 % des exportations en valeur, la banane plus de 14 % et le rhum près de 12 % ; à La Réunion, le sucre représente 38,5 % des exportations en valeur.

Il nous faut sauvegarder l'essentiel, à savoir les dizaines de milliers d'emplois qui sont en jeu derrière ces pourcentages.

Si nous laissons nos marchés locaux – je dis bien « locaux » – être envahis de produits d'Amérique latine, que deviendra notre agriculture ? Et nos agriculteurs ?

Les concessions commerciales accordées par l'Union européenne ne peuvent s'entendre sans compensation pour préserver la fragile production agricole locale.

Il n'est pas pensable d'exposer, sans garde-fous, nos agriculteurs à la concurrence des pays d'Amérique latine, dont les producteurs ne sont pas soumis aux mêmes contraintes.

En effet, faut-il que je rappelle ici que c'est la législation sociale française qui s'applique, bien heureusement, pour les ouvriers agricoles des départements d'outre-mer ? Inutile de vous dire que les conditions de travail, les conditions salariales, les conditions sociales dans les pays tiers que nous évoquons sont d'un autre siècle, faussant totalement le jeu normal de la concurrence.

Faut-il également que je rappelle que, dans un monde où le développement durable est devenu une préoccupation majeure, la banane antillaise est désormais la plus propre au monde ?

Quand les producteurs colombiens pratiquent soixante traitements phytosanitaires par an, nous en réalisons moins de dix ! Mais tout cela a un coût, bien sûr. Il convient donc d'être attentif à ne pas ruiner ces efforts.

Ces compensations pourraient prendre la forme de mesures de protection du marché des RUP, par exemple, s'agissant de la banane, la mise en place d'un mécanisme de sauvegarde plus protecteur, pérenne et susceptible d'être automatiquement activé.

Pour le sucre et le rhum, ne pourrait-on pas envisager une limitation dans le temps des augmentations annuelles des contingents ?

La compensation devra aussi être financière, en dédommagement des pertes de recettes commerciales induites.

Le Parlement européen lui-même a appelé à la mise en place de compensations en faveur des producteurs des RUP lors de la ratification de l'accord de Genève sur la banane en février dernier.

Le Parlement relève que, d'ores et déjà, l'Union européenne a décidé de consacrer 200 millions d'euros sur la période 2010–2013 aux pays ACP producteurs de bananes pour les accompagner dans le processus d'ajustement nécessaire.

Symétriquement, les députés européens appellent à modifier les modalités de l'aide prévue dans le budget POSEI à l'attention des producteurs de l'Union pour que ces derniers soient en mesure de rester sur le marché et de poursuivre leurs activités traditionnelles.

Aux dernières nouvelles, et au terme de longues discussions, la Commission proposerait une compensation de 10 millions d'euros par an pour les trois États membres concernés – Espagne, France et Portugal –, soit seulement 4 millions d'euros pour la France ! Cette proposition est inacceptable pour notre pays, qui a estimé à 40 millions d'euros par an, soit dix fois plus, le besoin de compensation de pertes de revenus et de restructuration pour la filière.

Nous devons donc maintenir la pression sur la Commission européenne. Pour cela, nous avons besoin que vous souteniez notre démarche, mes chers collègues.

Je remercie d'ores et déjà les rapporteurs, Christian Cointat et Daniel Marsin, qui ont témoigné de leur sou-

tien en enrichissant notre texte lors de son examen par la commission des affaires européennes et par celle de l'économie.

Une résolution européenne du Sénat permettra d'exprimer au Gouvernement notre attente sur le sujet. Celui-ci pourra ensuite l'invoquer utilement pour tenter d'obtenir gain de cause à Bruxelles dans la négociation en cours.

Mes chers collègues, je suis sûr que vous aurez à cœur, en adoptant cette proposition de résolution, de tout faire pour assurer l'avenir de l'agriculture des départements d'outre-mer, car elle est une composante majeure de leur santé économique et sociale.

Le démantèlement de l'agriculture réduirait à néant les perspectives de développement endogène préconisées par le Gouvernement.

Je suis également convaincu que chacun de vous a conscience que le problème qui est posé ici n'a pas un caractère marginal ou périphérique. Ce que pose au fond cette résolution, c'est le nécessaire rappel à nos partenaires européens et internationaux que, dans une économie qui se veut mondialisée et dont nous acceptons les règles, la France n'entend pour autant renoncer ni à son agriculture ni à son modèle social.

Intervention . . .

Effets sur l'agriculture des départements d'outre-mer des accords conclus par l'Union européenne

[Discussion générale]

par **Georges PATIENT**, sénateur de la Guyane

[séance du mardi 3 mai 2011]

Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, la présente proposition de résolution européenne analyse la proposition de règlement européen portant mesures spécifiques dans le domaine de l'agriculture en faveur des régions ultrapériphériques. Le texte européen élabore une refonte du régime POSEI, dont l'objectif est d'améliorer la compétitivité de l'agriculture et des industries agroalimentaires et de consolider une agriculture de proximité dans nos départements ultramarins.



En fait, cette proposition de règlement européen s'attarde peu sur les modifications proposées par la Commission européenne sur le fonctionnement du POSEI, mais se polarise surtout sur les risques importants pour l'agriculture des DOM posés, notamment, par la signature de l'accord multilatéral de Genève sur les bananes le 15 décembre 2009 et les accords commerciaux passés entre l'Union européenne et l'Amérique centrale, le Pérou et la Colombie en particulier.

Elle se polarise également sur les éventuelles mesures de compensation ainsi que sur les études d'impact systématiques des effets commerciaux sur les RUP à proposer préalablement à leur conclusion.

Le POSEI, à travers le régime spécifique d'approvisionnement, ou RSA, et les mesures en faveur des produits agricoles locaux, a montré son efficacité, soulignée par la Cour des comptes européenne, qui a d'ailleurs mis en avant la nécessité de maintenir cette aide pour l'agriculture des régions concernées.

Aussi, cette proposition de règlement devait constituer une réelle opportunité pour dénoncer les effets néfastes de la politique commerciale européenne sur l'agriculture ultramarine. Or il semble bien que l'Union fait actuellement le choix de gommer peu à peu les différences de traitement et les avantages dont bénéficieraient ces territoires, sous couvert de libéralisation des échanges, de restrictions budgétaires et de changement de priorités vers d'autres zones régionales dans le monde.

Les récentes négociations sur la banane avec les pays non ACP ou encore l'accord de libre-échange avec le Pérou ou la Colombie sont là pour le prouver. Les analyses d'impact de ces accords sur les RUP ont fait défaut et la Commission européenne n'a pas proposé de compensation réglementaire. En tout état de cause, on peut douter de la détermination de la Commission européenne et des États de mettre en danger de tels accords pour protéger « quelques petits territoires d'outre-mer ».

Il importe donc que l'article 349 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne soit le socle juridique principal sur lequel les dispositions financières en faveur des RUP peuvent s'appuyer, aux côtés des articles concernant directement la politique agricole. Dès lors, toute compensation financière accordée aux RUP françaises du fait de leurs réalités devra être réalisée en prenant en compte les conséquences négatives d'une politique commerciale de l'Union sur des économies agricoles ultramarines fragiles, d'autant que les pays andins ou d'Amérique centrale et d'Amérique du Sud ne sont pas soumis aux mêmes normes sociales et environnementales.

Il importe également que soit systématisée la réalisation d'études d'impact par la Commission européenne lors de la négociation d'accords commerciaux susceptibles d'affecter l'économie des RUP. Ces études permettraient de mettre en avant préalablement à chaque signature d'accord les risques potentiels pour les économies locales.

De même, l'abaissement des droits de douane devrait être conditionné à un meilleur respect d'un certain nombre de normes sociales et environnementales. Là, je pense particulièrement à la filière rizicole en Guyane, ce riz produit dans la commune dont je suis le maire, qui souffre notamment de l'application inappropriée de certifications européennes, alors que le riz produit dans les pays voisins, issu de semences non homologuées « Europe » – interdites en Guyane française – est vendu en Europe !

Il faudrait, enfin, que les mesures de compensation financière, même si elles ne peuvent neutraliser les effets négatifs de l'arrêt de certaines productions agricoles car l'agriculture assure un rôle multifonctionnel majeur, soient calculées à la hauteur du préjudice, compte tenu de l'absence encore trop marquée d'une réelle prise en compte des difficultés structurelles des RUP lors de la signature des accords de partenariat économique.

Le Gouvernement, dans ses négociations avec la Commission européenne, doit être particulièrement vigilant sur ce point ainsi que sur la mise en œuvre des autres mesures de protection du marché des RUP.

Aussi, je partage totalement les objectifs de la présente proposition de résolution européenne dont les deux axes essentiels sont la nécessaire compensation des effets des accords commerciaux et l'évaluation systématique de l'impact de ces accords sur les RUP. Il appartient maintenant aux gouvernements français, espagnol et portugais de trouver de nouvelles alliances dans une Europe à vingt-sept et de conditionner leur accord sur les grandes réformes européennes à venir dans un respect des dispositions des traités en faveur de l'outre-mer comme du principe de solidarité qui fonde le projet européen.

Par ailleurs, si à court et moyen termes l'aide financière aux filières principales – banane, sucre, rhum notamment – doit être maintenue compte tenu de leur poids économique et social, la trop forte dépendance des territoires ultramarins à quelques produits qui subiraient inévitablement une baisse très importante des droits de douane d'ici à 2020 peut être un frein à moyen et long termes au développement d'une économie agricole performante et compétitive.

Les financements agricoles au titre du POSEI doivent davantage permettre à moyen terme de mettre en œuvre une diversification des produits et des circuits de transformation. Les filières canne-sucre-rhum et bananes, culture d'exportation, prédominent largement, alors que les filières animales et végétales de diversification – fruits et légumes, riz, fleurs, plantes à parfum, aromatiques et médicinales – sont en plein développement. Le partage de l'enveloppe française mériterait à ce titre d'être revu.

En 2005, lors de la dernière répartition, 56 % étaient consacrés à la Réunion, 37 % à la Martinique, 17 % à la Guadeloupe et seulement 2 % à la Guyane, sous le prétexte de la faible organisation des filières. Or la Guyane est la seule région de France qui connaît une augmentation du nombre d'exploitations, de 20 % en dix ans. Cette activité concerne 20 000 personnes, soit près de 10 % de la population, plus de 80 % des exploitants s'adonnant à l'agriculture traditionnelle ! N'est-ce pas une réalité qui mérite d'être prise en considération quand on veut bâtir le développement de nos territoires à partir du concept de développement endogène ?

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

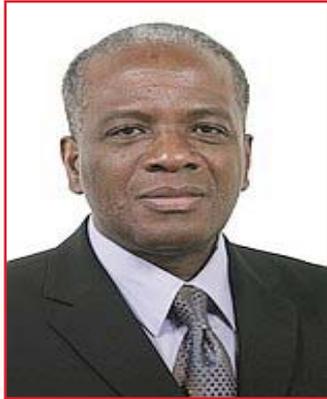
Effets sur l'agriculture des départements d'outre-mer des accords conclus par l'Union européenne

[Discussion générale]

par Jacques GILLOT, sénateur de la Guadeloupe

[séance du mardi 3 mai 2011]

Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, je commencerai mon propos par une appréciation positive pour nos territoires. En effet, nos produits agricoles se caractérisent par leur qualité, leur authenticité, leur production en toute saison, et disposent d'atouts qui, incontestablement, doivent en faire une production à valeur ajoutée.



Notre agriculture, organisée essentiellement autour de la canne à sucre et de la banane, représente un secteur important de l'économie guadeloupéenne ; environ un tiers de la surface totale de notre territoire lui est consacré. Elle emploie 12 % de la population active et contribue pour 6 % au produit intérieur brut régional.

En 2010, la banane représente 2 000 emplois directs, 1 000 emplois indirects ; c'est le premier secteur d'exportation en Guadeloupe et le premier employeur du secteur agricole. La culture de la canne à sucre constitue la deuxième activité agricole, avec une production de 60 000 tonnes de sucre.

Ces quelques chiffres témoignent à eux seuls, s'il en était besoin, du poids économique et de l'importance sociale de ce secteur, véritable pilier déterminant pour l'équilibre socioéconomique de notre société.

L'activité souffre néanmoins de certains handicaps liés à son histoire et à sa géographie, en particulier à l'étroitesse du marché local, à l'insularité et à la dépendance à l'égard d'un petit nombre de produits.

Ainsi, l'ouverture des marchés, notamment celui de la banane, intervenue du fait des deux accords commerciaux conclus en 2010 entre l'Union européenne, le Pérou et la Colombie d'une part, et avec les autres pays de l'Amérique latine, d'autre part, fait peser de sérieuses menaces sur ce fragile équilibre économique, à l'horizon du premier semestre 2012, période d'entrée en vigueur de ces accords.

Une baisse de 35 % des droits de douane entre 2009 et 2017 est donc prévue, avec une nouvelle baisse des tarifs douaniers d'ici à 2020.

Les départements d'outre-mer vont donc devoir affronter la concurrence des pays d'Amérique latine, qui bénéficient de faibles coûts de production, largement inférieurs à ceux que connaissent les régions ultrapériphériques.

Ces accords sont d'autant plus inquiétants que de nouvelles négociations bilatérales avec l'Amérique centrale, voire le MERCOSUR, sont prochainement programmées et entraîneront vraisemblablement des concessions supplémentaires sur ces mêmes produits et par conséquent une accentuation de leurs effets sur nos régions.

Comment ne pas penser que notre agriculture est ainsi sacrifiée et bradée au profit du libre-échange, ce qui laisse apparaître in fine la véritable doctrine commerciale de l'Union européenne, celle de se garantir un succès commercial dans d'autres secteurs industriels – ouverture du marché automobile aux entreprises européennes –, en réalisant de fortes concessions sur les secteurs agricoles des régions ultrapériphériques ?

Par ailleurs, qu'en est-il de l'application des normes environnementales, sanitaires ou sociales chez ces nouveaux concurrents directs ? En effet, les normes phytosanitaires imposées à nos producteurs sont nettement plus exigeantes que celles qui sont mises en œuvre dans ces pays.

Le secteur agricole de nos territoires s'en trouvera donc d'autant plus affaibli, alors même qu'il ne doit déjà sa survie qu'aux aides publiques qui lui sont allouées. De plus, quelles garanties sanitaires l'Union européenne peut-elle, dans ces conditions, apporter aux consommateurs de ces productions extracommunautaires ?

Toutes ces raisons nous conduisent à nous interroger sur la cohérence de la politique de l'Union européenne. En effet, ces négociations commerciales, menées par l'Union, hors toute concertation avec les responsables régionaux, soulèvent des interrogations essentielles, notamment quant à la cohérence des politiques européennes entre elles et singulièrement entre la politique commerciale et la politique de cohésion qui visent des objectifs fondamentalement contradictoires.

Rappelons que l'Union européenne investit largement à travers les instruments que sont le Fonds européen agricole pour le développement rural et l'outil spécifique qu'est le POSEI pour favoriser le développement de ce secteur.

Mais parallèlement et de manière surprenante, elle compromet tous ces efforts en multipliant des accords de libre-échange commerciaux qui pénalisent le développement de nos régions d'outre-mer.

Vous comprendrez donc, sans difficulté, monsieur le ministre, que je souscrive à la proposition qui est faite d'obtenir de l'Union européenne des compensations qui pourraient prendre la forme d'une augmentation de l'enveloppe globale du POSEI en cours d'élaboration. Une telle mesure permettrait de renforcer toutes les filières agricoles et ainsi de mieux les préparer à faire face à ces importations massives, tant sur le marché européen que sur leur propre marché régional.

En outre, la question de l'évaluation par la Commission européenne de l'impact sur les régions ultrapériphériques de nouveaux accords commerciaux qu'elle négocie est d'autant plus justifiée que d'autres accords sont envisagés, notamment avec le MERCOSUR. De plus, la Commission devrait aussi envisager plus de flexibilité lors des discussions qu'elle engage notamment sur d'autres instruments tel l'octroi de mer, dont chacun s'accorde à dire qu'il constitue un instrument incitatif pour le développement de la production locale.

Il apparaît de surcroît utile et impératif que la Commission européenne, et singulièrement la DG commerce, intègre le fait que l'agriculture n'est pas un bien marchand comme les autres, car elle s'identifie à la vie même des êtres humains. Notre potentiel agricole est avant tout un potentiel humain.

Monsieur le ministre, face à ces enjeux majeurs pour les économies des régions ultrapériphériques, les RUP, il est indispensable que la France, au besoin en partenariat avec d'autres pays comme l'Espagne ou le Portugal, agisse plus directement et sur la durée, afin de promouvoir une action européenne plus forte et cohérente en faveur des RUP, conformément à la communication de la Commission européenne du 17 octobre 2008. Celle-ci qualifie les RUP d'avant-postes stratégiques de l'Union européenne dans diverses parties du monde, qui représentent à ce titre des atouts à valoriser et non des monnaies d'échange d'accords commerciaux.

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

Effets sur l'agriculture des départements d'outre-mer des accords conclus par l'Union européenne

[Discussion générale]

par Jean-Etienne ANTOINETTE, sénateur de la Guyane

[séance du mardi 3 mai 2011]

Monsieur le président, monsieur le ministre, monsieur le rapporteur, mes chers collègues, l'intérêt de cette proposition de résolution européenne a largement été démontré. Alors que la Commission européenne programme une refonte des mesures spécifiques dans le domaine de l'agriculture en faveur des régions ultrapériphériques, en particulier du régime des programmes d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité, les POSEI, il est nécessaire de lui signaler que les conséquences des accords conclus par l'Union européenne sur l'économie agricole de ces régions doivent être pleinement mesurées et compensées.



C'est la logique même de l'article 349 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Toutefois, l'intérêt de cette proposition de résolution ne doit pas masquer un autre enjeu de la refonte des POSEI, celui de la prise en compte de la spécificité de chacun des territoires au sein des régions ultrapériphériques. En effet, si certaines similitudes peuvent apparaître entre les Antilles et la Réunion, le cas de la Guyane est en revanche étrangement laissé à la marge de ces programmes d'aide au secteur agricole. Les accords de l'Union européenne qui motivent cette proposition de résolution restent effectivement assez indifférents à la spécificité guyanaise.

Ainsi, l'accord de Genève, comme ceux qui ont été conclus avec le Pérou et la Colombie, d'une part, et avec les pays d'Amérique centrale, d'autre part, prévoient principalement, dans leur volet agricole, des concessions

sur les tarifs douaniers pour les productions de bananes et celles de cannes à sucre.

Si ces accords auront des conséquences socioéconomiques importantes pour les départements de Guadeloupe et de Martinique, la Guyane se trouve peu concernée.

À la différence des Antilles françaises, dont l'économie agricole repose fortement sur l'exportation des produits issus des grandes cultures héritées du système colonial – principalement la banane et le sucre –, l'agriculture guyanaise reste, pour sa part, tournée vers la culture vivrière.

En effet, l'agriculture traditionnelle manuelle – la pratique des abattis-brûlis – est largement répandue sur le territoire. Elle concerne le tiers de la surface agricole utilisée et 80 % des exploitants.

Cette production vivrière comprend principalement des légumes, des tubercules et des fruits, alors que l'agriculture mécanisée, à vocation marchande et essentiellement située sur le littoral, assure la production de céréales.

Si cette production agricole guyanaise est singulière, sa contribution au PIB du département est tout à fait comparable aux pourcentages relevés dans les autres départements d'outre-mer, soit entre 4 % et 6 %. Il est alors étonnant de comparer la part des fonds du POSEI consacrée aux DOM qui revient à la Guyane avec celle qui est allouée aux autres départements.

Concernant le régime spécifique d'approvisionnement, la Guyane reçoit moins de 7 % des fonds disponibles, et seulement 1 % de ceux qui sont prévus pour les mesures en faveur des productions agricoles locales, loin derrière la Guadeloupe, 23 %, la Réunion, 30 %, et la Martinique, 46 %.

Or, en Guyane, le secteur des fruits et légumes, peu aidé, fait face à de grandes difficultés. Cette diversité des secteurs agricoles de même importance socioéconomique rend nécessaire la prise en compte des spécificités des territoires dans la programmation des mesures d'aides à l'agriculture dans nos régions ultrapériphériques.

Le rapporteur M. Daniel Marsin se félicite du bilan – unanime – du régime POSEI. La Commission européenne le qualifie même d'outil très efficace pour soutenir une production locale de qualité. Il constitue certes un instrument essentiel pour l'agriculture ultramarine.

Pourtant, je ne peux manquer de constater que la Cour des comptes européenne, dans son rapport spécial d'octobre 2010 sur les mesures spécifiques en faveur de l'agriculture des régions ultrapériphériques, relève certaines faiblesses dans la mise en œuvre de ces programmes. Depuis 2006, les États membres établissent et assurent la gestion des mesures de soutien avec l'accord de la Commission européenne. La responsabilité des POSEI est donc partagée.

La méthode d'identification des besoins des régions ultrapériphériques mise en place par la France semble particulièrement avantageuse pour les grands secteurs agricoles que sont la banane et la canne à sucre. Certes, les mesures destinées au soutien du secteur de la banane ont pour objectif de maintenir une stabilité économique et sociale essentielle, puisque 20 000 emplois sont concernés dans les Antilles et à la Réunion. Mais le programme établi par la France comporte également un objectif environnemental. Or aucun critère d'éligibilité aux aides ne concerne cet objectif, puisque seule la production est en cause – les producteurs reçoivent une aide calculée sur un tonnage de référence historique –, alors qu'aucune contrainte sur les méthodes de production n'est imposée. À cet égard, je fais remarquer que l'abattis, pratiqué par les agriculteurs guyanais, est structurellement biologique et qu'une aide à cette activité agricole développerait des perspectives encourageantes, en particulier pour les productions endémiques comme l'igname indien.

En ce qui concerne le secteur du sucre, les mesures visent à compenser la baisse des prix sur le marché international.

Or les aides européennes ne suffisent pas, malgré les quelque 80 millions d'euros consacrés sur les fonds de l'Union, pour garantir le prix de vente d'une production sujette aux aléas extérieurs. Les aides nationales sont toujours nécessaires pour maintenir cette activité.

Un autre point faible des mesures spécifiques prises pour soutenir le secteur agricole des RUP, mises en place par la France, a trait au contrôle des régimes spécifiques d'approvisionnement, les RSA.

Les États membres sont tenus de vérifier si l'avantage qui découle de l'aide à l'introduction ou de l'exonération des droits de douane a été effectivement répercuté jusqu'au bénéficiaire final. La Cour des comptes européenne constate que la méthode retenue par la France, en se fondant sur des données très anciennes, ne reflète plus la situation actuelle. Or l'objectif fixé par le comité interministériel de l'outre-mer, CIOM, de mettre en place un marché commun du plateau des Guyanes ne peut se réaliser sans une évaluation précise du RSA.

La spécificité du secteur agricole guyanais doit être prise en compte à la fois par la France et par l'Europe. La Commission doit jouer son rôle d'appui technique et financier, ainsi que de contrôle, pour assurer la couverture intégrale du programme français pour le soutien de tous les départements de l'outre-mer.

À cet égard, il me semble qu'il serait possible d'atteindre l'autosuffisance, avec le même degré de sûreté sanitaire, sans interdire l'importation d'intrants ou de poussins d'un jour, par exemple en provenance du Brésil. Pourtant, dans la situation actuelle, la filière subit une concurrence importante des surgelés issus de la production brésilienne, mais en provenance de l'Union européenne. De même, alors que la Guyane est le seul producteur ultramarin de riz, environ 9 000 tonnes en 2009, cette culture disparaît aujourd'hui car la seule entreprise exploitante cesse son activité en raison, d'une part, de l'interdiction par la Commission européenne des produits utilisés pour lutter contre les attaques phytosanitaires et, d'autre part, de la modification du régime d'aide à la production.

La France doit surtout tenir compte de la spécificité du secteur guyanais dans la conception et la gestion des POSEI.

La détermination des éligibilités aux aides doit être réformée, puisque l'exclusion de nombre d'agriculteurs guyanais des aides des POSEI est essentiellement due au Gouvernement.

Enfin, je ne peux manquer de relever le lien entre l'insuffisance de structuration du secteur agricole, dont l'organisation est pourtant nécessaire à l'obtention des aides, et les difficultés d'accès au foncier.

Ces difficultés sont inscrites dans l'histoire, et malgré les nouvelles procédures permettant d'accélérer les concessions de périmètres, on estime encore entre 50 % et 70 % du total le nombre d'agriculteurs installés exerçant sans titre de propriété. Il n'est guère étonnant, dans ces conditions, que le secteur des fruits et légumes soit si peu organisé.

En conclusion, les objectifs du CIOM visant un développement endogène et durable des territoires ultramarins sont toujours d'une brûlante actualité, dans un contexte international de volatilité des prix des denrées alimentaires.

La proposition de résolution qui rappelle à l'Union européenne sa responsabilité ne doit pas masquer celle de la France, qui devrait apporter un soutien équivalent à la compétitivité des grandes industries agroalimentaires ultrapériphériques et au secteur agricole traditionnel et durable de proximité.

Intervention . . .

Expulsions locatives

[Discussion générale]

par **Thierry REPENTIN, sénateur de la Savoie**

[séance du mercredi 4 mai 2011]

Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, avoir un toit constitue assurément la sécurité la plus élémentaire de la personne. C'est la sécurité première et dernière, c'est l'endroit où l'on grandit, où l'on se construit et où l'on vieillit, c'est le rempart ultime avant la rue, quand tout le reste a fait défaut. Le perdre, c'est bien souvent être condamné à l'errance : de squats en hôtels meublés, de caravanes en centres d'hébergement.



En 2009, la justice a prononcé 106 938 décisions d'expulsions. Autant le dire tout net, les expulsions signent toujours un échec : échec de notre société à garantir à chacun un logement décent, échec dans les rapports locatifs pour prévenir la précarisation, sentiment d'échec de trajectoires individuelles accidentées. Pourtant, expulser n'est pas une fatalité. En témoigne l'important travail de prévention réalisé par les bailleurs sociaux. C'est ici l'occasion de battre en brèche une idée reçue : tout impayé de loyer ne se termine pas par une expulsion. En d'autres termes, la solution aux impayés n'est pas fatalement l'expulsion. Ainsi, sur les 4,3 millions de ménages logés dans le parc social français, 250 000 foyers connaissent des situations d'impayés de loyers de plus de trois mois, soit environ 6 % des locataires. Mais, en bout de chaîne, après avoir activé de nombreuses actions de prévention, seuls 3 500 ménages – c'est encore trop ! – sont expulsés avec le concours des forces de l'ordre.

Comment les bailleurs sociaux, qui doivent faire face à davantage de situations d'impayés que ceux du parc privé, parviennent-ils à moins d'expulsions ?

La réponse tient en deux mots : prévention et accompagnement.

En effet, avant l'engagement de toute procédure judiciaire, les bailleurs sociaux alertent le locataire concerné dès le troisième mois d'impayé de loyer. Grâce à un contact de proximité – le gardien, puis un travailleur social –, un dialogue est établi qui permet, d'une part, de réaliser un diagnostic précis de la situation sociale de la famille concernée et, d'autre part, de faire prendre éventuellement conscience à celle-ci des risques d'un effet boule de neige. Au-delà de trois mois d'impayés, l'accumulation de la dette peut très vite devenir insurmontable !

Ce travail de prévention permet au locataire de réévaluer sa dette et au bailleur de recouvrer les loyers dus. Les trois quarts des situations d'impayés sont ainsi résolues. C'est considérable ! Il faut donc s'en inspirer au-delà du seul parc public. Les propriétaires privés, qui sont souvent des particuliers, ne disposent évidemment pas des moyens humains pour accomplir ce travail de prévention. On pourrait donc imaginer qu'un système de garantie mutuelle assure cette fonction.

Hélas ! c'est l'inverse qui se produit avec les assurances locatives souscrites par nombre de propriétaires. Je rappelle en effet que ceux-ci sont encore trop peu nombreux à faire appel à la GRL – 200 000 en quatre ans d'existence – et que celle-ci n'est d'ailleurs pas universelle. Comme les assurances incitent fortement les propriétaires à déclencher immédiatement une procédure judiciaire pour pouvoir bénéficier de la couverture du risque locatif, le locataire est d'emblée emporté dans la judiciarisation de sa situation. Or, pendant ce temps, sa dette s'accumule !

Le système assurantiel produit ici des effets pervers particulièrement dommageables, autant pour le propriétaire que pour l'occupant.

Cela montre que nous ne pourrons échapper au débat sur l'élargissement du système de garantie universelle et mutualiste des risques locatifs, dans le parc privé comme dans le parc public, que ce soit par conviction ou par obligation. Pour notre part, c'est évidemment la conviction qui nous y pousse. De ce point de vue, cette proposition de loi est opportune et me permet de souligner que nous attendons que des améliorations substantielles soient apportées à ce système inventé au début des années 2000.

J'en viens maintenant aux politiques d'accompagnement. Sur les 60 000 recours visant à demander la résiliation du bail, 40 000 sont accordés par les tribunaux. Dès lors, un protocole peut être mis en place permettant au locataire de rester dans le logement moyennant le paiement d'une indemnité d'occupation, avec maintien de l'APL, et le remboursement progressif de sa dette locative. Au terme de ce protocole, dont la durée ne peut excéder cinq ans, si le locataire a respecté sa part de contrat, son bail est rétabli. C'est ce qui arrive dans près de 70 % des cas, ce qui est très encourageant. Là encore, il y a davantage d'enseignements à tirer de ce dispositif et de bonnes solutions à trouver que dans la brutale et traumatisante expulsion. J'appelle donc de mes vœux l'élargissement de ces solutions amiables et contractuelles au parc privé, dans un cadre sécurisé pour les propriétaires.

Au-delà des indispensables efforts de sécurisation des trajectoires résidentielles, nous devons nous interroger, en tant que représentants de la nation, sur les raisons qui ont conduit à la forte croissance des expulsions au cours de la dernière décennie. Les contentieux locatifs avec demande de délivrance de titre exécutoire ont en effet augmenté de 40 % entre 2000 et 2009. C'est considérable et significatif de l'inadéquation entre l'offre de logement et le pouvoir d'achat de nos compatriotes.

Mes chers collègues, permettez-moi d'appeler votre attention sur l'exacte concomitance de l'accroissement des impayés donnant lieu à contentieux et la très forte inflation immobilière au cours de ces dix dernières années.

Plus les loyers grimpent et plus les ménages ont des difficultés pour y faire face ! Il est des vérités simples qui méritent de ne pas être oubliées si l'on veut infléchir les politiques publiques.

Entre 2000 et 2010, les loyers de relocation dans le parc locatif privé ont augmenté de 90 %. Quant à la revalorisation annuelle pour les locataires en place, toujours dans le parc privé, elle a connu une hausse de 26 % sur la même période. La conséquence directe en est l'alourdissement du taux d'effort des ménages, parfois jusqu'à l'impayé, voire la dette locative.

Cette situation sur le front du logement est dramatique pour les classes moyennes, pour les habitants des grandes villes et des agglomérations, en particulier pour les jeunes ménages, bref, pour une part sans cesse croissante de la population. La problématique du poids du logement dans le budget familial n'est plus strictement francilienne ni restreinte aux seuls démunis : elle se généralise.

Or, s'il est de la responsabilité de chacun de payer son loyer, il est de la responsabilité de la nation de sécuriser l'accès et le maintien dans le logement.

Un tel diagnostic appelle un virage de la politique du logement. À ce titre, trois priorités doivent être dégagées.

Première priorité : agir sur les prix. C'est urgent. La défaillance du marché est patente. Des mesures de régulation doivent être prises, tant sur l'encadrement des loyers de relocation que sur la modération des prix de l'immobilier via les taux d'intérêt et les règlements d'urbanisme.

Deuxième priorité : développer l'offre abordable. La France a besoin de logements à loyer modéré, et pas seulement dans quelques zones dites tendues.

Les aides à la pierre n'en finissent pas de rapetisser. Bientôt, elles ne pourront plus servir qu'à financer la construction de logements pour Lilliputiens !

Renforcer l'offre abordable, c'est fixer des contreparties sociales aux aides à l'investissement locatif, c'est développer la mixité sociale dans le parc existant par le conventionnement et l'intermédiation locative.

Troisième priorité : solvabiliser. Comme la Cour des comptes le pointait dans son rapport de 2007, les aides au logement ont vu leur pouvoir solvabilisateur s'éroder fortement au cours des quinze dernières années.

Il faudrait donc au minimum relever les plafonds des loyers de référence des aides au logement et donner un coup de pouce significatif au forfait charges.

Mes chers collègues, les collectivités locales font face aux difficultés de vie de nos concitoyens au maximum de leurs possibilités, y compris parfois par des arrêtés symboliques « anti-expulsion », sur le fondement desquels on peut s'interroger.

Les parlementaires socialistes sont convaincus que le législateur doit, lui aussi, prendre ses responsabilités. C'est ce que nous aurons à faire en ayant conscience qu'il nous est impossible de légiférer sur la seule question de l'expulsion sans agir concomitamment sur les autres leviers de la politique de l'habitat et du logement et sans restaurer du pouvoir d'achat pour ceux de nos concitoyens qui ne peuvent accéder à la propriété. Mais peut-être sommes-nous là déjà dans des débats que nous aborderons en 2012.

Intervention . . .

Lutte contre l'habitat indigne dans les départements et régions d'outre-mer

[Discussion générale]

par **Georges PATIENT**, sénateur de la Guyane, rapporteur de la commission de l'économie

[séance du mercredi 4 mai 2011]

Monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, la proposition de loi que nous examinons aujourd'hui est importante pour nos outre-mer. Il s'agit d'ailleurs du premier texte consacré à l'ensemble des départements d'outre-mer depuis la loi pour le développement économique des outre-mer, dite LODEOM, du 27 mai 2009. Depuis cette loi, le Parlement a examiné plusieurs textes comprenant des dispositions relatives à l'outre-mer, mais ces dernières figuraient à la fin des textes et il s'agissait essentiellement d'habiliter le Gouvernement à légiférer par voie d'ordonnance.



L'importance de la présente proposition de loi n'a pas échappé à l'Assemblée nationale, qui l'a adoptée à l'unanimité en janvier dernier, ainsi qu'à la commission de l'économie de la Haute Assemblée qui, elle aussi, l'a adoptée à l'unanimité. À cet égard, je remercie de leur soutien le président Jean-Paul Emorine ainsi que l'ensemble des membres de la commission de l'économie. Avant de vous rappeler le contenu de la proposition de loi et de vous présenter les principales modifications apportées par la commission de l'économie, je souhaite replacer ce texte dans son contexte : la grave crise du logement que connaissent nos outre-mer. Le diagnostic est largement partagé. Le comité de suivi du DALO, le droit au logement opposable, a comparé, dans son rapport annuel de 2008, la situation des départements d'outre-mer à celle de l'Île-de-France : « Au même titre que la région Île-de-France, les DOM méritent de faire l'objet d'une attention particulière compte tenu de l'ampleur des besoins de logement non satisfaits ».

Notre ancien collègue Henri Torre a rédigé, au nom de la commission des finances, deux excellents rapports sur la situation du logement en outre-mer. Dans son rapport de 2006, il indiquait qu'une politique ambitieuse était indispensable dans ce domaine, car « les conditions de vie dans certaines zones rappellent clairement les pays sous-développés, et sont indignes de la République ».

Cette crise comprend plusieurs volets.

Le premier volet est une grave pénurie de logements sociaux. En 2008, on comptait dans les quatre DOM près de 166 000 personnes en attente d'un logement social, soit près de 10 % de la population totale. Les constructions restent nettement insuffisantes. Comme l'ont souligné nos collègues Éric Doligé et Marc Massion dans leur rapport spécial sur le projet de loi de finances pour 2011, le nombre de constructions financées en 2009 s'est élevé à un peu plus de 6 000, alors qu'il en faudrait près de 45 000 par an ! La situation de la Guyane est particulièrement alarmante : on y compte 13 000 demandes de logement social pour un parc locatif social de 11 000 logements.

Le deuxième volet de cette crise est la persistance de nombreux logements insalubres. D'après les données figurant dans les rapports de M. Henri Torre, en 1998, on comptait plus de 26 % de logements insalubres dans les DOM, contre moins de 8 % en métropole. En 2003, le constat était le même : les logements insalubres représentent près du quart du parc immobilier ultramarin. Dans ce domaine également, la situation est dramatique en Guyane – je reviens souvent sur le cas de mon département qui, avec Mayotte, connaît l'une des situations les plus catastrophiques – : en 2005, on y comptait 13 % de logements sans électricité, 20 % sans eau potable, 27 % sans baignoire ni douche intérieures ou 63 % sans raccordement à l'égout.

Le troisième volet de cette crise est l'habitat informel, qui constitue outre-mer un phénomène de grande ampleur. Par habitat informel, on désigne les constructions irrégulières qui sont de qualité très diverse. Aux Antilles et à la Réunion, entre 30 % et 40 % des maisons individuelles auraient ainsi été construites sans permis ; en Guyane, 30 % des constructions existantes sont illicites et, sous l'effet de l'immigration clandestine, près de 50 % des constructions nouvelles le sont.

Différents dispositifs législatifs sont intervenus au cours des dernières années, notamment dans le cadre de la LODEOM, afin de relancer la production de logements sociaux. En revanche, aucune initiative législative n'a été prise récemment en matière de logement insalubre et informel ; c'est tout l'intérêt de cette proposition de loi.

Ce texte est issu des travaux du député Serge Letchimy, qui s'est vu confier par le Gouvernement, en avril 2009, la rédaction d'un rapport sur la résorption de l'habitat insalubre dans les DOM. Remis en septembre 2009, celui-ci a effectué plusieurs constats. Il a estimé à plus de 150 000 le nombre de personnes vivant en Martinique, en Guadeloupe, en Guyane et à la Réunion dans quelque 50 000 locaux insalubres, généralement informels. C'est un chiffre très important. Rapporté à la population métropolitaine, cela représente près de 6 millions de personnes. L'habitat informel est souvent accepté localement. L'occupation est parfois très ancienne et nombre des occupants s'estiment donc, de bonne foi, propriétaires. Plusieurs d'entre eux paient d'ailleurs la taxe d'habitation et la taxe foncière sur les propriétés bâties.

Les dispositifs mis en place sur le plan national afin de lutter contre l'habitat insalubre sont inadaptés à la réalité ultramarine, caractérisée par une dissociation entre la propriété du sol et la propriété du bâti. Les opérations de résorption de l'habitat insalubre, de RHI, sont ainsi partiellement inefficaces dans les DOM : en Martinique, aucune opération n'a pu être engagée au cours des quatre dernières années. Les outils de police administrative en matière de péril ou d'insalubrité sont également inadaptés, car ils s'adressent aux propriétaires de constructions légales.

Enfin, les acteurs locaux ont pris des initiatives à la limite de la légalité.

Je cite un exemple : de nombreux aménageurs versent, dans le cadre d'opérations d'aménagement, une indemnité aux occupants sans titre, après évaluation des constructions par le service des domaines.

En conclusion de son rapport, Serge Letchimy formule quatorze propositions. La présente proposition de loi vise à permettre la mise en œuvre de plusieurs d'entre elles.

J'en viens au contenu de la proposition de loi.

La section 1, les articles 1er à 6 bis, était initialement applicable dans les départements ultramarins et métropolitains. Elle vise à permettre le versement d'une aide financière aux occupants sans titre dans le cadre d'opérations d'aménagements ou pour des raisons de sécurité liées aux risques naturels. Les différents cas d'occupation sans titre sont visés : l'occupation de la propriété d'une personne publique, à l'article 1er ; l'occupation de la propriété d'une personne privée, à l'article 2 ; le cas des personnes donnant à bail des locaux à usage d'habitation édifiés sans droit ni titre sur la propriété d'une personne publique ou privée, à l'article 3 ; l'occupation sans titre de logements situés dans une zone exposée aux risques naturels, à l'article 6.

Cette aide est très encadrée. Elle ne peut être versée, sauf dans le cas de l'article 6, que dans le cadre d'une opération d'aménagement ou de réalisation d'équipements publics rendant nécessaire la destruction des locaux. Il s'agit d'une faculté et non d'une obligation pour la personne publique. Les occupants doivent justifier de l'occupation des locaux depuis plus de dix ans et n'avoir fait l'objet d'aucune procédure d'expulsion pendant cette période. Pour le cas des logements, ces derniers doivent constituer une résidence principale. L'article 5 précise qu'aucune indemnité ne peut être versée aux bailleurs sans titre dont les locaux sont visés par un arrêté d'insalubrité ou de péril : il s'agit ainsi d'exclure les marchands de sommeil du bénéfice de l'aide. Il est également prévu que le relogement des occupants évincés est assuré par la personne publique à l'origine de l'opération ou par son concessionnaire, sauf dans le cas des bailleurs sans titre.

J'en viens à la section 2 de la proposition de loi, les articles 7 à 15, qui n'est applicable que dans les DOM et à Saint-Martin.

L'article 7 vise à introduire la notion d'habitat informel dans la définition de l'habitat indigne figurant dans la loi Besson de 1990. Les plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées prévoient le repérage de l'habitat informel.

Les articles 8 à 10 visent à adapter à l'habitat informel présent outre-mer les dispositifs existant en matière de police de l'insalubrité : périmètre d'insalubrité, arrêté d'insalubrité, arrêté de péril. L'article 8 tend ainsi à permettre au préfet d'instituer un périmètre d'insalubrité adapté à l'état des diverses constructions situées dans les secteurs d'habitat informel.

L'article 12 vise à préciser les sanctions pénales applicables aux bailleurs sans titre qui méconnaîtraient leurs obligations résultant des arrêtés pris en application des articles 8 à 10.

L'article 13 tend à permettre la création de groupements d'intérêt public, GIP, outre-mer pour conduire les actions nécessaires au traitement des quartiers d'habitat dégradé.

L'article 15 vise à permettre la réalisation d'opérations de RHI dans la zone des cinquante pas géométriques de Mayotte.

Enfin, la section 3 est applicable dans les DOM et en métropole. Son article unique, l'article 16, vise à simplifier et à accélérer les procédures en cas d'abandon manifeste de parcelles ou d'immeubles.

Ce texte constitue une avancée importante pour nos outre-mer. Certes, il s'agit d'un texte très dérogatoire et, à la première lecture, certaines de ses dispositions peuvent apparaître étonnantes, voire choquantes. Certains d'entre vous, mes chers collègues, ont peut-être d'ailleurs des interrogations semblables à celles que j'avais moi-même au début de mes travaux sur ce texte. Je vais vous faire part de quelques éléments de réponse à certaines de ces interrogations. Verser une aide financière à des occupants sans droit ni titre afin que ceux-ci libèrent des terrains qu'ils occupent donc illicitement peut paraître étonnant. En réalité, il s'agit d'adapter le droit à une situation de fait, qui, comme je l'ai dit précédemment, perdure parfois depuis plusieurs décennies.

Le versement de cette aide devrait permettre de débloquer les opérations de RHI qui sont au point mort dans les DOM et d'apporter ainsi une réponse aux nombreuses situations d'insalubrité existant outre-mer.

Verser une aide financière aux bailleurs sans titre, comme le prévoit l'article 3 de la proposition de loi, peut paraître gênant. Pourtant, l'intérêt de cette disposition est évident quand on relève que, dans certains quartiers d'habitat informel, près de 50 % des habitants sont locataires.

Par ailleurs, l'article 5 devrait permettre d'exclure les marchands de sommeil du bénéfice de l'aide, notamment si les préfets édictent effectivement les arrêtés d'insalubrité. Nous comptons sur vous, madame la ministre, pour donner des instructions strictes en ce sens aux préfets.

Si je soutiens totalement ce texte, permettez-moi de renouveler les craintes que j'ai déjà formulées en commission quant à l'efficacité des dispositifs qu'il prévoit. J'estime que ce texte ne se suffit pas à lui-même. Il revient selon moi au Gouvernement de prendre les mesures nécessaires afin qu'il puisse atteindre ses objectifs.

Tout d'abord, ce texte ne pourra être pleinement efficace que si la situation financière des collectivités territoriales ultramarines est assainie.

La mission commune d'information sur la situation des DOM avait ainsi évoqué « la situation globalement très préoccupante des communes des DOM ».

Ce texte prévoit que la personne publique à l'origine de l'opération d'aménagement prendra en charge l'aide financière et assurera le relogement des occupants évincés. Ces dépenses pourront figurer dans le bilan des opérations de RHI, opérations financées à hauteur d'au moins 80 % par l'État. Or les communes ultramarines ont toutes les peines du monde à financer leur participation de 20 %. C'est ainsi ce qui bloque une opération de RHI dans ma propre commune de Mana.

Ensuite, ce texte me paraît formaté pour les Antilles. Il n'est pas adapté à la diversité de nos outre-mer, notamment aux spécificités de la Guyane.

Je vous cite un exemple : en Guyane, la majeure partie des occupants sans titre sont des étrangers en situation irrégulière. Face à un risque d'« appel d'air », il est indispensable que la lutte contre les flux d'immigration clandestine soit renforcée dans ce département.

Enfin et surtout, ce texte doit s'intégrer dans une politique ambitieuse en matière de logement social outre-mer, politique qui, à mes yeux, n'existe pas aujourd'hui. La proposition de loi fixe en effet des règles en matière de relogement des occupants sans titre évincés ou concernés par des mesures de police. Or comment assurer leur relogement dans le contexte de grave pénurie que j'évoquais tout à l'heure ?

Ces observations ne remettent en rien en cause l'opportunité de cette proposition de loi. J'estime seulement que ce texte est l'un des éléments d'un puzzle dont certaines pièces manquent encore aujourd'hui.

J'espère donc, madame la ministre, que le Gouvernement prendra les mesures qui s'imposent afin que les dispositifs prévus par ce texte puissent produire leurs effets.

La commission de l'économie a adopté, sur mon initiative, une quarantaine d'amendements, essentiellement rédactionnels ou de précision. Ils ne modifient pas l'esprit du dispositif adopté par les députés.

J'en viens aux trois principales modifications apportées par la commission. Tout d'abord, en s'appuyant sur l'article 73 de la Constitution et sur la spécificité des DOM en matière d'habitat informel, la commission a réduit le champ d'application de la section 1 aux départements d'outre-mer et à Saint-Martin.

Ensuite, la commission a clarifié les conditions d'éligibilité aux aides financières créées par la section 1, afin d'éviter toute ambiguïté et d'encadrer de façon adéquate le dispositif. Elle a également précisé que ces aides ne pourraient être versées qu'à la libération des locaux par leurs occupants.

Enfin, la commission a renforcé les obligations en matière de relogement pesant sur les bailleurs sans titre bénéficiant de l'aide financière.

Je vous présenterai tout à l'heure, au nom de la commission, quelques amendements complémentaires.

Ce texte est donc très important pour nos outre-mer et, plus généralement, pour la nation. J'espère que nos débats de ce soir seront fructueux et aboutiront à une adoption unanime de ce texte, illustrant ainsi une nouvelle fois le profond attachement de la Haute Assemblée à nos outre-mer.

Intervention . . .

Lutte contre l'habitat indigne dans les départements et régions d'outre-mer

[Discussion générale]

par Serge LARCHER, sénateur de la Martinique, rapporteur de la commission des affaires sociales
[séance du mercredi 4 mai 2011]

Monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, mon collègue et ami Georges Patient vient de présenter – brillamment – la problématique de la crise du logement outre-mer et les dispositions de la proposition de loi dont



Serge Letchimy, député de la Martinique et ancien maire de Fort-de-France, a pris l'initiative. Je m'en tiendrai donc à exposer ici quelques éléments complémentaires.

La crise du logement que l'on connaît en France hexagonale est encore plus aiguë outre-mer, où elle présente, de surcroît, des particularités qui nécessitent d'adapter les outils juridiques et opérationnels habituels.

Tout d'abord, les finances des collectivités territoriales, surtout celles des communes, sont fragiles ; les collectivités font face à des charges élevées et manquent de ressources fiscales du fait du contexte économique et social, ce qui limite leurs capacités d'investissement.

Ensuite, certaines particularités sont intrinsèques à nos territoires : les risques naturels, sismiques ou climatiques, et les contraintes topologiques entraînent un accroissement des coûts de la construction ou de la réhabilitation des logements. Cela explique également que – à l'exception peut-être de la Guyane – le foncier disponible et aménagé soit rare et cher. Je voudrais d'ailleurs m'attarder un instant sur ce point.

L'expansion urbaine, concentrée sur quelques communes, a été plus rapide et plus brutale outre-mer que dans l'hexagone, alors même que la question de la propriété n'y était pas du tout réglée.

Ainsi, la fin de l'esclavage n'a été que partiellement et tardivement prise en compte en termes de propriété ou d'attribution de terrains aux anciens esclaves ou descendants d'esclaves. En outre, l'indivision est un mal endémique qui n'a jamais été traité par les autorités administratives. Enfin, l'État, pour des raisons historiques, est le principal propriétaire foncier de nos départements. Or une partie de son domaine public, la zone dite des cinquante pas géométriques, réminiscence du domaine royal, est aujourd'hui largement mitée par une urbanisation diffuse, que l'État n'a pas contrôlée et commence à peine à prendre véritablement en compte.

Madame la ministre, sachant que le thème du foncier a été choisi par le comité de suivi de la mission commune d'information du Sénat sur la situation des départements d'outre-mer pour ses travaux de 2011, je souhaite vous poser trois questions.

Premièrement, où en est la création du groupement d'intérêt public chargé de travailler sur l'indivision, mesure que nous avons adoptée dans la loi pour le développement économique des outre-mer voilà déjà deux ans ? Deuxièmement, le comité interministériel de l'outre-mer avait décidé la création d'établissements publics fonciers dans les départements d'outre-mer qui n'en disposaient pas ; certaines collectivités ont, depuis lors, fait des propositions constructives. Quelle est aujourd'hui la position de l'État sur cette question ? Troisièmement, la loi de finances pour 2011 ouvre la possibilité à l'État de céder des terrains à titre gratuit, principalement en vue de construire des logements sociaux. Je rappelle que cela existait déjà pour la Guyane, mais qu'aucune cession n'avait eu lieu. Où en est-on ? Avez-vous une liste de terrains qui pourraient être concernés ? Avez-vous des discussions avec des aménageurs ou des bailleurs sociaux pour monter ces opérations indispensables ?

J'en viens plus directement à la proposition de loi que nous examinons aujourd'hui. Elle a un mérite tout à fait exceptionnel : elle fait suite aux constatations faites par

les acteurs locaux sur le terrain et elle apporte des solutions pragmatiques, adaptées aux réalités de nos territoires.

Je rappellerai que, jusqu'aux années cinquante, l'économie des Antilles françaises était agricole, totalement fondée sur la culture de la canne et sa transformation en sucre exporté vers la métropole.

Avec l'avènement du sucre de betterave en Europe, la culture de la canne a diminué et a parfois été abandonnée. Les îles, appelées jadis « îles à sucre », ont donc presque totalement été désindustrialisées en moins de dix ans, ce qui a entraîné un exode massif vers la ville des populations rurales, qui avaient l'espoir d'y trouver du travail. Des terrains ont dès lors été occupés à la périphérie des villes, où ont été construites des habitations précaires qui seront progressivement « durcifiées », pour reprendre le néologisme créé par Serge Letchimy dans les années quatre-vingt. Hier bidonvilles, ces quartiers sont aujourd'hui partie intégrante de la ville. Ainsi en est-il de Texaco, de Trénelle-Citron, de Volga-Plage à Fort-de-France ou encore de Carénage à Pointe-à-Pitre. Mais on en trouve également de multiples exemples dans des communes de plus petite taille.

Cette présence massive d'habitations construites sans droit ni titre est souvent ancienne et acceptée. Ces logements sont même parfois donnés en location, de parfaite bonne foi, voire soumis à la taxe d'habitation et à la taxe foncière. Cette occupation sans droit ni titre se traduit par une déconnexion de fait entre le propriétaire du foncier et le propriétaire du bâtiment. Elle produit des effets, pour les habitants de ces quartiers et pour les aménageurs, qu'il est nécessaire de prendre en compte. Qui plus est, elle interfère avec la question, particulièrement grave outre-mer, de l'insalubrité.

Le rapport que Serge Letchimy a réalisé en 2009 a pointé l'acuité de ce problème, puisque la proportion de logements classés comme insalubres est d'environ 8 % en métropole, mais de 26 % outre-mer. Ainsi, en Guadeloupe, en Martinique, en Guyane et à la Réunion, les services de l'État dénombrent environ 50 000 logements insalubres abritant plus de 150 000 personnes, chiffres que, comme M. le rapporteur, vous avez d'ailleurs cités. Et c'est sans prendre en compte Mayotte, qui vient d'intégrer le cadre départemental !

C'est dans ce contexte que la proposition de loi entend relancer la politique de résorption de l'habitat insalubre, que tout le monde considère comme bloquée depuis de nombreuses années outre-mer, en intégrant la particularité de l'occupation sans droit ni titre. Ce texte a été adopté à l'unanimité à l'Assemblée nationale en janvier dernier et, grâce à l'important travail de son rapporteur, notre commission de l'économie en a encore renforcé le caractère opérationnel et la sécurité juridique. Elle a notamment souhaité restreindre aux départements d'outre-mer et à Saint-Martin le bénéfice de l'aide visant à compenser la perte de domicile, et je comprends son choix.

Cette question nous renvoie à la portée de l'article 73 de la Constitution, selon lequel les lois et règlements « peuvent faire l'objet d'adaptations tenant aux caractéristiques et contraintes particulières » des départements et régions d'outre-mer. Nous avons eu ce même débat en Martinique lors du référendum de l'an passé, et je crois, madame la ministre, que l'État a trop longtemps eu une position timorée sur les possibilités d'adaptation que permet l'article 73.

Sur le papier, cette proposition de loi peut surprendre, car elle déroge évidemment au droit commun. Cependant, il se trouve que celui-ci ne parvient pas à s'appliquer, en l'espèce, dans nos départements ou, en tout cas, qu'il ne répond pas aux situations d'occupation sans droit ni titre de terrains publics ou privés. Elle constitue donc un outil à la disposition des opérateurs locaux pour lutter contre l'insalubrité et aménager ces quartiers, bien que nous sachions qu'elle restera insuffisante pour régler le problème des bidonvilles, qui, s'ils n'existent presque plus en Martinique, en Guadeloupe ou à la Réunion, continuent de se développer à grande vitesse en Guyane et à Mayotte.

Je continue de plaider pour une politique du logement et de la ville qui prenne en compte la question dans sa globalité. C'est un point sur lequel plusieurs membres de notre commission ont insisté lors de nos débats la semaine dernière. Nous verrons bien, dans le prochain projet de loi de finances, si cette politique est vraiment mise en œuvre. Pour conclure, j'indique que la commission des affaires sociales a émis, à l'unanimité, un avis favorable à l'adoption de cette proposition de loi. J'espère que nous retrouverons la même unanimité dans cet hémicycle.

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

Lutte contre l'habitat indigne dans les départements et régions d'outre-mer

[Discussion générale]

par **Thierry REPENTIN**, sénateur de la Savoie

[séance du mercredi 4 mai 2011]

Monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, alors que l'insalubrité dans l'habitat connaît un certain regain outre-mer, la proposition de loi, dont les premiers signataires sont Jean-Marc Ayrault et Serge Letchimy, vise à améliorer le pilotage et les modalités de son traitement. Son objectif est ainsi de faciliter la réalisation d'opérations d'aménagement en autorisant des aides financières aux occupants qui ont édifié leur habitation sur des terrains sans droit ni titre, situation très souvent rencontrée outre-mer, pour les raisons historiques excellemment relatées par nos collègues Georges Patient et Serge Larcher voilà quelques minutes.



Seront ainsi légalisées des pratiques d'ores et déjà menées par un certain nombre de collectivités territoriales ultramarines, dont l'action soutenue et exemplaire en faveur des mal logés doit être soulignée à cette tribune. J'ai pu, comme d'autres, en être témoin sur le terrain.

La grande qualité de cette proposition de loi est ainsi d'offrir la boîte à outils des collectivités territoriales et des élus et de renvoyer à leur connaissance des spécificités locales l'opportunité d'y recourir ou non.

Avec mes collègues socialistes, je me félicite de cette latitude laissée aux collectivités. En outre-mer comme en métropole, l'action publique est d'autant plus pertinente qu'elle est pensée et adaptée au tissu local. J'ai d'ailleurs pu moi-même apprécier la forte volonté des territoires d'outre-mer à l'occasion de plusieurs déplacements dans le cadre de mes fonctions dans le monde HLM.

J'ai mesuré, sur place, la qualité d'opérations de réhabilitation dont certaines sont tout à fait remarquables, dans des cas de figure pourtant extrêmement difficiles et contraints, et fort différents de ce que nous connaissons en métropole.

L'outre-mer est un territoire spécifique et le législateur sait adapter le droit, quand cela est nécessaire, à des secteurs géographiques particuliers. C'est ainsi qu'ont pu voir le jour, par exemple, la loi Montagne, la loi Littoral, mais aussi les mesures spécifiques aux quartiers urbains en difficulté avec la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine ou, vous vous en souvenez, monsieur le président de la commission, celles concernant les zones rurales en revitalisation.

À ce titre, les modifications au texte apportées par la commission sont satisfaisantes, de même que les amendements proposés par le rapporteur, Georges Patient, dont je tiens, au nom de mes collègues, à saluer la qualité du travail.

L'amendement déposé par MM. Marsin et Collin retient également toute mon attention. Il vise à introduire la question de l'habitat indigne et de l'habitat insalubre au bilan de la loi du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer. Cette proposition est tout à fait intéressante, car elle permettra d'évaluer la mise en œuvre effective du texte que nous allons sans doute voter ce soir, et ce, je l'espère, à l'unanimité.

C'est en effet un grief fréquent de nos collègues ultramarins à l'encontre des évolutions législatives : aussi bien conçues soient-elles, elles demeurent parfois inutiles tant les conditions de leur mise en pratique ne sont pas réunies. Cela explique sans doute l'interpellation de notre collègue Daniel Raoul tout à l'heure sur la non-consommation de la LBU.

Madame la ministre, j'espère que vous entendrez cette préoccupation légitime et que vous mettrez tout en œuvre, notamment d'un point de vue réglementaire, pour y répondre.

Cependant, à l'instar de notre rapporteur et de Claude Lise, qui est absent ce soir mais dont je me fais le porte-voix, je m'interroge sur l'incidence de la proposition de loi sur les finances locales. Les collectivités ne seront-elles pas appelées à contribuer fortement au financement des dispositions envisagées ? Notre rapporteur l'a d'ailleurs lui-même évoqué. Or on sait que les communes ont le plus grand mal à financer les opérations de résorption de l'habitat insalubre, les RHI, même à hauteur des 20 % seulement qui leur reviennent. La chambre régionale des comptes de Guadeloupe, Guyane, Martinique évoque même, à ce sujet, une situation de « sinistre budgétaire » quelle que soit la strate de la commune. Certes, le Gouvernement a bien voulu lever le gage à l'Assemblée nationale pour marquer son soutien au texte. Cependant, à la question « qui financera ? », vous avez répondu devant la commission, madame la ministre : « le Fonds régional d'aménagement foncier urbain, ou FRAFU, la LBU, le fonds Barnier » et vous avez ajouté : « Les communes doivent être les acteurs de leur développement ».

Madame la ministre, les dépenses relevant du fonds Barnier s'accroissent. Elles devraient atteindre cette année plus de 191 millions d'euros, alors que les recettes du fonds se limitent à 152 millions d'euros. Quant à la LBU, elle ne saurait être amputée pour satisfaire ce type d'opérations mobilisant des fonds considérables, tant sont déjà élevés les besoins de crédits pour le logement social. Tous les orateurs avant moi l'ont dit ce soir. En Martinique, il manque entre 8 000 et 12 000 logements sociaux, alors que la capacité de construction annuelle n'est que de 400. Sans aucun doute, ces dispositions appelleront la mobilisation de moyens complémentaires à la fois pour indemniser les familles et les accompagner dans leur départ d'un environnement auquel elles se sentent parfois attachées depuis plusieurs générations.

Pour terminer, je veux exprimer les plus grandes réserves du groupe socialiste quant à un amendement qui vise à étendre outre-mer la comptabilisation des logements sociaux au titre de l'article 55 de la loi SRU aux logements en accession aidée.

Cette mesure que la majorité parlementaire et certains gouvernements ont essayé à plusieurs reprises d'inscrire dans la loi n'est pas plus pertinente outre-mer qu'en métropole, je le dis très clairement.

D'une part, l'esprit de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains est d'assurer une offre minimum de logements locatifs sociaux sur l'ensemble des aires urbaines du territoire français.

D'autre part, il faut savoir que les logements sociaux réalisés dans les départements d'outre-mer sont déjà, en moyenne – je l'ai vérifié – plus chers que ceux qui sont construits en métropole, notamment en raison du caractère insulaire de la quasi-totalité de ces territoires.

Réduire les obligations de construction de tels logements serait obérer plus encore le pouvoir d'achat des ménages ultramarins, déjà globalement inférieur à celui des ménages en métropole.

Mieux vaudrait que les quelques communes, dont je possède la liste, qui contreviennent, de peu, à l'article 55 de la loi SRU dans les DOM se mettent en conformité avec la loi. Elles n'en sont pas loin.

Cela dit, si nous ne pouvons qu'approuver l'objectif fixé, nous regrettons une sous-estimation manifeste des moyens financiers qui seront nécessaires aux uns et aux autres pour la mise en œuvre concrète du texte.

Enfin, je m'associe à Claude Lise, sénateur de Martinique, pour souhaiter que les opérations de résorption de l'habitat insalubre ainsi facilitées ne se traduisent pas, au final, par l'éloignement de populations défavorisées au profit d'opérations de spéculation immobilière, tant la pénurie de logement social est manifeste, alors que les organismes dont la mission est de construire sont prêts à construire plus, sous réserve de crédits disponibles et de mise à disposition de terrains appartenant notamment à l'État.

En conclusion, si nous nous en tenons aux seuls amendements qui ont été adoptés par la commission, le groupe socialiste votera ce texte et je souhaite, à l'instant où je m'exprime, qu'il soit adopté à l'unanimité, car il est nécessaire aux départements et régions d'outre-mer.

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

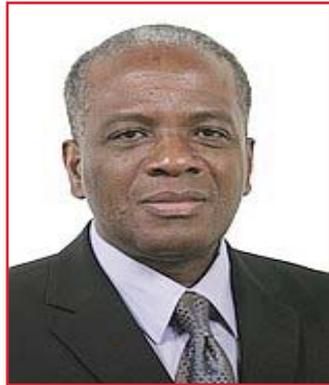
Lutte contre l'habitat indigne dans les départements et régions d'outre-mer

[Discussion générale]

par Jacques GILLOT, sénateur de la Guadeloupe

[séance du mercredi 4 mai 2011]

Monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, la proposition de loi qui nous est soumise aujourd'hui vient offrir un cadre juridique renforcé à la lutte contre l'habitat indigne, sujet crucial qui fait l'objet de l'attention toute particulière des collectivités et de l'État depuis de nombreuses années. Il s'agit, nous le mesurons tous, d'une problématique qui connaît une acuité encore plus grande dans nos territoires, puisque l'outre-mer compte près de 50 000 logements ne répondant pas aux normes de sécurité, de salubrité et de décence, soit 10 % du nombre recensé sur l'ensemble du territoire national.



Pour la seule Guadeloupe, ce chiffre est estimé à 16 000, dans un contexte où 80 % de la population relèverait du logement social au regard du niveau des revenus. De plus, la chaîne de production est grippée et pâtit du manque de foncier aménagé et de l'insuffisance de documents d'urbanisme exploitables.

En outre, la multiplication des poches d'insalubrité et d'habitat spontané se conjugue aux phénomènes de constructions sur terrain d'autrui ou dans les zones à risque. La persistance de ces phénomènes d'insalubrité, qui portent atteinte à la dignité humaine, doit donc conduire les pouvoirs publics à faire de la lutte contre l'habitat indigne une priorité absolue. Ce n'est d'ailleurs pas par hasard si l'autorité publique a déployé, sur une période déjà longue, de gros moyens pour lutter contre le fléau de l'habitat indigne et indécent. Ainsi, en 2010, la LBU a consacré 14,9 millions d'euros à la lutte contre l'habitat indigne dans le cadre des périmètres RHI.

Or, force est de constater que de nombreuses opérations sont « gelées » ou reportées du fait de la faiblesse des modes opératoires, ou à cause de l'incapacité de certaines communes à porter les 20 % de financement nécessaires à l'équilibre de chaque opération.

Cette proposition de loi nous offre donc l'opportunité de définir des priorités au sein des périmètres de RHI, ou entre ces opérations et les périmètres de rénovation urbaine. À cet égard, il convient de souligner que le conseil général de la Guadeloupe, qui n'est pourtant pas compétent pour le financement du logement social, a pris toute sa part dans le démarrage et l'avancée de certaines RHI.

La collectivité a notamment manifesté ce volontarisme solidaire en accompagnant la viabilisation du foncier, en apportant sa garantie aux emprunts contractés par les bailleurs sociaux, et en subventionnant des logements LES en groupé.

Mes chers collègues, la proposition de loi que nous examinons vient surtout donner, s'agissant du traitement des propriétaires sans titre, une base juridique à une situation de fait qui prévalait en Guadeloupe.

En effet, les opérateurs et aménageurs ont pour habitude d'indemniser, à la fois, les propriétaires sans titre ni droit, et les occupants-constructeurs des logements. Le montant de l'indemnité est alors fixé par le juge de l'expropriation, si la procédure d'expropriation est enclenchée. Dans le cas contraire, cette indemnisation se fait à l'amiable selon une grille réglementaire. Dans un tel contexte, il apparaît dès lors fondamental que le décret d'application unique intègre toutes les situations spécifiques enregistrées sur place. Il faudra donc en particulier veiller, en fixant les barèmes d'indemnisation, à prendre en compte la situation des personnes ayant édifié une habitation sans être propriétaires du sol, mais aussi celle des propriétaires de fait du foncier.

En outre, la définition d'un arrêté ad hoc par le préfet, distinguant les logements à démolir et ceux pouvant être sauvegardés, va dans le bon sens, puisqu'elle permettrait d'éviter de prendre des arrêtés d'insalubrité ou de péril au cas par cas. Son application concrète suscite néanmoins quelques doutes chez les aménageurs, qui craignent que cette partition ne se heurte aux contraintes liées à l'aménagement du site, à la réalisation des réseaux et à l'assainissement.

Quoi qu'il en soit, mes chers collègues, monsieur le président, madame la ministre, cette proposition de loi portée par notre collègue député Serge Letchimy est un bon texte. Elle favorisera, en particulier pour ce qui concerne le conseil général, au-delà des légitimes interventions en diffus et au coup par coup, la définition de programmes d'intervention d'amélioration de l'habitat, au sein de périmètres d'insalubrité identifiés.

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

Lutte contre l'habitat indigne dans les départements et régions d'outre-mer

[Discussion générale]

par Jean-Etienne ANTOINETTE, sénateur de la Guyane

[séance du mercredi 4 mai 2011]

Monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, il est assez rare que des mesures potentiellement de portée nationale soient prises par le législateur à partir d'une reconnaissance de réalités touchant essentiellement les outre-mer. Cette reconnaissance, elle-même, aboutit à donner un statut, une existence juridique, à des situations de fait jusqu'à présent considérées comme relevant de l'informel.



Indemniser ou accorder une aide financière légale à des occupants sans titre pour perte de logement dans le cadre d'une opération d'aménagement représente en soi une petite révolution, ou une petite revanche de l'histoire, indépendamment même de l'objet du texte, à savoir la lutte contre l'habitat insalubre.

Cette évolution arrive bien tard dans notre droit français, si je songe aux expropriés de Kourou et Sinnamary, à ces familles dépossédées lors de l'implantation de la base spatiale dans les années soixante, parce qu'elles ne possédaient pas de titre reconnu de propriété dans le contexte du processus de construction des sociétés rurales créoles après la fin de l'esclavage. Je songe aussi à certains villages amérindiens et « noirs marons » auxquels pourrait s'appliquer la définition donnée ici de l'habitat informel.

Lorsque je considère ces différentes situations, je me dis que ce texte, au-delà de sa portée pratique s'agissant d'un problème social ou d'urbanisme, ouvre peut-être une voie, permet de faire un petit pas symbolique, dans la reconnaissance des liens entre le rapport à la terre et

l'identité, entre les modes d'habiter et l'expression des cultures et des formes sociétales des outre-mer.

Ce n'est pas sur ce point, hélas, que nous devons nous attarder à l'occasion de l'examen de cette proposition de loi. Si tel était le cas, j'aurais tenté de franchir quelques pas de plus, en posant la question du relogement de ces « Français sans papiers » qui vivent sur les rives du Maroni et l'Oyapock, alors que l'on vient y implanter des lotissements de logements standardisés.

J'aurais posé la question des droits de ces familles de descendance ancestrale ancrées sur le territoire guyanais, dont la situation est inextricable parce qu'elles sont, à la fois, historiquement inexpulsables et administrativement irrégularisables. Nous y avons été confrontés à Kourou. Par ailleurs, en tant que maire, j'ai aussi assumé le relogement d'urgence de ces familles après l'incendie d'une partie du village saramaca en 2006, village en cours d'opération RHI.

Monsieur le rapporteur et cher collègue, à ce stade de notre discussion, je dois d'ores et déjà affirmer et regretter notre divergence dans l'analyse de la première section de cette proposition de loi. Oui, ce texte a une portée nationale ! Il a aussi de nombreuses limites que le rapporteur, Georges Patient, a bien soulignées. Nous devons d'autant moins nous les cacher qu'elles ne tiennent nullement à la qualité intrinsèque du texte. Selon moi, deux éléments limitent fondamentalement la portée de ce texte : son applicabilité dans un territoire comme celui de la Guyane, et la mise en perspective de son intérêt au regard de la problématique globale de l'habitat insalubre et, plus généralement, du logement dans les outre-mer.

J'en viens à la question de son applicabilité. Dans le département de la Guyane, on estime à 10 000 le nombre de logements insalubres ou illicites, et il augmente de 10 % par an.

Les constructions illicites représentent, chaque année, jusqu'à 50 % des constructions nouvelles. Dans le contexte d'un tel engrenage, on n'en finira jamais !

Autre élément de contexte, l'immigration clandestine alimente pour une bonne part la prolifération de l'habitat informel, mais les sites d'habitat informel abritent tout aussi bien des personnes en situation régulière qu'irrégulière, qui n'auront donc droit ni aux aides ni au relogement. Nous connaissons bien le phénomène qui se produit en Guyane : à chaque expulsion lors d'opérations d'aménagement, les familles non relogées vont construire ailleurs, sur un autre site.

Enfin, s'agissant de la problématique plus large du logement, quand bien même tout le monde serait relogeable, il est nécessaire de disposer de foncier équipé à hauteur des besoins afin de pouvoir construire, construire, et encore construire...

En l'absence d'opérateurs performants, de moyens adéquats, d'une volonté politique réellement déterminée en matière de construction de logements, l'habitat informel et insalubre a encore de beaux jours devant lui !

Mais ne boudons pas notre plaisir : les dispositions de la proposition de loi ajoutent des pièces nouvelles, originales et pragmatiques dans la boîte à outils juridiques de la lutte contre l'insalubrité.

Surtout, et j'y insiste, partant de situations essentiellement répandues dans les outre-mer, certaines des réponses apportées revêtent un intérêt pour l'ensemble du territoire national. Le fait est assez rare pour mériter d'être souligné et salué.

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

Sessions plénières du Parlement européen à Strasbourg

[Discussion générale]

par Roland RIES, sénateur du Bas-Rhin, auteur de la proposition de résolution

[séance du jeudi 5 mai 2011]

Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, le 9 mars dernier, les parlementaires européens ont voté l'amendement dit « Fox », du nom du député européen britannique Ashley Fox, amendement ramenant, de fait, de douze à onze le nombre de sessions plénières du Parlement européen à Strasbourg pour les années 2012 et 2013.



Cet amendement vise à positionner deux périodes de session de deux jours chacune sur une même semaine, aux mois d'octobre 2012 et 2013, en lieu et place des deux sessions de quatre jours prévues initialement au cours de ce mois.

Depuis plusieurs années – vous le savez, monsieur le ministre, mes chers collègues –, certains lobbies, emmenés par les plus eurosceptiques des députés européens, s'évertuent à vider de leur contenu les sessions plénières du Parlement européen à Strasbourg. Le bien-nommé amendement Fox, adopté à la faveur d'un vote à bulletin secret, procédure très rarement utilisée, entre dans cette même logique. Il s'agit là d'une nouvelle attaque visant à remettre en cause le siège du Parlement européen à Strasbourg.

La souveraineté du Parlement européen dans l'organisation de ses sessions ne peut évidemment pas être contestée. En revanche, je regrette l'état d'esprit qui prévaut à ces réorganisations et, surtout, le non-respect manifeste des traités qui, sur ce point, sont sans équivoque : « le Parlement européen a son siège à Strasbourg où se tiennent les douze périodes de ses

sions plénières mensuelles, y compris la session budgétaire. » À cet égard, le Gouvernement français, par la voix de M. Laurent Wauquiez, ministre chargé des affaires européennes, a d'ailleurs clairement fait part, le 14 mars dernier, de son intention de saisir une nouvelle fois la Cour de justice de l'Union européenne, afin de contester la légalité de la décision prise par le Parlement européen.

En outre, la mise en place de deux sessions de deux jours sur une même semaine, alors que toutes les autres sessions plénières se déroulent mensuellement sur une période de quatre jours, contrevient sans nul doute au « rythme régulier » auquel le Parlement européen devrait tenir ses sessions.

Je rappelle en ce sens l'arrêt rendu par la Cour de justice des Communautés européennes le 1er octobre 1997, arrêt qui a en effet été annulé, à la demande de la République française, soutenue devant la cour par le Grand-Duché de Luxembourg – cela sera encore le cas cette fois –, la délibération du Parlement européen du 20 septembre 1995 fixant déjà à onze le nombre de sessions plénières devant avoir lieu à Strasbourg pour l'année 1996. À l'appui de cette décision, l'arrêt mentionnait que « le siège du Parlement est le lieu où doivent être tenues, à un rythme régulier, douze périodes de sessions plénières ordinaires de cette institution ». Il précisait également que « des périodes de sessions plénières additionnelles ne peuvent donc être fixées dans un autre lieu de travail que si le Parlement tient les douze périodes de sessions plénières ordinaires à Strasbourg, lieu du siège de l'institution ». La cour a ajouté par ailleurs qu'« il est cependant constant entre les parties que les périodes de sessions plénières s'étendant d'un lundi à un vendredi se tiennent à Strasbourg ».

Le vote de l'amendement Fox va donc très clairement à l'encontre de la jurisprudence communautaire. Il est également dommageable aux intérêts de l'institution et, plus

généralement, de l'Union européenne dans son ensemble. En effet, alors que les pouvoirs du Parlement européen se sont accrus au fil des traités successifs et que le travail parlementaire est devenu sans cesse plus dense, les calendriers, tels qu'ils ont été votés, mettent à mal l'ambition démocratique de l'institution.

Cibler en permanence le siège de Strasbourg, c'est remettre en cause l'équilibre institutionnel de l'Union européenne. En effet, une Europe centralisée serait contraire au principe même d'une Europe « unie dans sa diversité », devise, je vous le rappelle, de l'Union européenne. L'Europe est polycentrique. L'Union a fait le choix de déconcentrer ses centres de décision, afin d'être incarnée dans différents États membres.

Vous le savez, monsieur le ministre, mes chers collègues, Strasbourg tire sa légitimité non seulement du droit, mais surtout de l'Histoire. Le cœur de l'Europe s'est mis à battre à Strasbourg le 10 août 1949, lors de la session constitutive du Conseil de l'Europe. Moins d'un an après, le 9 mai 1950, Robert Schuman y a prononcé sa fameuse déclaration, qui deviendra le véritable acte de naissance de l'Europe communautaire.

Le choix de la localisation du Parlement européen à Strasbourg est donc loin d'être le fruit du hasard. La construction de l'Europe s'est fondée sur le dépassement des conflits historiques et, plus singulièrement, sur la réconciliation franco-allemande, dont Strasbourg est à l'évidence le symbole. Siège de la première organisation paneuropéenne créée par les gouvernements au sortir de la guerre, à savoir le Conseil de l'Europe, Strasbourg a conscience des responsabilités qui lui incombent dans la mise en œuvre du projet de construction d'une Europe unie autour des valeurs de la démocratie et des droits de l'homme.

La construction européenne s'est développée sur le principe de trois villes hôtes d'institutions, jouant chacune un rôle spécifique, nécessaire et indispensable. Aux côtés de Bruxelles et Luxembourg, qui incarnent respectivement le pouvoir exécutif et judiciaire de l'Union européenne, Strasbourg est le siège du pouvoir législatif. La ville est par ailleurs – faut-il le rappeler ? – le symbole historique de l'humanisme, de la démocratie, de la paix, des droits de l'homme et des citoyens. Elle est ainsi le siège de plusieurs institutions qui incarnent ces

valeurs : le Conseil de l'Europe, dont la mission est de promouvoir la démocratie, de protéger les droits de l'homme et l'État de droit en Europe ; la Cour européenne des droits de l'homme, le Médiateur européen et, enfin, le Parlement européen. Il s'agit donc non pas d'opposer ces trois capitales – Strasbourg, Bruxelles et Luxembourg –, mais bien de les associer dans une perspective de complémentarité.

D'ailleurs, dans cette lignée, le conseil municipal de Strasbourg a acté la création prochaine d'un « Lieu d'Europe », qui aura pour mission principale de faire découvrir l'Europe aux citoyens et de renforcer leur sentiment d'appartenance à un ensemble géographique et politique large.

Nous avons également noué avec le Parlement européen un partenariat qui se décline à travers maintes actions conjointes, la plus emblématique étant sans aucun doute le prix Sakharov, remis chaque année par le Parlement européen. Je pense aussi à la Fête de l'Europe ou aux journées portes ouvertes. Nous entendons approfondir encore ce partenariat, qui pourra peut-être se concrétiser par une convention, à l'instar de celle qui a été conclue entre la ville de Strasbourg et le Conseil de l'Europe en mai 2010. À l'heure où les peuples se soulèvent au nom des valeurs que je viens d'évoquer et où les Européens ont besoin de repères forts pour traverser la crise qui les accable, le rayonnement européen et international de Strasbourg contribue pleinement à celui de la France. « Strasbourg, capitale européenne » n'est donc pas un simple enjeu municipal. C'est une cause nationale, qui nécessite l'engagement ferme et résolu, dans la durée, de toutes les autorités de l'État.

C'est la raison pour laquelle je souhaite voir aujourd'hui l'ensemble des groupes parlementaires du Sénat soutenir cette proposition de résolution, qui « demande aux institutions européennes et notamment au Conseil d'empêcher toute remise en cause de la tenue des sessions plénières du Parlement européen à Strasbourg ».

Cette proposition de résolution ayant été reprise par le député Armand Jung et déposée sur le bureau de l'Assemblée nationale, j'espère voir acter une position nationale ferme et forte sur cette question par l'ensemble du Parlement.

Pour répondre aux arguments avancés par ceux qui sont opposés à ce que le Parlement européen siège à Strasbourg, je prendrai la liberté de rappeler certains éléments.

En matière d'accessibilité, outre les actions qui devraient être menées dans le cadre du prochain contrat triennal, j'ai invité, lors de la réunion annuelle des trois capitales européennes en juin 2010, les bourgmestres de Bruxelles et de Luxembourg à répondre de concert à la consultation de la Commission européenne sur les grands projets d'infrastructure visant à la constitution d'un vaste réseau transeuropéen de transport. Ainsi, dans une déclaration commune en date du 10 septembre 2010, nous avons appelé à la réalisation rapide du projet Eurocaprail, soulignant son « intérêt prioritaire » pour « améliorer la qualité, la performance et la fréquence des liaisons ferroviaires » entre nos trois villes, sièges d'institutions européennes. À cet égard, je tiens à vous informer que, dès la session que le Parlement européen tiendra la semaine prochaine, un second train Thalys sera mis en service, à neuf minutes d'intervalle avec le premier, pour relier Strasbourg et Bruxelles via Paris.

Les conditions de l'hébergement hôtelier à Strasbourg inspirent aux députés qui militent en faveur d'une localisation du Parlement européen à Bruxelles l'un de leurs principaux arguments : ces députés arguent en effet de l'augmentation des tarifs pendant les sessions, hors de proportion selon eux et conduisant au dépassement des plafonds autorisés dans le cadre du per diem. D'autres arguments relèvent de la même critique.

Cette situation révèle l'état de mécontentement dans lequel se trouvent aujourd'hui l'administration et les personnels du Parlement européen, ainsi que celui des députés eux-mêmes. Afin de remédier à cela, nous avons décidé de réunir ce mois-ci les hôteliers strasbourgeois en vue d'améliorer la qualité de l'offre d'hébergement. À cette occasion, le projet d'une charte des hôteliers sera relancé. Strasbourg a pour elle le droit et l'histoire, ainsi que le rôle essentiel de complémentarité dont j'ai parlé.

Je crois cependant, monsieur le ministre, que le moment est venu d'être plus offensif face à ces provocations, pour défendre la présence du Parlement européen sur notre territoire.

En 2008 à Copenhague, M. le Premier ministre François Fillon avait vivement et clairement défendu le statut de Strasbourg en tant que capitale parlementaire de l'Union européenne. Répondant à un journaliste qui l'interrogeait sur les dépenses supplémentaires et la trace carbone résultant de ses voyages entre Bruxelles et Strasbourg, il avait déclaré ceci : « si on ne veut pas déplacer autant de personnes, c'est très simple : il suffit de faire siéger le Parlement européen à Strasbourg de manière définitive ! »

À ce moment-là, il avait, je crois, indiqué clairement la voie : si l'on s'interroge sur le coût de ces déplacements, il faut aller jusqu'au bout de l'esprit des traités en faisant se réunir à Strasbourg l'administration, les commissions et les groupes politiques du Parlement européen ; on pourra alors faire l'économie de ces déplacements.

Il faut donc pousser à l'engagement de discussions devant aboutir à l'implantation de tous les services du Parlement européen à Strasbourg.

Depuis 1980, dans le cadre du contrat triennal « Strasbourg, capitale européenne », la ville et la communauté urbaine de Strasbourg se sont engagées, aux côtés de l'État, de la région Alsace et du département du Bas-Rhin, à améliorer l'attractivité internationale de la métropole alsacienne, dans un esprit de large partenariat et de concertation.

Au titre du contrat triennal 2009-2011, une étude stratégique sur le renforcement du rôle européen de Strasbourg avait été lancée. Elle a aujourd'hui rendu ses conclusions.

J'attire d'ailleurs régulièrement l'attention des ministres successifs en charge des affaires étrangères et européennes sur l'enjeu – enjeu national, je le répète – que représente le statut européen de Strasbourg, ainsi que sur la nécessité d'une réaction concertée des autorités nationales et locales.

Aujourd'hui, plus que jamais, Strasbourg doit pouvoir compter sur la volonté et la détermination du Gouvernement français, pour poursuivre l'amélioration de l'accessibilité de Strasbourg, ainsi que des conditions d'accueil des parlementaires, des fonctionnaires et des assistants.

C'est la raison pour laquelle, en tant que maire de Strasbourg et sur la base de la motion adoptée à l'unanimité par le conseil municipal le 21 mars dernier, j'ai demandé au Gouvernement de prendre une initiative forte visant à engager toutes les démarches nécessaires pour que Strasbourg devienne l'unique lieu de réunion et de travail du Parlement européen, et que, en conséquence, tous les services de celui-ci y soient implantés.

Il conviendra dans cette perspective, et dans le cadre de la négociation du prochain contrat triennal, portant sur la période 2012-2014, entre l'État et les collectivités locales alsaciennes, de prendre la mesure des efforts qui restent à accomplir en vue non seulement de renforcer l'accessibilité de Strasbourg, mais, plus globalement, de conforter la vocation européenne et internationale de cette ville.

La ville de Strasbourg, pour sa part, a déjà pris les mesures nécessaires pour permettre l'accueil des activités du Parlement européen. C'est ainsi que nous allons réaliser, à proximité immédiate du Parlement, un quartier d'affaires international établi sur 12 hectares, dont une réserve foncière de 35 000 mètres carrés destinée aux institutions européennes.

Il s'agit de répondre à la double ambition, d'une part, de fournir au Parlement européen les moyens de l'implantation complète à Strasbourg de tous les services concourant à sa fonction de siège et, d'autre part, d'accueillir au même endroit des implantations internationales relevant des fonctions tertiaires supérieures, autour d'un parc des expositions modernisé et d'un palais des congrès rénové qui dotera le centre-ville de Strasbourg d'une structure apte à accueillir des rencontres internationales de haut niveau, comme, en avril 2009, le sommet de l'OTAN.

Le développement économique induit par ces investissements, pour la ville et son agglomération, permettra aussi de lisser tout au long de l'année l'activité hôtelière, et, par voie de conséquence – je l'espère, du moins – les prix pratiqués. En outre, l'École européenne ouverte en 2008, école dont les premiers bacheliers sortiront en 2014, dote Strasbourg d'une capacité d'accueil des fonctionnaires européens et de leurs familles. Une cité scolaire européenne verra prochainement le jour, à proximité des institutions européennes, sur un terrain mis à disposition par l'État.

Monsieur le ministre, mes chers collègues, Strasbourg et la France offrent au siège du Parlement européen un environnement national et local stable. Loin de se laisser affaiblir par les attaques contre le siège du Parlement européen, Strasbourg entend au contraire en tirer parti pour pousser à l'engagement de discussions devant aboutir à l'implantation de tous les services du Parlement européen à Strasbourg.

Au fond, cette énième attaque contre Strasbourg doit pouvoir être retournée contre ses auteurs, de façon à mettre un terme à cette guerre qui dure depuis trop longtemps et à nous permettre d'aller au bout des logiques contenues dans les traités fondateurs de l'Union européenne.

C'est la raison pour laquelle je demande à l'ensemble des groupes parlementaires du Sénat de soutenir cette proposition de résolution, afin de nous permettre d'être plus forts dans cette bataille qui continue, mais dont j'espère pouvoir voir prochainement l'issue.

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

Sessions plénières du Parlement européen à Strasbourg

[Discussion générale]

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

[séance du jeudi 5 mai 2011]

Monsieur le président, monsieur le ministre, monsieur le maire de Strasbourg, mes chers collègues, les orateurs précédents ont excellemment expliqué les raisons institutionnelles fondamentales qui font que Strasbourg est le cœur du Parlement



européen ; je n'y reviendrai donc pas. J'incarne, me semble-t-il, une race en voie d'extinction : celle des Européens convaincus. Aujourd'hui, un Européen convaincu n'ose plus affirmer ses convictions, il rase les murs, il tait son souhait d'une Europe fédérale. C'est sous cet angle que j'aborderai la proposition de résolution qui nous est soumise aujourd'hui, car s'il est un symbole de l'Europe, un symbole, aussi, de l'amitié franco-allemande, c'est bien Strasbourg !

Tout d'abord, la place de Strasbourg au cœur de l'Europe est commandée par la géographie, puisque la ville est adossée au Rhin, fleuve européen qui traverse huit pays et concentre tant d'histoire. Cette place se justifie aussi par le travail considérable qui est accompli à l'Eurodistrict de Strasbourg-Ortenau, doté de services publics communs, dont l'objet n'est rien de moins que la création d'une métropole de près d'un million d'habitants au cœur de l'Europe. On l'oublie trop souvent, mais c'est important. Enfin, Strasbourg est bien évidemment un carrefour commercial et économique. La ville, carrefour routier, est aussi située sur la ligne ferroviaire qui dessert à la fois Stuttgart et le Bade-Wurtemberg, Munich et la Bavière, deux Länder qui réalisent respectivement 450 et 800 milliards d'euros de produit intérieur brut : excusez du peu ! Nous jouons incontestablement dans la cour des grands !

J'ajoute, après d'autres intervenants, que cette ville est chargée d'histoire. Elle est un symbole et de la culture française et de la culture allemande. Certes, ce symbole s'est construit dans la douleur, et nous respectons la souffrance des Strasbourgeois, qui ont changé quatre fois d'« occupants », si je puis m'exprimer ainsi, durant les quatre-vingts dernières années. Mais aujourd'hui, avec le recul, nous constatons bien que la richesse de cette ville tient précisément à son histoire. Strasbourg mène de front deux langues et deux cultures qui sont inscrites dans son urbanisme, dans son université, et plus généralement dans la vie quotidienne des Strasbourgeois.

Ville de culture, qui possède une grande université, avec laquelle j'ai un peu collaboré, Strasbourg est aussi un lieu d'accueil des religions persécutées. C'est une de ces grandeurs de la cité.

Rappelons aussi le serment de Koufra dans lequel, après avoir conquis cette oasis, celui qui n'était encore que le colonel Leclerc fait le serment de ne plus déposer les armes avant que le drapeau français ne flotte sur la ville de Strasbourg. Et il a tenu parole.

Pour ces raisons, mon cœur, comme celui de tous les Français sans doute, bat à l'évocation de Strasbourg. Comme l'a rappelé André Reichardt, l'Europe se veut une structure décentralisée. Mes chers collègues, les tenants d'une concentration des pouvoirs, au lieu de se tourner vers Bruxelles, devraient plutôt regarder vers Bucarest...

Eh oui ! À Bucarest, un dictateur fou a construit le plus grand palais du monde – vous l'avez sans doute visité –, car il avait l'idée de réunir tous les centres de pouvoir au même endroit. Il est vrai qu'il est plus facile pour l'exécutif de contrôler le Parlement lorsque le président et le Premier ministre siègent au vingt-cinquième étage !

C'est ni plus ni moins ce que nous proposent ceux qui veulent tout concentrer à Bruxelles... Je force un peu le trait, j'en conviens, mais c'est malgré tout l'idée sous-jacente.

Et Strasbourg n'est qu'un exemple parmi d'autres. Dans de nombreux pays, il existe une répartition géographique des pouvoirs, expression de la séparation des pouvoirs que prônait Montesquieu. Ainsi, au Chili, en Afrique du sud ou en Australie, le parlement siège dans une ville et le gouvernement dans une autre. Dans certains pays, le pouvoir judiciaire siège même dans une troisième ville.

La localisation du Parlement européen à Strasbourg s'inscrit dans la logique des institutions démocratiques et d'une construction européenne forte et voulue ; nous soutenons donc ce projet de résolution.

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

Sessions plénières du Parlement européen à Strasbourg

[Discussion générale]

par **Serge LAGAUCHE**, sénateur du Val-de-Marne

[séance du jeudi 5 mai 2011]

Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, le 9 mars dernier, à l'occasion de l'adoption de son calendrier pour les sessions 2012 et 2013, le Parlement européen votait, à bulletin secret, un amendement visant à scinder les deux sessions plénières d'octobre en deux jours chacune et, par ce biais, décidait de regrouper ces deux sessions plénières en une seule semaine.



Le vote de cet amendement présenté par l'eurodéputé conservateur et eurosceptique britannique Ashley Fox a donc relancé la polémique sur la localisation du siège du Parlement européen à Strasbourg.

Je ne reviendrai pas sur la fragilité juridique de cette nouvelle attaque contre la localisation du Parlement européen dans la capitale alsacienne. Cette question a déjà été développée fort justement par mon collègue Roland Ries, et nous ne pouvons qu'être satisfaits de la saisine par le gouvernement français, rejoint par le gouvernement luxembourgeois, de la Cour de justice de l'Union européenne. Cependant, l'adoption de ce nouveau calendrier du Parlement européen, par le biais d'un scrutin secret peu habituel pour des questions d'une telle portée symbolique, témoigne des progrès d'une hostilité récurrente à la localisation strasbourgeoise du Parlement européen qui mérite que l'on rappelle avec force la légitimité de Strasbourg.

En fait, Strasbourg bénéficie d'une double légitimité, historique et géographique, pour demeurer la capitale exclusive de l'Europe parlementaire.

La légitimité historique de Strasbourg est incontournable. Mieux que toute autre ville, elle symbolise les douleurs et la force de la réconciliation des nations européennes. C'est ainsi que la première session du Comité des ministres du Conseil de l'Europe et la session inaugurale de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, moments fondateurs de l'Europe unie, se tinrent respectivement à l'hôtel de ville de Strasbourg, le 8 août 1949, et au palais universitaire, le 10 août 1949.

Au fil des ans, la ville s'est imposée comme la capitale européenne des droits de l'homme. Le Conseil de l'Europe, protecteur des droits et des libertés et promoteur de la démocratie à l'échelle du continent européen, y siège depuis 1949 alors que la Cour européenne des droits de l'homme, gardienne des libertés fondamentales de 800 millions d'Européens, a son siège à Strasbourg depuis le 1er novembre 1998.

Dans ce contexte, l'impact sur l'opinion publique, notamment française, d'une concentration des institutions européennes à Bruxelles et d'un effacement programmé du rôle de Strasbourg serait désastreux.

L'Europe est aujourd'hui déterminée à combler le fossé démocratique qui la tient encore trop souvent éloignée de ses peuples. Pour cela, elle a besoin plus que jamais de symboles forts permettant de réconcilier son identité, multiple, et la force de son projet unificateur. Quelle ville autre que Strasbourg peut mieux symboliser les douleurs de l'Histoire et la force de la réconciliation des nations européennes ? De la lutte fratricide à la réconciliation exemplaire des ennemis d'hier, devenus les plus proches partenaires, Strasbourg réunit en un même lieu des traditions européennes diverses sur le terreau d'une amitié franco-allemande devenue motrice pour toute l'Europe. C'est cela la légitimité historique de Strasbourg pour héberger la démocratie européenne. Remettre en cause cette légitimité serait un affront à la mémoire européenne.

Le vote intervenu au Parlement européen le 9 mars dernier porte également un coup dangereux à l'un des fondements symboliques les plus forts de l'Union européenne : la diversité assumée de ses centres et de ses racines.

C'est ainsi que chaque ville européenne s'est construite au fil des ans une image forte auprès des citoyens : à Bruxelles la place de la Commission et de l'exécutif européen, à Luxembourg le siège de la Cour de justice de l'Union européenne et de l'Europe juridique, et à Strasbourg le siège du Parlement européen et de la démocratie européenne.

Concentrer à Bruxelles les institutions européennes reviendrait donc à appauvrir l'Union en la privant de l'une de ses richesses essentielles : la diversité de ses représentations.

L'ambition européenne a toujours été de s'appuyer sur les forces de ses États membres et non sur leur dilution par le biais d'une concentration des institutions européennes en un lieu unique. Cette conception polycentrique reflète une volonté constante de mettre l'Europe au plus près de ses citoyens, et non de l'isoler dans un centre lointain et monolithique. L'extrême soin apporté, parfois au mépris de toute cohérence budgétaire, à répartir harmonieusement les sièges des nombreuses agences et institutions de l'Union sur l'ensemble du territoire européen témoigne de cette volonté de faire toute leur place aux citoyens européens. Remettre en cause cet édifice complexe de la répartition géographique des agences et institutions européennes impliquerait de redoutables marchandages politiques dont l'image de l'Europe sortirait ternie. La multiplicité géographique des implantations des institutions européennes est et doit demeurer l'un des principes cardinaux de la construction européenne.

Le vote intervenu au Parlement européen le 9 mars dernier est le résultat d'une conjonction entre des parlementaires eurosceptiques historiques et des parlementaires européens qui sont gênés dans leur déplacement.

Ce vote doit être entendu. À cet égard, je sais que notre collègue Roland Ries a d'ores et déjà engagé, en partenariat avec l'État et la région Alsace, tous les efforts nécessaires pour renforcer les moyens immobiliers du

Parlement européen et l'amélioration des transports en direction de Strasbourg.

Ces efforts doivent être soutenus par une mobilisation politique forte. Je considère, avec les membres du groupe socialiste, que le Sénat participera utilement à cette mobilisation et s'honorera en votant cette proposition de résolution. Strasbourg est la capitale de l'Europe parlementaire où se déroulent les sessions plénières du Parlement européen. La défense de la démocratie européenne ne peut souffrir aucune ambiguïté.

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

Sessions plénières du Parlement européen à Strasbourg

[Discussion générale]

par Jean-Pierre SUEUR, sénateur du Loiret

[séance du jeudi 5 mai 2011]

Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, je me suis inscrit dans ce débat par amitié pour Roland Ries. C'est le premier motif de mon intervention, et il est important, mais ce n'est pas le seul. Je me suis aussi inscrit dans ce débat



par conviction pour ce que, à l'instar de Roland Ries, nous défendons tous : une certaine idée de l'Europe, une certaine conception qui est l'Europe du partage, l'Europe polycentrique – comme l'a dit notre collègue maire de Strasbourg –, où les pouvoirs et les institutions ne sont pas centralisés en un même lieu, enfin une Europe de l'histoire parce que le choix de Strasbourg tient à l'histoire.

À cet égard, je voudrais relever à mon tour ce qu'il y a d'insidieux et de subreptice dans la démarche de M. Fox. Tout le monde sait ici, et il n'est pas nécessaire d'avoir fait de longues études de droit pour le comprendre, que seul un traité pourrait défaire ce qui est acté dans un traité. Par conséquent, cet amendement ne peut pas avoir d'effet, puisque, s'il en avait, cela reviendrait à bafouer le traité qui engage tous ses signataires. Il est donc quelque peu insidieux, et même hypocrite, de défaire le traité sans le dire. Ce n'est pas acceptable !

Je note aussi, comme plusieurs de nos collègues, que le vote de cet amendement a été acquis de manière secrète. Or je tiens à souligner que, au sein du Parlement de notre République, que ce soit à l'Assemblée nationale ou au Sénat, nous nous proclamons tous les héritiers de la Révolution française.

Or, dans les différentes assemblées qui ont été mises en place pendant la Révolution française, il est un point qui n'a jamais été remis en cause : les votes publics. Pourquoi ? Tout simplement parce que, dans la mesure où nous sommes les représentants de la nation, les représentants des Français, il est normal que ceux-ci puissent savoir, en lisant le Journal officiel ou, beaucoup plus simplement aujourd'hui, en consultant les sites internet des assemblées, quel a été le vote des différents parlementaires, qu'il s'agisse des votes ordinaires ou, a fortiori, de votes plus importants.

C'est pourquoi il existe un vote à main levée et un vote par scrutin public, où chacun engage sa responsabilité. Le vote à bulletin secret est utilisé uniquement lors de l'élection du président du Sénat, qui est un vote sur une personne.

Donc, ce vote secret a quelque chose d'insidieux, parce que c'est une manière de faire passer une disposition contraire au traité sans le dire, et sans que ceux qui votent justifient leur position devant les peuples de l'Europe.

Il est vrai que tout a été dit sur l'initiative d'Ernest Bevin.

Tout a été dit sur le fait que Strasbourg est une ville qui accueille des institutions importantes : je pense à la Cour européenne des droits de l'homme et au Conseil de l'Europe.

Tout a été dit, par Roland Ries, sur les efforts qu'accomplit Strasbourg sous son impulsion et sur ce qui m'est apparu très important, à savoir le travail mené en commun par les maires de Strasbourg, de Bruxelles et de Luxembourg pour porter ensemble une certaine idée européenne dans l'union et non la division, pour créer les infrastructures nécessaires et aller de l'avant : c'est quelque chose de très positif.

J'évoquerai maintenant le protocole n° 6 : « Le Parlement européen a son siège à Strasbourg où se tiennent les douze périodes de sessions plénières mensuelles, y compris la session budgétaire... » C'est le traité : nous défendons tout le traité, rien que le traité, et nous refusons toutes les manœuvres subreptices qui viseraient à le nier.

En conclusion, je rappellerai cette période de l'histoire où l'Alsace et la Lorraine ne faisaient plus partie de la France.

Je rappellerai que le cœur de tous les Français bat quand on parle de Strasbourg, qui a été par excellence la ville de l'unification européenne, la ville de l'esprit européen, la ville de l'espoir européen, et qui est pour moi le cœur battant de l'Europe. C'est pourquoi nous défendons Strasbourg !

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

Politique énergétique de la France [Discussion générale]

par Daniel RAOUL, sénateur du Maine-et-Loire
[séance du jeudi 5 mai 2011]

Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, ce débat sur la proposition de résolution déposée par le groupe CRC-SPG est le bienvenu et permet de souligner une nouvelle fois les carences résultant de la dérégulation du secteur énergétique et les problèmes que celle-ci pose.



Je voudrais dénoncer ici le non-sens que représente cette voie après ce qui s'est passé à Fukushima. Le paradoxe réside dans le fait que cette dérégulation a été pensée dans les années 1980 et 1990, à une époque où les prix étaient bas et où l'approvisionnement n'était pas menacé. Tant du point de vue de la géopolitique ou de l'environnement que de celui du marché, cette ouverture à la concurrence s'est effectuée à contre-cycle, à rebours des intérêts des États et de leurs citoyens.

Je souhaite insister une fois de plus sur les conséquences à venir de cette dérégulation sur les prix de l'énergie, et plus particulièrement sur ceux de l'électricité.

Il convient tout de même de rappeler que l'objectif affiché de l'ouverture à la concurrence était la baisse des prix pour le consommateur. Mais cette ouverture a fini par devenir un objectif en soi, une option purement idéologique, une décision dépourvue de tout souci pragmatique, en somme une sorte de TOC, c'est-à-dire un « trouble obsessionnel de la concurrence ».

Or on sait ce qu'il est advenu dans les pays qui ont pratiqué cette ouverture à la concurrence.

En France, la dérégulation, entamée en 1996 avec la transposition de la première directive Électricité, approuvée par le Premier ministre Alain Juppé, s'est accélérée après 2002 avec le retour de la droite aux responsabilités. Alors que nous avons fait porter nos efforts sur le maintien d'un « service public de l'énergie », le gouvernement de M. Raffarin a pris le contre-pied en engageant clairement la France sur la voie d'une libéralisation à marche forcée.

Cela a commencé avec l'accord de Mme Fontaine, alors ministre déléguée à l'industrie, sur les grandes lignes de la deuxième directive Énergie, exposées lors du sommet européen de novembre 2002, ce qui n'était rien d'autre que le reniement de l'engagement pris par le président Chirac en février 2002, soit à peine quelques mois auparavant. La loi du 3 janvier 2003 s'est ensuivie ; celle-ci constitue d'ailleurs le canevas de votre politique actuelle. Six autres lois ont ensuite été adoptées, jusqu'à la fameuse loi NOME. Ces lois ont progressivement libéralisé le secteur de l'énergie, l'ouvrant à la concurrence sous couvert de transposition de directives européennes. Elles ont également été l'occasion pour le Gouvernement de remettre en cause le statut de nos entreprises publiques, ce qui n'a jamais figuré au rang des exigences de Bruxelles. Mais nous en subissons aujourd'hui les conséquences ! Alors que, il y a seulement une semaine, nous débattons dans cette enceinte de notre politique industrielle, je tiens à souligner que cette dernière n'aura pas grand sens si la France se sépare de ses leviers d'action en matière énergétique, et en particulier si elle renonce à l'avantage de compétitivité que représentent nos tarifs de l'électricité.

Je voudrais maintenant, de façon très concrète, revenir sur la situation de ce qui devrait être aujourd'hui un grand service public. Les Français subissent une double peine : en tant que citoyens et en tant qu'usagers. En tant que citoyens, ils font face à une véritable entreprise de spoliation, en ce sens qu'EDF – comme GDF en

d'autres temps – a bénéficié pendant des décennies d'une véritable manne, en l'espèce des ressources publiques, afin d'assurer la pérennité du réseau et du parc électronucléaires.

La question de la préservation des tarifs réglementés d'électricité se pose avec encore plus d'acuité du fait des investissements financés par les citoyens. En effet, il existe en France une rente nucléaire, évaluée à 9 milliards d'euros par an et dont l'appropriation relève d'une décision d'ordre politique. Une telle rente peut-elle être captée par le secteur privé ? À qui peut-elle être distribuée ? Aux actionnaires ? Aux consommateurs ? À l'entreprise publique, pour que celle-ci procède à des réinvestissements productifs et environnementaux, alors même que le nucléaire soulève aujourd'hui de nombreuses questions ?

Les Français sont également pénalisés en tant qu'usagers. Après avoir vu cette contrepartie confisquée et assujettie aux lois du marché, ils vont faire face à une augmentation sensible des tarifs d'électricité, alors qu'ils ont déjà eu à subir celle des tarifs du gaz. L'accroissement de la concurrence et la dérégulation contribueront en effet à de fortes tensions sur les prix, avec un alignement tendanciel sur les prix fixés par le marché. Les consommateurs, en particulier les ménages, en feront les frais.

C'est dans cette voie que les autorités de Bruxelles, grâce à Mme Kroes, qui vous a transmis le virus, nous entraînent. Compte tenu de ces hausses régulières des tarifs réglementés du gaz et de l'électricité, que se passe-t-il pour les ménages ? On estime aujourd'hui que 3,4 millions d'entre eux, soit 13 % des foyers, sont en situation de précarité énergétique, consacrant plus de 10 % de leur revenu au paiement de leur facture d'énergie. En réalité, si l'on prend en considération ceux qui ne peuvent plus se chauffer correctement, ce sont sans doute plutôt 4 à 5 millions de personnes qui sont touchées par cette précarité.

C'est donc une nouvelle fois le pouvoir d'achat des plus modestes qui va subir le contrecoup de cette dérégulation, alors que celle-ci était initialement censée favoriser la baisse des prix... Par ailleurs, je rappelle que les tarifs réglementés profitent non seulement aux ménages, mais aussi aux entreprises. En effet, de par leur stabilité, ils offrent à ces dernières des possibilités d'anticipation sur

un horizon plus lointain : c'est, pour nos entreprises, un élément de compétitivité par rapport à leurs concurrentes européennes. Les tarifs réglementés sont donc indispensables au maintien et au développement de toute notre industrie, actuellement mal en point.

Aujourd'hui, les prix de gros se situent en moyenne aux alentours de 60 euros par mégawattheure, contre moins de 35 euros pour les tarifs verts dont bénéficient certains industriels, et dont la loi NOME programme l'extinction à la fin de l'année 2015. De la même façon, le tarif réglementé transitoire d'ajustement du marché, le TARTAM, a permis aux gros consommateurs d'électricité, comme les collectivités territoriales ou des établissements publics tels les hôpitaux, de bénéficier d'un tarif inférieur aux prix de marché et ne pouvant dépasser de plus de 25% le tarif réglementé en vigueur. Ce tarif transitoire prendra fin, selon ce que prévoit la loi NOME, avec la mise en œuvre effective de l'ARENH – l'accès régulé à l'électricité nucléaire historique –, c'est-à-dire dès 2015.

Puisque vous savez mettre en œuvre des moratoires, monsieur le ministre, utilisez donc ce savoir pour repousser l'application de cette loi eu égard au nouveau contexte né de ce qui s'est passé au Japon et attendez les conclusions de l'audit parlementaire actuellement en cours.

Cette proposition de résolution souligne à juste titre que la libéralisation du secteur énergétique, sa soumission à la concurrence libre et non faussée et sa privatisation sont incompatibles avec les exigences de sécurité, de sûreté et d'indépendance énergétique.

Par ailleurs, il faut effectivement exclure la sous-traitance dans un certain périmètre autour des centrales, ce qui doit recouvrir des domaines aussi sensibles que la sûreté nucléaire ainsi que toutes les opérations de maintenance de l'enceinte de confinement et de stockage des combustibles.

Nous sommes donc en accord avec l'esprit qui se dégage de cette proposition de résolution. Après la catastrophe de Fukushima, la maîtrise publique du nucléaire en France est encore plus impérieuse. C'est pourquoi je vous demande une nouvelle fois, monsieur le ministre, de repousser l'application de la loi NOME en attendant le rapport parlementaire sur le nucléaire.

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

Politique énergétique de la France [Discussion générale]

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

[séance du jeudi 5 mai 2011]

Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, je tiens à mon tour à remercier le groupe CRC-SPG, qui, en déposant cette proposition de résolution, permet de lancer un débat utile, intéressant l'ensemble de nos compatriotes. En effet, depuis de longs mois, dans notre pays, les prix de l'énergie flambent et, malheureusement, rien ne permet d'être optimiste pour le futur, car l'incidence de ces coûts sur les budgets des ménages entraîne de plus en plus d'entre eux dans ce qu'il est convenu d'appeler la « précarité énergétique ». Cela signifie, plus prosaïquement, que beaucoup de ménages n'ont pas pu se chauffer l'hiver dernier, faute de moyens.



Nos concitoyens ont pourtant raison de réclamer des tarifs de l'énergie qui leur permettent de mener une vie décente. Rappelons que 1,5 million de personnes actives vivent, en France, sous le seuil de pauvreté et que 6 millions de salariés touchent moins de 750 euros nets par mois !

Pourtant, dans le même temps, le Gouvernement, celui dont vous êtes membre, monsieur le ministre, se défausse de ses responsabilités en matière de fixation des tarifs de l'énergie sur la Commission de régulation de l'énergie. Autrement dit, vous avez réduit ce qui était un levier ou un enjeu politique à une question purement technique, en laissant les tarifs s'envoler, même si, dernièrement – élection présidentielle oblige ! –, vous avez fait semblant de froncer les sourcils...

Est-il besoin de répéter que l'énergie est un bien vital et un produit de première nécessité, et que les ménages les

plus modestes ne disposent souvent pas de solution alternative en ce qui concerne, par exemple, le mode de transport et le chauffage ? Et cela parce qu'ils sont tout simplement dans l'impossibilité d'opérer des investissements qui leur permettraient de réduire leur facture énergétique, qu'il s'agisse du gaz, de l'électricité ou du carburant.

Faut-il rappeler une nouvelle fois que c'est le Conseil national de la Résistance qui, au lendemain de la guerre, a établi le principe selon lequel il faut soustraire le secteur de l'électricité et du gaz aux logiques du marché et faire de l'État le garant de tarifs équitables pour tous les citoyens ?

Comme le rappelait tout récemment notre excellent collègue Roland Courteau, les tarifs du gaz ont augmenté de 20 % en un an et de 55 % depuis la privatisation de Gaz de France ! Dans le même temps, GDF-Suez annonçait avec cynisme un résultat net en hausse de 4,6 milliards d'euros, en proposant, bien sûr, une augmentation substantielle des dividendes versés à ses actionnaires.

Nous considérons qu'il y a là une forme de provocation au moment où 3 400 000 ménages sont en situation de précarité énergétique en consacrant plus de 10 % de leurs revenus au paiement de leurs factures.

Et lorsque le Gouvernement sort de son chapeau l'Observatoire national de la précarité énergétique, nous affirmons, avec les associations, que l'urgence est plus à l'action qu'à l'observation. Pour autant, je n'ignore pas la mise en place du tarif social du gaz. Mais elle arrive bien tardivement et elle sera insuffisante parce que ce dispositif, inspiré du tarif social de l'électricité, n'obtient pas le succès escompté. Je précise à ce propos que, pour de multiples raisons, deux tiers des personnes qui pourraient prétendre bénéficier de ce dispositif y échappent ; cela relativise l'efficacité des deux tarifs sociaux !

Dans un autre registre, parler d'opacité en ce qui concerne les modalités de fixation des prix du gaz ou des carburants est un doux euphémisme. Je pense notamment à l'extravagante indexation du prix du gaz sur le prix du pétrole, qui se fait, de surcroît, sous l'œil amusé et gourmand du PDG de Total, le même qui revendique les bénéfices colossaux de son entreprise, tout en évoquant la fatalité, à court ou à moyen terme, d'un litre de super à 2 euros !

Concernant le prix de l'électricité, plutôt que d'évoquer pêle-mêle le coût des énergies renouvelables, des tarifs sociaux, l'impact de Fukushima, que sais-je encore..., la véritable urgence devrait obliger le Gouvernement à s'interroger – mais en est-il encore temps ? – sur les effets néfastes qu'aura la loi NOME, obligeant EDF à vendre son énergie nucléaire à des opérateurs qui n'auront pas investi un centime dans les unités de production. Il en résultera mécaniquement une nouvelle augmentation des tarifs de l'électricité, contredisant formellement la vocation de cette loi, c'est-à-dire une mise en concurrence qui devrait entraîner une diminution des prix.

Dans ce contexte, la mise en place du TARTAM, qui réintroduit – en deuxième main, serais-je tenté de dire – une relative régulation des tarifs, ressemble un peu à un aveu de faiblesse et ne saurait suffire à masquer l'incohérence des décisions prises jusqu'à ce jour.

La question énergétique, parce qu'elle concerne l'intérêt général, relève d'une démarche éminemment politique, dans laquelle l'intervention volontariste de l'État est plus que jamais une nécessité absolue. Elle impose, à notre sens, la taxation des superprofits des groupes pétroliers, qui devrait permettre, par divers moyens, d'agir efficacement sur la facture énergétique des Français. En tout état de cause, dans l'immédiat, l'État doit décréter un moratoire sur tous les tarifs de l'énergie.

Mais, monsieur le ministre, c'est sans illusion que je vous fais ces deux suggestions au nom du groupe socialiste, tout en précisant que, bien sûr, nous voterons la proposition de résolution de nos collègues du groupe CRC-SPG.

Intervention...

Politique énergétique de la France [Discussion générale]

par Jean DESESSARD, sénateur de Paris

[séance du jeudi 5 mai 2011]

Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, l'une des raisons qui conduisent les écologistes à demander la sortie du nucléaire, c'est le caractère irrémédiable des dégâts qu'occasionne un accident. Le tsunami du Japon est une catastrophe d'ampleur inédite, extrêmement meurtrière. Malgré tout, à terme, il sera remédié aux dommages qu'il a causés. En revanche, à la contamination nucléaire des sols, de ce qui y pousse, des poussières qui circuleront pendant des décennies, de la chaîne alimentaire dans l'océan, il n'y aura pas de remède !



Autour de Tchernobyl, des territoires de plusieurs centaines d'hectares sont contaminés sans qu'aucune des initiatives internationales prises pour dépolluer les sols aboutisse à des résultats probants. Les populations ont absorbé des quantités importantes de radioéléments, iode, césium et autres, qui se sont installés dans leurs organismes, entraînant cancers, leucémies et anomalies génétiques des bébés.

La défense du nucléaire repose sur des affirmations mensongères. Il n'y aurait, paraît-il, pas de facteur de dépendance énergétique ? Pourtant, il faut exploiter de rares gisements d'uranium sur d'autres continents, souvent au mépris des conséquences sanitaires pour les populations locales. Il s'agirait, paraît-il, d'une filière sans reproche ? Pourtant, à Cadarache, le suivi rigoureux de la matière active se trouve pris gravement en défaut. Le CEA évaluait à 7 kilogrammes de poussières de plutonium ce que l'on retrouverait au démontage des boîtes de manipulation du combustible...

On en a retrouvé 39 kilogrammes !

La sécurité serait, paraît-il, garantie à 100 % ? Pourtant, au Tricastin, des négligences laissent se répandre dans la nature le liquide contenant l'uranium. Et l'on n'a toujours pas de solutions pour les déchets nucléaires, comme cela a été dit ici même à plusieurs reprises. Il est à noter qu'EDF exporte en Sibérie des centaines de tonnes d'uranium sans que cela soit mentionné dans le plan de gestion des matières et déchets radioactifs, alors que la loi sur la transparence et la sécurité en matière nucléaire l'avait imposé.

Nous pourrions aussi, monsieur Chevènement, discuter du coût du nucléaire : il est largement sous-estimé.

Quant à la prétendue probabilité d'accidents graves qui avait été annoncée, si faible que de tels accidents ne devaient jamais se produire, Fukushima nous en démontre l'inanité ! Oui, cela peut aussi arriver en France : les centrales nucléaires vieillissantes de Fessenheim et de Cruas-Meysses, qui sont respectivement installées sur une faille sismique et sur un barrage, en sont des exemples menaçants.

Les écologistes sont pour une transition sobre et responsable. Sans retomber dans les carburants fossiles et leur cortège de maladies respiratoires en ville et d'effet de serre pour toute la planète, il est possible de faire mieux et, à terme, à moindre coût. Pour cela, cessons de vampiriser les budgets de la recherche en énergie pour le nucléaire, aux dépens de l'efficacité énergétique du solaire et de l'éolien. Cessons de changer sans cesse de stratégie économique. Le dernier exemple est la brutale remise en cause des aides au solaire. Cessons de tirer vers le bas les exigences d'économie dans le bâtiment, qui nous conduisent à construire encore des logements énergivores qui coûteront au final plus cher aux locataires et à la collectivité.

J'évoquerai enfin la folie des gaz de schiste.

Destructeur du sous-sol, saboteur des territoires, fatal pour l'eau potable, disséminateur de polluants chimiques en nombre inédit, ce projet est une hérésie.

Signée par le ministre Borloo, l'autorisation de prospection a été combattue par tous, et même, ensuite, par le député Borloo !

Alors que notre pays est théoriquement engagé dans la lutte contre les changements climatiques, il est pour le moins contradictoire de chercher de nouveaux combustibles d'origine fossile au moyen d'une technique extrêmement coûteuse en énergie.

Mes chers collègues, je souhaite également attirer votre attention sur le risque financier de ce genre de pratique. Les exploitants déboutés de la mine d'or de Kaw, en Guyane, réclament actuellement 80 millions d'euros de dommages et intérêts au Gouvernement !

À signer des autorisations irresponsables de prospection pour le gaz de schiste, ne prend-on pas le risque de brader à terme l'argent public ?

Après Fukushima, après les nombreux accidents et pollutions de rivières provoqués aux États-Unis par des fracturations hydrauliques, il est encore plus urgent de fonder une politique énergétique responsable, durable, adaptée aux territoires, fondée sur les énergies renouvelables et la réduction des consommations.

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

Droit de la chasse [Discussion générale]

par Jean-Louis CARRERE, sénateur des Landes

[séance du jeudi 5 mai 2011]

Monsieur le président, madame la ministre, monsieur le président de la commission de l'économie, monsieur le rapporteur, monsieur le président du groupe d'études sur la chasse et la pêche, mes chers collègues, comme cela a déjà été souligné, un certain nombre de dispositions législatives portant sur la chasse ont été adoptées au cours de la dernière décennie.



Je pourrais ainsi mentionner des textes issus de projets de loi, comme la loi du 26 juillet 2000 relative à la chasse, dite « loi Voynet », la loi du 30 juillet 2003 relative à la chasse ou la loi du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux, dont l'objet est plus large. Mais les évolutions les plus récentes du droit de la chasse sont effectivement d'origine parlementaire, à chaque fois sous couvert de « simplification ». C'est le cas de la proposition de loi n° 269 du sénateur Ladislas Poniatowski pour l'amélioration et la simplification du droit de la chasse, qui a fait l'objet d'un vote conforme à l'Assemblée nationale en décembre 2008, ou de la proposition de loi n° 1085 de Jean-Luc Warsmann de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures, qui a été adoptée en avril 2009. Cette tendance se confirme avec la proposition de loi visant à moderniser le droit de la chasse, que notre collègue Pierre Martin, sénateur de la Somme et successeur de Ladislas Poniatowski à la présidence du groupe d'études Chasse et pêche du Sénat, a présentée voilà plus d'un an. Si ce texte est adopté, ce sera la sixième loi relative à la chasse en onze ans ! Même si le sujet m'intéresse au plus haut point, je trouve que cela commence à faire beaucoup...

Notons d'ailleurs qu'une proposition de loi portant diverses dispositions d'ordre cynégétique a été récemment déposée à l'Assemblée nationale par Jérôme Bignon, lui aussi élu de la Somme et président du groupe d'études sur la chasse et le territoire, ainsi que par plusieurs de ses collègues. Le texte a été renvoyé à la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire et devrait être examiné par l'Assemblée nationale le 10 mai, c'est-à-dire après l'examen de la présente proposition de loi par le Sénat !

Comme la proposition de loi déposée à l'Assemblée nationale est plus récente que celle de M. Martin et comporte une dizaine d'articles en plus, nous pourrions croire que ses auteurs se sont inspirés des suggestions formulées lors des états généraux de la chasse du mois de février dernier. Apparemment, il n'en est rien. Cherchez l'erreur !

À présent, je souhaiterais évoquer les tables rondes qui ont été organisées sur la chasse, car elles ont soulevé quelques inquiétudes de notre part. Lors d'un précédent débat parlementaire, je m'étais quelque peu étonné de la représentation quasi monopolistique des formations politiques de la majorité de l'Assemblée nationale et du Sénat au sein de ces groupes de travail. Il m'avait alors été répondu – je vous renvoie aux comptes rendus de nos débats – que j'y serai associé ou, à tout le moins, que la famille politique à laquelle j'appartiens y serait représentée. Que je sache, en France, il n'est pas encore interdit aux socialistes de pratiquer la chasse !

Cela pourrait venir ! Au demeurant, d'après ce que j'avais pu comprendre, je devais normalement pouvoir compter sur le soutien d'un certain nombre de parlementaires de la majorité. Il n'en a rien été... Pis encore, la plus récente des sept tables rondes qui se sont réunies a tenu ses travaux – je vous le donne en mille ! – en plein cœur de la campagne des élections régionales !

Elle n'a concerné essentiellement que deux territoires : la Picardie et les Landes. Et comme les perspectives de victoire électorale dans les Landes étaient quasi nulles pour la majorité présidentielle, autant « charger » ce département en y interdisant certaines pratiques cynégétiques ! Honnêtement, était-il vraiment indispensable de s'en prendre aux Landes pour autoriser ailleurs des prélèvements d'oies tout à fait compatibles avec la conservation de l'espèce et l'évolution des populations ?

C'est alors que j'ai compris toute la vilénie de la démarche : voilà pourquoi nous étions exclus de ces tables rondes ! Mes chers collègues, il ne faut pas utiliser ces réunions sur la chasse ou d'autres artifices de même nature pour pénaliser des territoires et en privilégier d'autres. D'aussi basses manœuvres politiciennes, qui n'ont rien à voir avec l'intérêt général de la pratique de cet art dans notre pays, disqualifient ceux qui s'y livrent ! Au moment où le Sénat, et je rends hommage à mes collègues sur ce point, fait tout pour démontrer, s'il en était besoin, que la chasse est une pratique responsable, honorable et en pleine évolution, de telles méthodes nuisent profondément à son image. C'est très regrettable !

Cela étant, la proposition de loi de notre ami président du groupe d'études Chasse et pêche correspond tout à fait à la description qu'il en a faite avec le rapporteur : ce texte, qui n'a pas la prétention de révolutionner la pratique de la chasse en France, permettra tout de même d'en améliorer par petites touches la pratique, après concertation avec les ACCA. Nous devons rendre la chasse plus attractive auprès des jeunes, qu'elle séduise – il faut bien le reconnaître – de moins en moins.

La diminution drastique du nombre de chasseurs, qui a été évoquée, est un problème qui nous préoccupe et qui devrait aussi préoccuper le Gouvernement ; d'ailleurs, je vous ai bien entendue, madame la ministre. En effet, les chasseurs assurent bénévolement une mission de service public : la régulation des espèces. Qui s'en chargera quand il n'y aura plus de chasseurs ? Le Gouvernement, qui fera des battues administratives ? Avouez qu'il y a là un véritable problème.

Mais ce texte me paraît malgré tout important, car il rend possibles les fusions d'ACCA et introduit un certain nombre de clarifications.

Pour ma part, j'étais relativement proche de la position du Gouvernement sur la possibilité du permis d'un jour. Mais comme le permis de trois jours était peu coûteux, je me demande s'il n'aurait pas été préférable de le rendre encore plus accessible au lieu de lui substituer le permis d'un jour. Mais je suis convaincu que si nous avons la volonté d'aboutir, nous parviendrons à un accord.

Madame la ministre, permettez-moi de profiter de ce débat pour vous faire part de deux préoccupations majeures.

D'abord, j'ai été alerté par au moins une quarantaine de fédérations de chasseurs – je tiens la liste à votre disposition – sur les dégâts de gibier.

Un effet de ciseaux est à l'œuvre. D'un côté, nous avons une diminution drastique du nombre de chasseurs. De l'autre, nous avons un accroissement du gros gibier, doublé d'une augmentation des surfaces cultivées. Si l'on ajoute à cela l'évolution du prix des céréales, qui servent de référence au calcul de l'indemnisation, les fédérations, qui vivent du bénévolat et de la cotisation d'hommes et de femmes de condition modeste, n'ont plus la possibilité de faire face à la situation.

À cet égard, je souhaite vous faire part d'éléments objectifs. Aujourd'hui, l'indemnisation des dégâts de grand gibier est un problème financier préoccupant pour les fédérations de chasse. Le budget dégâts est alimenté uniquement par les recettes du plan de chasse, par des ventes de bracelets et, au cas par cas, par un « timbre sanglier ». De plus en plus de fédérations sont contraintes d'appeler en plus une taxe territoriale pour équilibrer leur budget. L'augmentation des populations de sangliers partout en France provoque un accroissement des dégâts, et aucun signe ne laisse à penser que les populations de sangliers retrouveront leur niveau des années quatre-vingt.

Parallèlement, la population de chasseurs continue de baisser à un rythme stable, hélas ! de 2 % par an. Madame la ministre, il devient donc urgent de réfléchir à une réforme du système d'indemnisation des dégâts de grand gibier, faute de quoi les fédérations ne pourront plus assumer une telle mission de service public et certaines d'entre elles pourraient déposer le bilan.

S'il n'est pas question de revenir sur le principe de la loi, peut-être conviendrait-il en revanche de réexaminer le décret du 30 août 2006, qui fixe à soixante-seize euros le seuil au-dessous duquel un exploitant agricole ne peut prétendre à une indemnisation équivalente à une franchise.

En moyenne, l'ensemble des fédérations déboursent chaque année 22 millions d'euros d'indemnisation en plus de leur frais, soit un total supérieur à 40 millions d'euros. L'idée serait de revenir à un système plus juste et plus en adéquation avec la réalité, en partant du postulat que la franchise de soixante-seize euros est anormalement basse. D'ailleurs, la caisse est alimentée seulement par les chasseurs bénévoles. Cela revient à fournir une assurance gratuite au monde agricole, madame la ministre. Loin de moi l'idée d'engager une polémique ou un conflit entre le monde agricole et celui de la chasse. Ce sont deux mondes qui vivent étroitement imbriqués. Il est absolument nécessaire que nous trouvions une solution : il en va de la survie de nos pratiques et de nos passions. Je dirai un mot des dérogations. Qu'il me soit permis de « zoomer » sur le Sud-Ouest, notamment sur l'Aquitaine et plus précisément sur les Landes. Madame la ministre, est-il scandaleux que des chasseurs vous réclament une étude scientifique pour mesurer l'évolution de certaines espèces ? Est-il scandaleux qu'ils vous demandent, comme je le fais moi-même à cette tribune, que le conseil régional d'Aquitaine et le conseil général des Landes, qui participeront au financement des frais de l'étude que vous avez décidée, puissent également choisir, comme vous, des experts à leur convenance afin que les résultats de ce travail soient parfaitement acceptés ?

Madame la ministre, faire voter 800 chasseurs à main levée pour qu'ils acceptent de suspendre définitivement des pratiques déclarées illicites à Paris – et elles le sont – ou à Bruxelles, parce qu'une espèce est en danger, n'est pas chose aisée ! Je vous invite à m'accompagner dans ces réunions, qui – vous le verrez – se déroulent dans la plus grande courtoisie, pour vous en convaincre. Une telle décision est en soi une grande évolution, car nous contestons, y compris de façon scientifique, les chiffrages qui permettent aux uns et aux autres d'affirmer que ces populations sont en diminution et en danger.

Nous aimerions notamment soumettre ces chiffrages à la méthode des isotopes.

Vous ne saviez peut-être pas que cette méthode était applicable en l'espèce, madame la ministre ! Nous sommes en mesure de prouver que les populations chassées ne correspondent pas à celles qui sont en danger. Je ne vous demande rien d'extraordinaire. J'attends simplement, s'agissant du pinson et du bruant, que des études nous permettent de régler au mieux le problème.

Je dirai un mot, en conclusion, sur les représentants de la chasse en France. J'éprouve beaucoup d'estime pour les défenseurs de la chasse et j'ai quelquefois une certaine confiance en eux, quelles que soient les travées sur lesquelles ils siègent dans cet hémicycle. Néanmoins, la chasse ne se limite pas dans notre pays au seul département de la Somme, pas plus qu'elle ne se limite, sur le plan politique, à l'UMP !

Je suis donc un peu marri de constater que la chasse en France est représentée par cette seule formation politique, pour laquelle j'ai le plus grand respect, même si je la combats, et par ce seul département, pour lequel j'ai de l'affection, mais qui ne représente pas notre pays tout entier. Cela vaut également dans les instances représentatives de la chasse, mais c'est un autre débat...

Quoi qu'il en soit, le groupe socialiste, après discussion des différents articles, apportera certainement son soutien à cette proposition de loi qui, malgré tout, va dans le bon sens.

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

Droit de la chasse [Discussion générale]

par François PATRIAT, sénateur de la Côte d'Or
[séance du jeudi 5 mai 2011]

Monsieur le président, madame la ministre, monsieur le président de la commission de l'économie, monsieur le rapporteur, mes chers collègues, le débat d'aujourd'hui fait écho, par sa tonalité, au rapport que j'avais rédigé à la demande du Premier ministre Lionel Jospin, il y a un peu plus de dix ans, « pour une chasse responsable et apaisée ».



Les débats organisés alors sur le rôle de la chasse, son utilité, ses excès parfois, mais aussi ses grandeurs, ont abouti à la loi du 26 juillet 2000 relative à la chasse, que j'estime être un texte équilibré, renvoyant chacun à ses responsabilités et permettant de faire entrer la chasse dans le droit positif en France, alors qu'elle n'existait auparavant que dans le droit « négatif ».

Avec ce texte, le monde de la chasse a obtenu de nombreuses avancées : la reconnaissance des fédérations, le rôle des schémas de gestion cynégétique, l'autorisation de chasser accompagné, l'octroi du permis par les fédérations... Dans le même temps, ce texte, voté à l'Assemblée nationale au matin, à sept heures, après une nuit de discussion, avec 350 députés en séance et des tribunes pleines, était respectueux à l'égard des opposants à la chasse, ou en tout cas de ceux qui défendent davantage l'environnement. Les choses sont aujourd'hui très différentes. Elles ont avancé dans le bon sens. Nous avons progressé. Je me souviens d'ailleurs que M. Poniatowski, qui voulait apporter des améliorations à la loi, m'avait proposé de participer à ses auditions au Sénat, de la même manière que j'avais participé avec lui aux états généraux de la chasse.

Sommes-nous dans l'urgence ? Non. Sommes-nous dans l'essentiel ? Sans doute pas non plus. Nous sommes, comme l'a dit Mme la ministre, à la marge. Permettez-moi un petit trait d'humour : si une expression populaire parle de « pêche aux voix », j'ai un peu le sentiment, comme l'a affirmé précédemment M. Carrère, que nous sommes ici à la « chasse aux voix ».

Faut-il toujours parfaire ?

Certes, les chasseurs qui se sont réunis à la Maison de la Chimie il y a quelques semaines ont manifesté leur souhait de participer à l'aménagement et à l'attractivité du territoire, ainsi qu'à l'activité économique de la France. Ils sont aujourd'hui face à de nouveaux défis. Mais j'appelle le monde de la chasse, madame la ministre, à assumer aujourd'hui les responsabilités qu'il a voulues naguère. Certes, ce n'est pas si facile. Les articles de la proposition de loi, que nous allons voter en les encadrant, tendent à cet égard à faciliter le rôle de la chasse et même à lui apporter un surcroît d'efficacité, notamment dans les zones humides, dans la gestion par les ACCA, ou dans l'accompagnement à l'éducation, autour de la faune, de la flore et de la gestion des espaces et des espèces. Mais les deux vrais problèmes qui se posent aujourd'hui au monde de la chasse, comme l'a dit en particulier Jean-Louis Carrère, sont les dégâts de gibier et les surpopulations.

Ces deux problèmes sont liés. Le problème des surpopulations n'est toutefois pas seulement à considérer sous l'angle économique ou accidentel. Il a aujourd'hui également des conséquences sanitaires. Le vétérinaire que je suis sait qu'il y a, un peu partout sur notre territoire, que ce soit dans la courbe de la Seine, dans la forêt de Bretagne ou dans l'est de la France, des problèmes graves de maladie, notamment de tuberculose, qui créent des affrontements entre les mondes agricole et cynégétique, parce que les responsabilités ne sont pas déterminées.

Je crois que nous pouvons y remédier ensemble.

Sans revenir sur le gibier d'eau, dont Jean-Louis Carrère a parlé dans des propos excellents auxquels je souscris tant sur le plan politique que sur les questions de chasse et des prélèvements, quand je dis « responsabilité », je pense aux fédérations responsables des schémas cynégétiques ainsi qu'au problème des surpopulations, lié à la volonté – naturelle – du monde de la chasse de protéger les populations et de les développer. Je rappelle qu'on a ainsi transporté des cerfs de Chambord dans toutes les régions de France, en Italie et ailleurs !

Les plans de gestion et de tir ont fait croître les populations, jusqu'à aboutir à une surpopulation. La presse s'en fait l'écho chaque semaine, avec la présence de sangliers dans les piscines ou au bord de la mer, un peu partout en France, notamment dans le Luberon. Ce problème doit aujourd'hui être réglé. Les lieutenants de louveterie, dont je salue le bénévolat, ne sont pas à même de le régler seuls.

Chacun doit donc prendre ses responsabilités : les chasseurs, leurs fédérations, ainsi que, bien entendu, l'État. Comme la proposition de loi le prévoit, pour des raisons louables, ou du moins tout à fait compréhensibles, ce dernier doit éviter que ne se créent, sur les territoires non chassés, des refuges à gibier ayant pour conséquences une dissémination de population potentiellement dangereuse et surtout la création de réservoirs à problèmes sanitaires importants.

La responsabilité s'exerce aussi vis-à-vis de la société. Nous devons aujourd'hui légitimement offrir des solutions de simplification aux problèmes que rencontrent les chasseurs.

Ce texte est-il urgent ? Non ! Est-il utile ? Sans doute ! Je pense toutefois que nous aurons encore, au cours des prochaines années, à revenir sur ce sujet, en abordant les vrais problèmes que j'évoquais à l'instant. Mais il faut que, dans le même temps, les chasseurs poursuivent leurs efforts, au-delà de l'image qu'ils cherchent à donner d'eux-mêmes, comme responsables de la nature et comme gestionnaires. Et il est vrai que c'est grâce à eux qu'existent tant le tourisme cynégétique que les populations actuelles de cervidés, notamment de chevreuils, ou d'autres animaux.

Enfin, de même qu'il y a, comme je l'ai toujours dénoncé, une « ultra-chasse », un excès de chasse dans certains endroits, il y a aussi parfois des excès de la part des défenseurs.

Défendre à tout prix le renard ou le cormoran en période de surpopulation ne paraît pas approprié à quelqu'un qui, comme moi, a connu la rage, en France, dans le cadre ses responsabilités professionnelles.

En conclusion, si ce texte nous permet de nous écouter un peu plus les uns les autres pour résoudre ensemble des problèmes qui sont à la fois sociétaux, économiques et environnementaux, ce que nous souhaitons, nous aurons, je crois, avancé et fait œuvre salubre.

Dès lors, sous réserve que certains de ses articles soient encadrés, nous voterons en faveur de cette proposition de loi. Elle permettra d'avancer sur un sujet qui n'est sans doute pas essentiel, mais qui est ô combien épidémique. La chasse n'est certes plus un sujet d'affrontement, mais l'irrationnel y a encore sa place. Il nous faut y apporter un peu plus de raison.

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

Droit de la chasse [Discussion générale]

par Marie-Christine BLANDIN, sénatrice du Nord

[séance du jeudi 5 mai 2011]

Monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, j'apporterai ma contribution à la biodiversité sénatoriale par des propos quelque peu décalés dans cette ambiance assez unanime. Avant d'aborder le texte sur le fond, je



voudrais attirer votre attention sur son occurrence. Des salariés et des agriculteurs se suicident, des écoles ferment, il n'y a plus de médecins dans les campagnes, la sécurité sanitaire vacille sous la pression des influences, mais, environ tous les trois ans, et de préférence avant les élections, il faut que nous occupions le Parlement avec la chasse.

Ni les artisans, ni les universités, ni les PME, ni les chômeurs n'ont cette chance. Sur les travées, les groupes ont délégué les plus fervents et les meilleurs de leurs orateurs. L'unanimité est à portée de main, même s'il ne reste en France que 1 300 000 chasseurs, soit 2 % de la population.

L'unanimité, vous l'obtiendrez sur des articles utiles et raisonnables, comme l'article 5 relatif aux fusions d'associations communales de chasse agréées, ou sur des actes de bon sens, comme l'article 7 qui a trait au permis de chasser. Mais ce qui relève de l'inutile, comme le remplacement du terme « écosystèmes » par le terme « biodiversité », du prosélytisme, comme le renforcement du droit d'intervention dans les écoles, ou de la tentative de privation de liberté des non-chasseurs sera combattu par les écologistes.

L'article 1er sur les actions d'éducation n'apporte rien.

Un de vos représentants, M. Ettori, vice-président de la Fédération nationale des chasseurs, n'a-t-il pas obtenu du Gouvernement la convention, dite « du 4 mars », autorisant cet entrisme pédagogique ? Et n'a-t-il pas d'ailleurs déclaré : « Une fédération a le droit de proposer des animations auprès des jeunes, que l'inspecteur d'académie le veuille ou non ? » Et, même si je le regrette, les faits sont là. Dès 2008, 50 fédérations départementales étaient intervenues à l'école, et 14 avaient participé à la formation des enseignants, alors même que 62 % des Français désapprouvent ce type d'actions.

Alors, pourquoi vouloir encombrer le code ? Imaginerait-on les boulangers qui viennent en classe montrer l'eau, la farine et le pâton qui gonfle sous l'effet de la levure exiger que cette bonne action soit inscrite dans la loi ?

C'est ridicule ! Vous aurez beau prétendre que vous n'y parlerez que de nature, pour les enfants, le chasseur, c'est un homme armé, et rapprocher de l'école l'imaginaire des armes n'est pas une bonne chose. Il en est de même de l'emploi du terme « nuisibles », à l'heure où la biodiversité bien comprise identifie comme une mosaïque de rôles complémentaires les actes de chaque espèce et les effets de chaque variété de plante, quand bien même certains d'entre eux nous dérangent.

Eh oui, dans la biodiversité, il y a aussi la fouine, le renard, même s'il apporte l'échinococcose, le lynx, le loup, l'ours... Je ne crois pas pourtant que vous allez dans les écoles en vanter les mérites. Au-delà de la volonté des chasseurs de montrer régulièrement qu'ils existent, que la loi leur donne des droits et même qu'ils s'occupent, à leur façon, de la nature, il y a tout de même tentative et récidive de priver les autres de leur liberté : convoitise sur les terrains non chassés, injonction de payer à destination des propriétaires qui ne se prêtent pas aux activités cynégétiques, et même, mais ceci a heureusement disparu grâce à la commission, essai d'intimidation...

Je veux parler du dernier article du texte initial de la proposition de loi.

Je connais et je partage le plaisir de partir au petit matin en campagne ou en forêt. J'apprécie la sensation des bottes qui se mouillent, le soleil qui commence lentement à chauffer, la brume qui monte, l'odeur de feuilles mortes et de champignon, le silence, la patience, l'aguet et, soudain, un vol de perdrix ou le saut vertical du renard au-dessus d'un petit rongeur.

Mais je ne tue pas ! Et j'entends que soient respectés ceux qui ne veulent pas tuer et qui ne veulent pas que l'on tue sur leur terrain.

À l'heure des fermetures de postes d'enseignants, alors que le Gouvernement a supprimé l'année de formation pédagogique des maîtres, il ne me semble vraiment pas opportun de conforter la légitimité des chasseurs à venir parler à l'école de biodiversité.

Intervention . . .

Prix du livre numérique [Adoption des conclusions de la CMP]

par David ASSOULINE, sénateur de Paris

[séance du jeudi 5 mai 2011]

Monsieur le président, monsieur le ministre, monsieur le président de la commission de la culture, madame le rapporteur, mes chers collègues, je me félicite, très sincèrement et avec enthousiasme, que le texte élaboré par la commission mixte paritaire ait



été adopté à l'unanimité. Le texte issu de travaux du Sénat avait déjà fait l'objet d'un consensus. Mes chers collègues, vous le voyez, quand le Sénat est uni, il est en mesure de peser sur la commission mixte paritaire !

Nous avons finalement réussi à convaincre ceux de nos collègues députés qu'il restait encore à convaincre que les questions abordées dans ce texte étaient fondamentales et qu'il était important de faire une loi qui ne soit pas simplement déclamatoire, mais une loi qui résiste à l'épreuve du réel dès sa promulgation.

La loi que nous allons voter en adoptant les conclusions de la commission mixte paritaire est importante pour le livre numérique. Il était urgent de légiférer pour accompagner et encadrer l'évolution dans ce secteur, car nous savons d'expérience que, lorsque le législateur ne réagit pas à temps face à des mutations dans l'économie de la culture, c'est dos au mur qu'il est ensuite contraint d'intervenir, souvent dans la division et de manière inefficace. La loi du 10 août 1981 relative au prix du livre, dite « loi Lang », qui a permis de préserver le livre en France, mais aussi de lui donner une vitalité surprenante selon certains observateurs, est encore saluée aujourd'hui par tous les acteurs du secteur, comme on l'a vu récemment à l'occasion du Salon du livre.

Certes, le livre numérique ne représente en France que 1 % du marché, contre 10 % aux États-Unis, mais les ventes connaissent une expansion considérable en Grande-Bretagne, par exemple. Néanmoins, il était important de légiférer dès à présent, même si nous avons beaucoup de travail sur d'autres sujets. Il n'y a en effet aucune raison, si les acteurs se concertent et si nous continuons dans cet état d'esprit, sans remettre en cause le livre papier, que le secteur du livre numérique ne se développe pas de façon très importante dans notre pays comme cela se passe à l'étranger.

Il nous fallait donc absolument adapter la loi Lang, dont nous allons fêter le trentième anniversaire, afin qu'elle trouve son prolongement dans la modernité contemporaine. En agissant ainsi, nous évitons de répéter les erreurs commises face à la révolution numérique dans les domaines de la musique et du cinéma avec les lois DADVSI et HADOPI, respectivement la loi relative au droit d'auteur et aux droits voisins dans la société de l'information et la loi favorisant la diffusion et la protection de la création sur Internet.

En intervenant trop tard, le législateur a en effet été contraint d'opter essentiellement pour la répression – l'opposition était contre – face à une déferlante de pratiques qui auraient pu être endiguées s'il avait réagi plus tôt et si les entreprises du secteur avaient proposé des offres commerciales adaptées. Alors que la gratuité était devenue un réflexe quotidien pour les jeunes, le Parlement a voté des textes dont nous avons dit, notamment lors des débats sur les lois dites HADOPI 1 et 2, qu'ils ne pourraient pas être appliqués.

Aujourd'hui, je suis très content que le Président de la République fasse à peu près le même constat que nous et annonce une « HADOPI 3 ». J'espère qu'en nous penchant de nouveau sur ces questions nous pourrions être réellement efficaces et justes.

Par ailleurs, si je me réjouis de l'évolution du Président de la République, je m'insurge contre la forme, la composition et la finalité du Conseil national du numérique, qui n'est effectivement rien d'autre qu'un club de chefs d'entreprise. J'adhère totalement aux propos de Mme Catherine Morin-Desailly sur ce point.

Et pourtant, la commission de la culture avait multiplié les mises en garde contre la tentation de toujours sacrifier les contenus : il n'y a pas que les tuyaux qui comptent, il y a aussi les contenus ; il faut bien que les tuyaux aient quelque chose à transporter !

J'avais moi-même rédigé un rapport, qui a fait l'unanimité de la commission, traitant des effets de la révolution numérique sur les jeunes et sur leurs pratiques. À cette occasion, j'avais essayé de comprendre le point de vue des consommateurs, que nous avons absolument besoin de connaître si nous voulons que l'économie numérique se développe tout en préservant les libertés individuelles. Une régulation est nécessaire, on le voit tous les jours sur les réseaux sociaux.

Mais quel dépit aujourd'hui ! Je pense qu'il s'agit là d'un recul. J'espère que le Gouvernement s'en rendra très vite compte et prendra des initiatives. Vous avez là une mission importante, monsieur le ministre, car, ne nous y trompons pas, il s'agit aussi de la culture et de la défense de cette culture.

Telles sont les généralités dont je souhaitais vous faire part avant d'aborder le fond du texte.

Je ne reviendrai pas sur tout ce qui a déjà été dit en première et en deuxième lecture sur ce texte spécifique. Je rappellerai simplement que le Sénat et l'Assemblée nationale s'opposaient sur deux points.

Le premier point portait sur l'extraterritorialité. Nous avons finalement réussi à convaincre nos collègues députés de la majorité – l'opposition partageait notre position – qu'il n'était pas possible d'adopter une loi qui, dès sa promulgation, aurait été battue en brèche par des entreprises étrangères non soumises sur le territoire national aux mêmes lois que les éditeurs français. Une telle loi, au lieu d'être une arme pour l'édition et pour le livre en France, aurait été un véritable cheval de Troie.

Alors que les éditeurs français auraient été soumis à un prix unique, les grandes plateformes étrangères, acteurs essentiels sur le marché international, auraient pu faire ce qu'elles voulaient...

Nous sommes donc parvenus à un compromis : dès lors que l'article 3 de la proposition de loi était adopté dans la rédaction proposée par le Sénat, nous pouvions concéder l'article 2.

Le second point de divergence portait sur la rémunération juste et équitable des auteurs, sujet qui me tient particulièrement à cœur. Je suis content que nous ayons convaincu nos collègues de l'Assemblée nationale sur ce sujet.

C'est une tautologie, mais il n'y a pas de lecteurs, pas d'éditeurs sans créateurs, en l'occurrence sans auteurs. Mais la révolution numérique place les auteurs en général dans une situation difficile, alors qu'il était légitime d'attendre du livre numérique, et des économies de coûts qu'il permet, une amélioration.

Les auteurs ont pu considérer qu'ils allaient gagner davantage et que leurs œuvres allaient être mieux considérées. Or, au contraire, ils se sont sentis en difficulté parce que la révolution numérique pouvait entraîner une remise en cause des droits qu'ils avaient acquis dans les négociations et les conventions avec les éditeurs.

Nous avons, là encore, réussi à convaincre nos collègues députés de souscrire à notre point de vue sur cette question, malgré les déclarations aventureuses d'Hervé Gaymard – « la proposition de loi porte sur la fixation du prix du livre numérique et n'emporte pas réforme de la loi de 1957 sur le droit d'auteur. Elle n'a pas vocation à légiférer sur les relations contractuelles entre les éditeurs et les auteurs ». Hervé Gaymard dit aujourd'hui l'inverse et considère désormais qu'il est bon de légiférer. Je suis plutôt heureux qu'il ait pu être convaincu.

Cependant, nous avons dû préciser ce qui ne figurait pas dans la version de l'Assemblée nationale, à savoir que les dispositions relatives à la rémunération juste et équitable seraient intégrées dans le code de la propriété intellectuelle.

J'y ai particulièrement tenu et nos collègues de l'Assemblée nationale y ont consenti sans problème.

Je ne peux, encore une fois, que me réjouir de ce consensus politique, car, et ce sera ma conclusion, la révolution numérique va continuer, et elle va continuer à tout chambouler. Nous légiférons aujourd'hui, mais nous devons probablement encore accompagner le mouvement.

La situation actuelle est telle que nous ne faisons pas la loi pour de nombreuses années. Nous le savons très bien, il est des évolutions que l'on peut prévoir sans pouvoir encore légiférer, et d'autres que l'on ne peut pas encore prévoir mais qui vont avoir lieu et sur lesquelles il faudra légiférer.

Dans ce chamboulement que j'évoquais, il y aura certes des occasions à saisir, une créativité nouvelle, toujours possible quand les choses changent, mais il y aura aussi bien des dangers à affronter.

Il était donc important que cette loi s'appuie sur un consensus pour avoir assez de force dans cette économie mouvante, mais aussi pour nous permettre de mener à bien les négociations à engager dès demain à Bruxelles afin d'être confortés dans nos intentions, cette fois au niveau européen.

C'est donc avec plaisir que le groupe socialiste s'apprête à voter en faveur de ce compromis, auquel il a œuvré de façon active, de même que Mme Colette Mélot, dont je tiens à saluer le travail.

Je salue aussi, en la personne du président de la commission de la culture, l'auteur de cette proposition de loi, parce qu'il a voulu construire pas à pas – cela ne s'improvise pas ! – ce consensus politique qui, je l'espère, se retrouvera sur d'autres textes.

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

Régulation du système de distribution de la presse

[Discussion générale]

par David ASSOULINE, sénateur de Paris, rapporteur de la Commission de la culture

[séance du jeudi 5 mai 2011]

Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, je tiens, tout d'abord, à rendre hommage à la loi Bichet dont la pertinence ne s'est jamais démentie depuis l'après-guerre. Il s'agit là d'un de ces bijoux législatifs de la Résistance, adoptés dans un climat consensuel et constructif, qui consacrent un certain nombre de principes fondamentaux indispensables à la vitalité du débat démocratique dans notre pays. Y figurent, en particulier, la liberté de la diffusion de la presse imprimée et l'égalité de traitement entre tous les titres, quel que soit leur poids économique, au sein du système coopératif de distribution de la presse.



C'est précisément cette exigence de climat consensuel sur le plan politique et de concertation étroite avec la profession qui a présidé au dialogue constructif que le président de la commission de la culture, Jacques Legendre, et moi-même avons conduit avec les acteurs du secteur et l'État. Je partage d'autant plus l'ambition de ce texte qu'il est également l'aboutissement législatif des préconisations que j'avais formulées dès 2011 dans mon rapport pour avis sur les crédits de la presse rendu dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances.

Dans cet esprit, nous avons avancé de façon responsable et ciblée, en nous focalisant sur la réforme de la gouvernance du secteur de la distribution de la presse et en ne modifiant pas le titre Ier de la loi Bichet, dont les principes fondamentaux gouvernent le système de distribution de la presse depuis l'après-guerre. Je souhaite vivement que les deux assemblées adoptent la même conduite et ne touchent pas au titre Ier de la loi Bichet.

Nos travaux, sinon, seraient dénaturés.

L'ensemble des acteurs de la profession établissent un diagnostic partagé des difficultés qui affectent le secteur de la distribution de la presse et qui appellent une réforme urgente de sa gouvernance.

D'une part, le développement de la diffusion de la presse sur des supports numériques va sensiblement bouleverser le rapport du lecteur à l'acte physique d'achat d'un titre de presse et commence, d'ores et déjà, à exercer une pression importante sur la vente au numéro de la presse imprimée.

D'autre part, le secteur de la distribution de la presse est exposé à des déséquilibres industriels majeurs.

D'un côté, le niveau 3 du circuit de distribution, c'est-à-dire les diffuseurs de presse – marchands de journaux, petits kiosquiers, etc. –, constitue depuis trop longtemps le parent pauvre de la régulation du secteur et se retrouve tout en bas de la chaîne de valeur de la distribution. D'un autre côté, le niveau 1 des messageries de presse connaît lui aussi désormais des difficultés financières considérables, liées aux tensions qui pèsent sur les logiques de mutualisation des coûts et de solidarité coopérative devant exister entre les différentes catégories de presse.

Faute d'une légitimité solide inscrite dans la loi, le CSMP actuel ne peut adopter que des recommandations qui n'ont pas nécessairement valeur exécutoire. En parallèle, les contentieux se multiplient auprès de l'Autorité de la concurrence, en l'absence de structure de règlement des différends au sein du secteur de la distribution de la presse. Devant ce diagnostic partagé, l'ensemble de la profession s'est accordée sur la nécessité de mettre en place un CSMP professionnalisé qui garantisse la représentation de tous les acteurs de la profession.

En contrepartie, elle a entériné le principe de l'adossement à cette instance d'autorégulation d'une autorité indépendante qui garantira la légitimité de ses décisions, en veillant au respect des principes d'indépendance et d'impartialité régissant la distribution de la presse. C'est ce mécanisme de régulation bicéphale, qui préserve la prééminence du CSMP en matière normative, que reprend la proposition de loi du président de notre commission, en cohérence avec les préconisations finales du rapport de M. Bruno Mettling.

Il nous est cependant apparu nécessaire, au stade de la discussion en commission, d'apporter des modifications à ce schéma afin de garantir, d'une part, sa fonctionnalité, et, d'autre part, sa légitimité aux yeux de tous les professionnels, y compris ceux qui sont minoritaires au sein du CSMP. Il nous a semblé, en effet, indispensable de préciser et d'élargir le contenu des responsabilités de l'autorité de régulation indépendante afin qu'elle ne soit pas une coquille vide. C'est ce que nous avons fait, en veillant toujours à ne jamais remettre en cause la force de décision et l'efficacité de gouvernance du CSMP. En renforçant la légitimité du dispositif, nous permettrons que diminue le recours intempestif à la voie contentieuse ; c'était bien le but visé au travers de cette proposition de loi.

Ainsi, les modifications adoptées par notre commission, en accord avec son président, ont visé deux objectifs fondamentaux. D'une part, nous avons souhaité garantir la pérennité du système coopératif de distribution de la presse en précisant que le respect des principes de solidarité coopérative et des équilibres économiques du système collectif de distribution de la presse constitue une mission fondamentale et prioritaire des deux instances de régulation. D'autre part, dans le respect de la prééminence normative du CSMP, nous avons pris soin de rééquilibrer les rapports entre ce dernier et l'autorité indépendante de régulation, afin de garantir l'effectivité des principes de transparence, d'indépendance et d'impartialité dans la régulation économique sectorielle.

Je veux le rappeler solennellement : l'un des objectifs fondamentaux de la régulation du secteur de la distribution de la presse réside dans la préservation de ses équilibres mutualistes et le respect des principes de solidarité coopérative. C'est pourquoi, en accord avec une jurisprudence ancienne, nous avons cherché à exclure,

s'agissant des conditions de dérogation à l'exclusivité des contrats de groupage qu'encadrera le CSMP, l'hypothèse d'une situation où l'éditeur réserverait la part la moins rentable de sa distribution au système coopératif, tout en assurant à meilleur coût la distribution de la part la plus rentable.

Je rappelle que les états généraux de la presse écrite avaient déjà pris soin de cantonner les dérogations au principe d'exclusivité, sous des conditions strictes, à des cas bien précis, d'ores et déjà définis par voie contractuelle entre les messageries de presse et les éditeurs. Les précisions apportées par la commission de la culture visent, dans cette logique, à encore mieux prévenir tout risque de contournement systématique par les éditeurs des messageries de presse en vue d'assumer eux-mêmes les activités de distribution les plus rentables et, à terme, tout risque de remise en cause des équilibres économiques du système coopératif, fondé sur une nécessaire mutualisation des coûts.

Notre commission entend également prévenir de façon effective tout risque d'entente, de coordination des pratiques ou de conflits d'intérêts dans l'élaboration par le CSMP des règles de la distribution de la presse, compte tenu de sa nouvelle composition, intégralement professionnalisée.

En conséquence, nous avons pris soin de préciser que toutes les décisions de portée générale prises par le CSMP seront transmises à l'autorité de régulation, qui seule décidera de leur conférer un caractère exécutoire, que ces décisions interviennent dans le cadre de la mission générale du CSMP visant à assurer le bon fonctionnement du système coopératif de distribution de la presse et de son réseau ou dans le cadre de ses compétences énumérées au nouvel article 18-6 de la loi Bichet.

Dans le même ordre d'idées, nous avons introduit deux nouvelles compétences d'avis au profit de l'autorité de régulation, en ce qui concerne la qualité du contrôle comptable des messageries exercé par le CSMP et l'évolution des conditions tarifaires des messageries de presse. En effet, la prédominance des éditeurs au sein du CSMP ainsi que la présence de représentants des messageries elles-mêmes risqueraient de susciter des soupçons d'ententes ou de pratiques concertées si cette compétence d'avis demeurerait exclusivement entre les

mains du CSMP. Bien entendu, les messageries de presse demeurent libres de fixer leurs tarifs comme elles l'entendent, dans le strict respect du droit du commerce et de la concurrence. C'est pourquoi l'autorité de régulation, et non plus le CSMP, ne formulera qu'un avis.

Lors de l'examen du texte en commission, j'ai pu relever, à la suite de l'adoption des amendements, un certain nombre d'interprétations parfois contradictoires. D'un côté, certains redoutent que le CSMP ne soit trop encadré, voire empêché d'exercer une gouvernance efficace par une autorité indépendante exerçant un plus grand rôle. Je leur dis qu'instituer une autorité de régulation de pure façade limiterait la portée et la légitimité des décisions et de la mise en œuvre des règles de régulation. D'un autre côté, les petits distributeurs, dépositaires et diffuseurs de presse, en minorité au sein du CSMP, s'inquiètent d'une autorégulation largement dominée par les éditeurs et les messageries de presse et réclament que l'autorité de régulation indépendante ait des pouvoirs renforcés.

Face à ces positions divergentes, je rappelle que notre souci a justement été de mettre en place un dispositif équilibré qui, d'une part, conserve au CSMP toute sa réactivité et sa fonctionnalité afin de faciliter la mise en œuvre des réformes urgentes, et, d'autre part, repose sur des garanties de transparence, d'indépendance et d'impartialité de nature à rassurer les niveaux 2 et 3 de la distribution de la presse, dont la représentation est minoritaire au sein du CSMP. Cet équilibre subtil, à la préservation duquel je suis attaché, nous l'avons atteint dans le texte de la commission, après avoir écouté tous les acteurs concernés.

Mes chers collègues, j'ai trouvé une très grande satisfaction à conduire, en accord avec le président de notre commission, un travail de concertation approfondi en vue d'améliorer les conditions de régulation d'un secteur qui a son originalité et sa particularité, un secteur très technique mais fondamental pour la vitalité de notre vie démocratique : celui de la distribution de la presse. C'est la preuve que, sur des sujets aussi délicats que la régulation sectorielle des médias, il est possible, avec de la bonne volonté et des principes d'indépendance, de liberté et de pluralisme de la presse chevillés au corps, d'établir une convergence de vues. Il faut continuer à travailler ensemble en ce sens.

Intervention . . .

Régulation du système de distribution de la presse

[Discussion générale]

par David ASSOULINE, sénateur de Paris, au nom du Groupe socialiste

[séance du jeudi 5 mai 2011]

Bien entendu, je défends les mêmes convictions, que je m'exprime en tant que rapporteur ou en tant que membre du groupe socialiste. Sans reprendre l'argumentation que j'ai déjà développée, je me contenterai donc maintenant de formuler quelques observations, inspirées par les propos des différents orateurs.



Chacun l'a dit, il ne s'agit pas de fragiliser les fondements de la loi Bichet, bien au contraire ! Nous entendons défendre le système équitable et coopératif de distribution de la presse qu'elle a mis en place voilà plusieurs décennies. Notre objectif est simplement de faire évoluer la gouvernance du dispositif, afin de l'adapter aux transformations considérables, d'ailleurs loin d'être achevées, qu'a connues depuis l'économie de ce secteur.

C'est seulement de cette façon que nous pourrions préserver les principes posés par la loi Bichet. En effet, si nous laissons les choses en l'état, cette loi sera contournée et finira sans doute par devenir caduque, faute d'être en phase avec l'économie actuelle. Nous pourrions d'ailleurs adopter une méthode semblable dans d'autres domaines. Ainsi, la meilleure façon de défendre l'Agence France-Presse sera probablement d'adapter sa gouvernance aux conditions nouvelles, tout en s'appuyant sur les principes fondamentaux qui ont présidé à sa création. Par conséquent, remanier le titre II de la loi Bichet revient à défendre la philosophie qui sous-tend ce texte. Dans cet esprit, je me réjouis que personne ici ne souhaite, par la même occasion, en modifier le titre Ier. On ne saurait valablement soutenir que l'instauration d'un dispositif de régulation bicéphale associant un CSMP rénové et une autorité de régulation

indépendante saperait les fondements du système coopératif. Lors de l'examen des amendements présentés par le groupe CRC-SPG, je reviendrai de manière plus approfondie sur certains propos outranciers qui ont pu être tenus sur ce sujet. Pour l'heure, je me bornerai à réaffirmer que la création d'une autorité de régulation indépendante ne remettra nullement en cause les fondements de la loi Bichet. J'ajoute que nous devons être cohérents : si nous rénovons et renforçons le rôle du CSMP, comme nous le souhaitons tous ici, en en faisant une instance professionnalisée, cela nous impose de l'adosser à une autorité de régulation indépendante pour écarter tout risque d'entente ou de conflits d'intérêts. C'est une question de droit, et non d'opinion. Le CSMP aura une marge de manœuvre plus grande qu'aujourd'hui, et sera en mesure d'agir efficacement.

L'intervention d'une instance de régulation indépendante pour rendre exécutoires ses décisions de portée générale accroîtra sa légitimité et son autorité. Si nous ne créons pas une autorité de régulation indépendante, les minoritaires au sein du CSMP continueront de considérer que les décisions leur sont imposées et d'engager, en conséquence, des procédures contentieuses. Nous retomberons alors dans les mêmes travers que nous constatons aujourd'hui, à savoir la judiciarisation des litiges, les blocages et les lenteurs.

Mon groupe apporte son complet soutien à la rédaction de cette proposition de loi issue des travaux de la commission. Il s'agit simplement, je le redis, d'améliorer la gouvernance du système de distribution de la presse et de renforcer la légitimité des décisions de la CSMP, par la création d'une autorité indépendante de régulation qui ne sera saisie que des seules décisions de portée générale. Confier de telles compétences à cette autorité ne me semble nullement excessif. En conclusion, le groupe socialiste se félicite de participer, au travers de cette œuvre de modernisation, à la défense et à la préservation, pour les décennies à venir, des principes posés par une loi issue de la Résistance.

Questions cibles...

LA FRANCE ET L'ÉVOLUTION DE LA SITUATION POLITIQUE DANS LE MONDE ARABE

par Jean-Louis CARRERE, sénateur des Landes

[séance du mardi 3 mai 2011]

Monsieur le ministre d'État, en préambule, je formulerai une remarque liée à l'actualité. Nous pensons que la disparition d'Oussama ben Laden va constituer un tournant dans notre tragique histoire contemporaine. Aussi, je demande solennellement au Sénat de mettre à son ordre du jour une réflexion sur la participation de notre pays à la guerre en Afghanistan.



J'en viens à ma question.

Syrie, Libye et Yémen suivent l'exemple de la Tunisie et de l'Égypte. Les peuples du monde arabe se battent jour après jour pour plus de liberté et de justice. Le Maroc et l'Algérie ne resteront pas en marge de ce formidable mouvement d'espoir.

Nous avons soutenu l'intervention militaire en Libye, car elle était juste et légitime. Nous attendons maintenant une solution politique qui, selon nous, tarde à venir et nous fait craindre, monsieur le ministre d'État, des risques d'escalade, voire d'enlèvement.

Cette révolte des populations arabes pour la démocratie et la justice a des racines sociales très profondes.

Comment croire, dès lors, que l'on pourrait soutenir avec générosité « ce printemps arabe qui ne doit pas nous faire peur » – je vous cite – si, en France et en Europe, on claque la porte au nez des migrants tunisiens ou libyens qui cherchent un havre où recomposer leurs forces ? Solidaires à Tunis, à Benghazi et au Caire, mais pas à Vintimille ou à Paris....

À l'épouvantail inacceptable que constitue la posture du ministre de l'intérieur, je préfère vos propos : « Sachons jouer tout notre rôle, fidèles à nos valeurs communes de liberté, de générosité et de respect des droits de l'homme et de la femme, pour faire émerger avec le monde arabe un espace de paix, de stabilité et d'échange en Méditerranée. » Ma question est donc la suivante, monsieur le ministre d'État : quelle est la politique de la France en ce domaine ?

Réponse de M. Alain Juppé, ministre d'État.

Monsieur le sénateur, je répondrai d'un mot à votre introduction. Comme vous, je pense que la disparition de ben Laden est porteuse de nombreuses conséquences positives.

Je ne suis pas sûr que le moment soit déjà venu de considérer qu'il faut se retirer d'Afghanistan, car les réseaux terroristes dans ce pays n'ont pas disparu. Prenons le temps de la réflexion avant d'agir.

Dans les différents pays que vous avez cités, il est très important que, tout en gardant la même attitude d'ouverture à l'égard de tous ceux qui se battent pour la liberté et la démocratie, nous adaptions notre politique en fonction des circonstances : la situation du Yémen n'est pas celle de la Libye, et celle du Maroc n'est pas celle de l'Algérie. Au Yémen, j'espère que la médiation du Conseil de coopération des États arabes du Golfe va aboutir – il s'en est fallu de peu voilà quelques jours. Au Maroc, je reste confiant dans l'initiative prise par le roi, qui constitue une grande ouverture vers une monarchie réellement constitutionnelle.

Votre question porte plus particulièrement sur la question des migrants et des réfugiés.

D'abord, je voudrais rappeler que nous avons fortement aidé au retour des réfugiés égyptiens qui ont quitté la Libye, en organisant un pont aérien et maritime pour leur permettre de revenir dans leur pays comme ils le souhaitent. En ce qui concerne les relations que nous avons avec la Tunisie à ce sujet, je peux vous dire que nos partenaires comprennent très bien que le flux d'immigration irrégulière est un fléau, aussi bien pour eux et pour nous que pour les intéressés qui sont victimes d'une véritable traite. Ils ont donc accepté – désormais avec le concours de l'Union européenne, puisque le président Barroso vient de répondre très positivement à la lettre que lui avaient adressée M. Berlusconi et M. Sarkozy – de nous aider à mieux contrôler les frontières et de réadmettre sur leur territoire des personnes qui ne sont pas, par définition, victimes de persécutions politiques et qui ne sont donc pas des réfugiés.

Pour ce qui concerne les réfugiés, nous examinons les situations à la lumière des règles et des traités que nous avons souscrits. Je vous rappellerai simplement qu'il y a en France 50 000 demandeurs d'asile contre 10 000 en Italie, comme nous l'avons fait valoir auprès des autorités italiennes. Enfin, monsieur le sénateur, vous considérez que les prises de position de M. Guéant sont choquantes. Je ne suis évidemment pas de cet avis. Je vous l'ai dit, nous avons été entendus au niveau de la Commission européenne, comme en témoigne la réponse de M. Barroso. Je conclurai en répétant brièvement ce que j'ai déjà dit : la vraie solution n'est pas là ; elle est dans la réduction des inégalités entre le Nord et le Sud, c'est-à-dire dans une politique puissante, continue, dans le cadre de l'Union pour la Méditerranée et au-delà, qui permette à ces pays de se développer et à leurs jeunes de réaliser ce dont ils rêvent, vraisemblablement de rester au pays, dans la liberté et le progrès économique.

Réplique de M. Jean-Louis Carrère

Je n'ai pas la naïveté de croire que je pourrais vous mettre en contradiction avec tel ou tel ministre du Gouvernement auquel vous appartenez. Néanmoins, je vous le dis avec honnêteté, je préfère votre façon d'exprimer les choses à certaines autres. La France gagnera en rayonnement à faire comme vous et non à utiliser des expressions que je continue de contester et de condamner.

Questions cibles...

LA FRANCE ET L'ÉVOLUTION DE LA SITUATION POLITIQUE DANS LE MONDE ARABE

par **Monique CERISIER BEN GUIGA**, sénatrice représentant les Français établis hors de France
[séance du mardi 3 mai 2011]

Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, ma question porte sur l'état de nos relations avec la Syrie. Je crains que la France, en dépit de ses efforts, ne paie aujourd'hui les choix calamiteux du début du quinquennat. Le fait que le président Sarkozy ait renforcé ou renoué les relations avec les pires dictateurs du monde arabe que sont Khadafi ou Bachar el-Assad, leur rendant ainsi une légitimité internationale, était une erreur.



Le fait d'établir des liens avec la Syrie en marge de la diplomatie officielle l'était également – je rappelle à ce propos les innombrables missions de Claude Guéant à Damas lorsqu'il était secrétaire général de l'Élysée. En quoi ces accords, passés hors de tout contrôle du Parlement, ont-ils consisté ? Nous voudrions savoir dans quelle mesure ils pèsent sur la politique menée actuellement.

En apparence, la politique française a aujourd'hui radicalement changé, et nous approuvons totalement le vote de la résolution du Conseil des droits de l'homme de l'ONU, qui demande à la Syrie de mettre un terme à la violation des droits de l'homme contre son peuple, et qui met en place une commission d'enquête. De même, nous approuvons les déclarations du ministre des affaires étrangères et celles du représentant permanent de la France auprès des Nations unies. Toutefois, face à une répression qui a pris la forme d'actes de guerre caractérisés contre les habitants des villes de Deraa, Douma et Banyas, entre autres, et d'arrestations massives ces deux derniers jours, nous estimons que la France doit aller au-delà des déclarations.

Le Gouvernement entend-il prendre des mesures contraignantes contre Assad, son entourage et les responsables de la répression, en atteignant leurs avoirs financiers, leurs propriétés, et en les empêchant d'entrer sur notre territoire ?

Quelles sanctions défendrez-vous aux prochaines réunions du Conseil de sécurité de l'ONU ?

Réponse de M. Henri de Raincourt, ministre.

Bien qu'elle ne soit pas si éloignée dans le temps, la période à laquelle vous faites référence était fondamentalement différente de celle que nous connaissons aujourd'hui, madame la sénatrice. Cela justifie, me semble-t-il, les positions successives adoptées par le Gouvernement français.

Il s'agissait en l'occurrence de discuter d'État à État. Et, lorsque nous tentons de contribuer modestement à la création d'un environnement favorable à la paix dans cette partie du monde – souvenons-nous plus particulièrement du Liban – je ne vois pas comment nous pourrions nous passer d'une discussion avec la Syrie. Nous n'avons jamais dépassé ce qu'il était convenable de faire en matière de relations diplomatiques.

S'agissant maintenant de la situation actuelle, la France condamne sans réserve, de la manière la plus solennelle qui soit, toutes les exactions. Elle a demandé à la Syrie que cessent les violences. Nous avons convoqué l'ambassadrice de Syrie à Paris, et la réciproque s'est déroulée à Damas. Nous essayons également de mobiliser autour de nous nos partenaires du Conseil de sécurité, mais sans grand succès jusqu'à présent. À propos du Conseil des droits de l'homme, nous partageons votre sentiment, madame la sénatrice : nous militons pour que la candidature de la Syrie ne soit pas acceptée.

Enfin, nous travaillons, au sein de l'Union européenne, à la mise en place de sanctions fortes telles qu'un embargo sur les armes, le gel de l'accord d'association, la révision de la politique de coopération entre l'Union européenne et la Syrie ou encore des sanctions individuelles contre les responsables de la répression sanglante de ces dernières semaines.

Je puis vous assurer, madame, que le Gouvernement français n'a pas, à l'égard de la Syrie, une position différente de celle qu'il exprime de façon générale au cours de ce printemps des peuples qui se battent pour plus de liberté et de dignité.

Réplique de Mme Monique Cerisier-ben Guiga

J'ai bien entendu votre réponse, monsieur le ministre, et je vous ferai remarquer que je n'ai jamais mis en cause les prises de position de la France. Mais des prises de position verbales aux actes, il est un pas qu'il faut aujourd'hui franchir...

Dès maintenant, les biens et avoirs de tous les responsables syriens en France doivent être gelés. Cela concerne directement le général Manaf Tlass, responsable des exactions à Banyas. La diplomatie de connivence, qui était un peu la règle ces derniers temps dans les relations entre Paris et Damas, doit absolument cesser.

Enfin, la France doit demander au Conseil de sécurité de l'ONU la comparution de Bachar el-Assad et des responsables de la répression devant la Cour pénale internationale.

Le Groupe Socialiste communique...

SAISINE DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL

SUR LA LOI IMMIGRATION

Après s'être longuement battus en première et deuxième lectures dans les deux assemblées, comme ils l'avaient annoncé dans les débats, **les sénateurs socialistes ont saisi, ce jour, le conseil constitutionnel sur la loi relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité.**

Dans leur recours les parlementaires soulèvent en particulier les griefs suivant :

- **le report de 48 heures à 5 jours de l'intervention du juge des libertés** pour autoriser le maintien des étrangers en centre de rétention administrative. Il s'agit là d'une atteinte flagrante au principe selon lequel le juge judiciaire est le gardien des libertés individuelles et que son intervention doit intervenir dans les plus courts délais possibles.

Cette mesure ne vise à rien d'autre qu'à marginaliser le rôle du juge judiciaire, **empêcheur « d'expulser en rond »** ;

- **la création de zones d'attente mobiles** qui aura pour effet de transformer des pans entiers du territoire en zones d'attente au sein desquelles les étrangers bénéficient de garanties insuffisantes au regard des exigences constitutionnelles en matière de droit d'asile.

- **le recul de la protection de la santé des étrangers** ;

- **la possibilité pour l'administration de prononcer un véritable « bannissement » des étrangers** qui font l'objet d'une mesure de reconduite à la frontière ;

- **la violation manifeste de la directive « retour »** qui prévoit que la mise en rétention administrative doit intervenir en dernier recours, alors que la loi votée en fait au contraire la mesure de principe ;

- **la pénalisation du seul fait pour un étranger de se maintenir sur le territoire**, alors que la Cour de justice de l'Union européenne vient justement de condamner l'Italie pour une législation équivalente ;

En rognant les droits fondamentaux des étrangers, le gouvernement porte un nouveau coup de boutoir à l'Etat de droit. Etape par étape, le gouvernement, soutenu et parfois attisé par sa majorité, revient ainsi sur certaines libertés.

Le Conseil Constitutionnel a plusieurs fois censuré ces atteintes. Là encore, il devrait le faire.

DIFFUSION LE 17 MAI 2011

Le Groupe Socialiste communique...

PROJET DE LOI SOINS PSYCHIATRIQUES LES SÉNATEURS SOCIALISTES DÉNONCENT UNE APPROCHE RÉSOLUMENT SÉCURITAIRE

A lors que les sénateurs socialistes demandent une grande loi de santé mentale, qui aurait amélioré après vingt ans d'application la loi du 27 juin 1990, ils dénoncent une mascarade de débat au Sénat sur un projet de loi résolument sécuritaire.

Le texte examiné par le Sénat apparaît comme **un assemblage de procédures complexes au point d'être souvent contradictoire**. De plus **les moyens alloués** (effectifs et financements en baisse), **ne peuvent permettre son application**. Par ailleurs, ce projet de loi ne prend pas en compte les demandes des soignants et des familles de patients. Il met en place une judiciarisation désordonnée, et instaure des soins en ambulatoire sans consentement.

En séance publique, au nom du Groupe socialiste, **Jean-Pierre Michel**, sénateur de la Haute-Saône, a récusé un projet de loi déséquilibré. **Christiane Demontès**, sénatrice du Rhône, a dénoncé, un texte « appréhendé sous le sceau de la sécurité publique et non sous celui de la santé publique » et **Jacky Le Menn**, sénateur d'Ille-et-Vilaine, a accusé ce projet de loi « de garantir la sureté non des malades, qui pourtant en ont légitimement le plus besoin, mais des non malades en insistant, par exemple, sur les prérogatives des préfets. » Quant aux soins sans consentement en ambulatoire, leur mise en place forcée par le gouvernement risque d'apporter plus de problèmes que de solutions.

Les sénateurs socialistes considèrent que ce projet de loi, initié à la suite d'un fait divers dramatique, **manque de la maturité nécessaire, du fait d'un déficit de concertation préalable permettant un véritable consensus afin d'élaborer une réforme convaincante du régime actuel de la prise en charge de la maladie mentale.**

DIFFUSION LE 12 MAI 2011

Le Groupe Socialiste communique...

COMMUNIQUE DE JEAN-PIERRE SUEUR

CLASSEMENT DE SORTIE DE L'ENA : LA DÉCISION DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL EST

UN ÉCHEC POUR LE GOUVERNEMENT

Jean-Pierre SUEUR, sénateur du Loiret, Vice-Président de la Commission des Lois du Sénat, se réjouit de la décision du Conseil Constitutionnel qui vient d'annuler l'article relatif à la suppression du classement de sortie de l'ENA dans la loi de simplification du droit. Cette décision fait suite au recours déposé par le Groupe socialiste du Sénat.

Si l'argument retenu concerne la forme du débat parlementaire, cette décision revêt une forte signification et constitue un échec pour le Gouvernement qui avait choisi cette méthode pour faire adopter son projet.

Avec mes collègues socialistes, j'ai toujours dit que le mode d'affectation des étudiants issus de l'ENA pouvait être amélioré et réformé.

Mais cette réforme doit se faire dans le respect du principe d'égalité. Or, quelles que soient les intentions annoncées, le projet du Gouvernement ouvrait en fait la voie à des procédures informelles qui se traduiraient inévitablement par de sérieux risques de connivence et de favoritisme.

Nous avons, pour notre part, défendu les principes républicains qui supposent une totale objectivité dans l'accès aux emplois publics.

DIFFUSION LE 11 MAI 2011

Le Groupe Socialiste communique...

PRÉVENTION DES RISQUES NATURELS

Alain ANZIANI, sénateur de la Gironde, Roland COURTEAU, sénateur de l'Aude, Nicole BONNEFOY, sénatrice de la Charente, se félicitent au nom du Groupe socialiste du Sénat, de l'adoption à la quasi unanimité, de deux propositions de loi tendant à assurer une gestion effective du risque de submersion marine, dont une du Groupe socialiste.

Ces propositions de loi ont été élaborées suite à la mission commune d'information sur les conséquences de la tempête Xynthia, présidée par Bruno RETAILLEAU, dont Alain ANZIANI était rapporteur. Cette mission a déclenché une réflexion collective pour évaluer précisément les causes et les mesures à prendre pour éviter que de tels drames, ne se reproduisent. Pour Alain Anziani il s'agissait d'affirmer que sauver des vies devait l'emporter sur le droit de l'urbanisme. Si les catastrophes naturelles ne peuvent être évitées, les drames qu'elles provoquent pourraient souvent l'être comme l'a rappelé Roland COURTEAU. Nicole BONNEFOY a appelé à la remise en cause complète et collective de la capacité de notre pays à faire face à ces phénomènes.

Le Groupe socialiste était favorable aux principales dispositions proposées, notamment la mise en conformité obligatoire des documents d'urbanisme avec les plans de prévention des risques naturels et la prise en compte du risque de submersion marine.

Les sénateurs socialistes se réjouissent de l'adoption de plusieurs de leurs amendements qui ont permis d'améliorer le texte, en particulier ceux introduisant :

- une évaluation plus fréquente de l'état et du fonctionnement des digues ;
- la prise en compte des effets cumulés des crues et des submersions marines dans les communes littorales ;
- la remise d'un rapport gouvernemental sur le financement des mesures de délaissement permettant aux personnes qui possèdent une maison située dans une zone de danger grave pour la vie humaine de demander le rachat de leur maison ;
- la responsabilité de l'Etat dans l'organisation de la surveillance, de l'alerte, de la transmission de l'information sur les tsunamis ;
- la prise en compte des risques d'inondation lors de projets d'infrastructures de transports, ferroviaire notamment, qui pourraient empêcher l'écoulement des eaux ;

Le Groupe socialiste espère par ce texte développer la culture du risque au sein de la population par l'institution d'une journée nationale de prévention des risques

Les sénateurs socialistes souhaitent que ce texte soit inscrit à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale afin qu'il soit mis rapidement en application dans l'intérêt de tous.

DIFFUSION LE 6 MAI 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