



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

n° 180

Jeudi 16 juin 2011

| | |
|---------------------------------------|------------|
| Point sur... | 3 |
| Note d'information... | 18 |
| Interventions des sénateurs... | 26 |
| Questions orales avec débat... | 97 |
| Questions d'actualité... | 103 |
| Questions cribles... | 109 |
| Communiqués de presse... | 115 |



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...

- Défenseurs des droits
- La contractualisation dans le secteur agricole
- Projet de loi organique relatif au fonctionnement des institutions de la Polynésie Française

18 NOTE D'INFORMATION...

- Projet de loi organique n° 554 - Modification de l'article 121 de la loi organique du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle Calédonie

26 INTERVENTIONS...

- ✎ **Débat sur la politique forestière et le développement de la filière bois :**
DG: interventions de Renée NICOUX, Jean-Louis CARRERE et Yves DAUDIGNY
- ✎ **Débat sur l'état de la recherche en matière d'obésité :**
DG: interventions de Patricia SCHILLINGER
- ✎ **Débat «quelle ambition pour la petite enfance dans notre pays ?» :**
DG : interventions de Ronan KERDRAON, Françoise CARTRON, Marie-Christine BLANDIN et René-Pierre SIGNE
- ✎ **Débat sur le bilan du dispositif d'exonération fiscale et sociale des heures supplémentaires :**
DG : intervention de Roland COURTEAU
- ✎ **Ethique du sport et droits des sportifs :**
DG : interventions de Jean-Jacques LOZACH et Claude DOMEIZEL
Explication de vote : intervention de Jean-Jacques LOZACH
- ✎ **Fonctionnement des institutions de la Polynésie française :**
DG : interventions de Bernard FRIMAT et de Richard TUHEIAVA
- ✎ **Mandat des conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger :**
DG : intervention de Claudine LEPAGE
- ✎ **Protection de l'identité :**
DG : interventions de Virginie KLES et Michèle ANDRE
- ✎ **Journée nationale de la laïcité :**
DG : interventions de Claude DOMEIZEL, auteur de la proposition, Jean-Pierre SUEUR et René-Pierre SIGNE
- ✎ **Modernisation du congé de maternité :**
DG : interventions de Claire-Lise CAMPION, auteure de la proposition, Gisèle PRINTZ et Ronan KERDRAON
- ✎ **Gaz de schiste :**
DG : interventions de Nicole BRICQ, Michel TESTON, Didier GUILLAUME, Alain FAUCONNIER et Dominique VOYNET

97 QUESTION ORALE AVEC DÉBAT...

- ✎ **Contractualisation dans le secteur agricole :** interventions de Maryvonne BLONDIN, Didier GUILLAUME et Renée NICOUX

103 QUESTION AU GOUVERNEMENT...

- ✎ **Industrie et énergie** par Roland COURTEAU
- ✎ **Budget et effectifs de l'éducation nationale** par Jean-Luc FICHET
- ✎ **Etablissements pénitentiaires pour mineurs** par Jacqueline ALQUIER

109 QUESTIONS CRIBLES...

- ✎ **Politique audiovisuelle extérieure :** interventions de Claudine LEPAGE, Catherine TASCA et Marie-Christine BLANDIN

115 COMMUNIQUÉS DE PRESSE...

- Reconnaissance de l'Etat de Palestine : le Groupe Socialiste dépose une proposition de résolution parlementaire
- Hydrocarbures de schiste : les sénateurs socialistes ferment à la proposition de loi et exhortent les citoyens à rester vigilants

P o i n t s u r . . .

DÉFENSEUR DES DROITS

(A L'OCCASION DE SA NOMINATION)

Mercredi 15 juin 2011, à 11 heures, la commission des lois procédera à l'audition de Dominique Baudis, candidat proposé par le Président de la République en tant que Défenseur des droits. Dominique Baudis aura été préalablement auditionné par la commission des lois de l'Assemblée nationale le même jour à 9h15. Les députés voteront aussitôt sur cette proposition de nomination mais il faudra attendre l'audition du Sénat et le dépouillement simultané des commissions des Lois des deux Assemblées pour connaître le résultat du vote.

L'article 1er de la loi organique du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits rappelle le principe, fixé à l'article 71-1 de la Constitution, selon lequel « le Défenseur des droits est nommé par décret en conseil des ministres, après application de la procédure prévue au dernier alinéa de l'article 13 de la Constitution ».

Comme on le sait, l'article 13 de la Constitution a été complété lors de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 par un cinquième alinéa, en vertu duquel : « Une loi organique détermine les emplois ou fonctions, autres que ceux mentionnés au troisième alinéa, pour lesquels, en raison de leur importance pour la garantie des droits et libertés ou la vie économique et sociale de la Nation, le pouvoir de nomination du Président de la République s'exerce après avis public de la commission permanente compétente de chaque assemblée. Le Président de la République ne peut procéder à une nomination lorsque l'addition des votes négatifs dans chaque commission représente au moins trois cinquièmes des suffrages exprimés au sein des deux commissions. La loi détermine les commissions permanentes compétentes selon les emplois ou fonctions concernés. »

Cette loi organique visée par l'article 13 de la Constitution a été promulguée le 23 juillet 2010. Elle est antérieure à la loi organique relative au Défenseur des droits mais elle avait inclus par anticipation, cette fonction dans la liste des postes relevant de la procédure de l'article 13 - alinéa 5 de la Constitution. La loi simple du 23 juillet 2010 a de son côté déterminé la commission des lois comme étant la commission compétente pour se prononcer sur la nomination du Défenseur des droits.

Opposant la question préalable à l'examen, en première lecture, du projet de loi organique, le 2 juin 2010, Robert Badinter soutenait : « une autorité indépendante chargée de défendre les droits des citoyens face à des administrations et ses titulaires doivent se voir reconnaître les qualités suivantes : premièrement, l'indépendance, et cette indépendance doit exister à l'égard de tous, ce qui exclut tout rapport hiérarchique ; deuxièmement, le sens des responsabilités pour agir dans le domaine concerné ; troisièmement, une compétence au regard de l'objet spécifique de la mission attribué ».

✓ **Les sénateurs socialistes n'étaient pas hostiles en soi à une fusion des autorités administratives indépendantes à condition qu'elle eut été réfléchie, cohérente et qu'elle se traduisit par un renforcement des libertés publiques.**

Nous étions partis dans le projet de loi constitutionnelle initial de 2008 sur une constitutionnalisation du Médiateur de la République avec des pouvoirs renforcés.

Nous aboutissons aujourd'hui, avec la loi organique du 29 mars 2011, à la suppression du Médiateur de la République, de la Halde, du Défenseur des enfants, et de la CNDS, dissous et fusionnés en une seule entité : le Défenseur des droits. L'autonomie du Contrôleur général des prisons et celle de la CNIL sont préservées mais pour combien de temps ?

Le constat est sans appel : quatre autorités administratives indépendantes reconnues et dont tout le monde explique qu'elles n'ont pas démérité sont remplacées par une seule personne aux pouvoirs généraux et donc sans identité propre.

✓ **Ce mode de nomination ne garantit pas l'indépendance du Défenseur des droits.**

En refusant, lors de la dernière réforme constitutionnelle, de faire élire le Défenseur des droits par le Parlement avec une majorité positive des 3/5ème, la majorité a ôté toute chance de donner des gages réels d'indépendance à cette nouvelle autorité constitutionnelle.

Dans le contexte de la prochaine élection présidentielle, la proposition de nomination d'une personnalité centriste apparaît davantage comme un choix dicté par des considérations partisans. Depuis plusieurs semaines, le chef de l'Etat cherche à rallier à lui les personnalités centristes qui pourraient être tentées de soutenir Jean-Louis Borloo à l'Elysée.

Par ailleurs, s'il n'a pas d'expérience de juriste, la présidence d'une autorité administrative indépendante, le CSA, entre 2001 et 2007 sera mise en avant.

Enfin, à l'expérience des présidents des autorités indépendantes fusionnées et qui ont disparu, le Président de la République préfère nommer une personnalité politique connue pour donner une plus grande visibilité à la nouvelle instance du Défenseur des droits.

Dès lors, les caractères inamovible et non-renouvelable de la fonction, censés conforter cette indépendance apparaissent secondaires.

Les quelques prérogatives nouvelles du Défenseur des droits par rapport aux autorités administratives existantes¹ sont déclassées et ne présentent pas le même intérêt que si elles avaient été accordées à une autorité véritablement indépendante.

✓ **Les adjoints ne seront que des collaborateurs agissant sous le contrôle et l'autorité du Défenseur des droits.**

L'article 11 de loi organique du 29 mars 2011 prévoit que, « sur proposition du Défenseur des droits, le Premier ministre nomme les adjoints... Les adjoints sont placés auprès du Défenseur des droits et sous son autorité » ; et l'article 16 précise : leur mandat « cesse avec le mandat du Défenseur des droits. Celui des adjoints n'est pas renouvelable ».

Cette procédure renforce la dépendance des adjoints par rapport au Défenseur des droits. Ces derniers seront finalement désignés par le pouvoir en place et sur proposition du Défenseur des droits qui lui-même est déjà choisi par le Président de la République.

Les sénateurs socialistes avaient déposés un amendement proposant au contraire que les adjoints soient désignés sur proposition de Défenseur des droits après avis conforme, à la majorité des trois cinquièmes des commissions compétentes de chaque assemblée.

Les pouvoirs des adjoints du Défenseur, qualifiés de « proches collaborateurs sans pouvoir propre » par le Garde des Sceaux, sont limités : le Défenseur ne peut leur déléguer que certaines de ses prérogatives ; en outre, « lorsque le Défenseur des droits préside les réunions, son adjoint ne prend pas part au vote ».

Il existe même une certaine hypocrisie à maintenir le Défenseur des enfants, seul adjoint à avoir conservé son appellation d'origine, en le dénuant de toute autonomie, puisque celui-ci se voit conférer le même statut que les autres adjoints.

✓ **Les collègues, censés reconduire les autorités indépendantes fusionnées, seront totalement effacés.**

Le Premier ministre nomme, sur proposition du Défenseur des droits, ses adjoints, mais le Défenseur n'a plus le pouvoir de nommer les autres membres des collègues. Le Défenseur des droits consulte les collègues « sur toute question nouvelle », c'est-à-dire qu'en dehors de questions qu'il estimera « nouvelles », il n'est pas tenu de les consulter. Lorsque le Défenseur décide de consulter un collègue, il n'est pas tenu de motiver son refus de suivre son avis.

Le Conseil constitutionnel, dans sa décision du 29 mars 2011 a conforté cette interprétation. Dès lors que la loi organique précise que le Défenseur des droits « consulte » chacun des collègues « sur toute question nouvelle » et que ces collègues assistent le Défenseur des droits pour certaines de ses attributions, cette consultation n'a ni pour objet ni pour effet de limiter les attributions du Défenseur des droits seul compétent pour convoquer les collègues, fixer leur ordre du jour et apprécier les questions nouvelles qu'il doit soumettre à leur avis. En outre, le Défenseur des droits n'est pas lié par les délibérations des collègues.

✓ **Le Défenseur concentre tous les pouvoirs et risque d'avoir une charge de travail particulièrement importante.**

Il lui faudra satisfaire à de nombreuses obligations : gestion, représentation, présidence des collègues, même si certaines attributions peuvent être déléguées aux adjoints ; il devra aussi se plier à l'inévitable obligation de remettre à l'exécutif un rapport qui sera ensuite présenté devant le Parlement ; il devra évidemment entretenir avec ces deux pouvoirs, législatif et exécutif, les relations institutionnelles que lui impose sa fonction ; enfin, il devra subir la pesanteur médiatique – même si les médias peuvent aussi exercer sur lui ou elle un certain attrait –, car il faudra bien que le Défenseur s'explique. Compte tenu de l'étendue de ces attributions, l'homme ou la femme que l'on nommera Défenseur des droits, ne sera plus « au contact », c'est-à-dire qu'il ou elle n'aura plus avec les administrés la relation aussi directe que possible que ceux-ci attendent.

✓ **Demander-t-on au nouveau Défenseur des droits de faire des économies ?**

Dans un rapport pour le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée publié en octobre 2010, René Dosière et Christian Vanneste notaient que les dépenses des AAI (au total 670 millions d'euros l'an dernier) ont augmenté de 11 % en trois ans quand celles des administrations étaient gelées.

Les autorités indépendantes continuent de s'affranchir de la règle du non remplacement d'un départ sur deux à la retraite or elles emploient plus de 3.600 personnes.

À plusieurs reprises, les AAI ont également été pointées du doigt pour leurs dépenses de fonctionnement, comme la Halde qui loue des locaux 690 euros du mètre carré.

Outre davantage de transparence de gestion, Ce rapport suggère de fusionner les AAI faisant doublon, comme le CSA avec l'Hadopi et l'Arcep ou l'Autorité de la concurrence avec la Commission de régulation de l'énergie.

Dans l'immédiat, la création du Défenseur des droits entérinera-t-elle une rationalisation des moyens ?

Le Défenseur des droits devra attentivement veiller à l'adaptation de ses moyens au regard des larges et nombreuses missions qui lui incombent.

Cette mise à niveau conditionnera ses moyens d'action.

On se souvient, a contrario, comment les tentatives gouvernementales de réductions des ressources, avait pour objet d'affecter l'exercice de ses missions par la CNDS.

On se souvient également qu'en son temps, l'étude d'impact jointe au projet de loi organique préconisait « un accroissement modéré de l'enveloppe budgétaire totale ».

En clair, le Défenseur des droits devra-t-il faire plus, avec autant de moyens qu'avant ?

¹ Saisine directe, pouvoir d'auto-saisine, demandes d'études au Conseil d'État ou à la Cour de cassation, mise en demeure par le Défenseur lorsque les demandes d'explications et de communication restent sans effets, le pouvoir de vérification sur place, pouvoir d'injonction lorsque la recommandation n'est pas suivie d'effets, pouvoir de médiation, assistance aux victimes dans la constitution de leur dossier, saisine de l'autorité compétente pour engager des poursuites disciplinaires, consultation du Conseil d'État, possibilité de consulter le Défenseur des droits sur les projets de loi entrant dans son champ de compétences...

P o i n t s u r . . .

LA CONTRACTUALISATION DANS LE SECTEUR AGRICOLE APPLICATION DE LA LOI DE MODERNISATION DE L'AGRICULTURE ET DE LA PÊCHE

Pour mémoire, **l'examen par le Parlement du projet de loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche a été très court.** Le projet de loi a été déposé le 13 janvier 2010 au Sénat, la procédure accélérée a été engagée le 25 mars par le gouvernement et les travaux parlementaires, commissions et séances publiques, ont été menés au pas de charge.

- Du 5 au 29 mai au Sénat, avec des séances essentiellement programmées la nuit et un bouleversement incessant de l'ordre du jour au gré des déplacements « marketing » effectués par le Président de la République et le ministre de l'agriculture dans des exploitations agricoles ;
 - Du 2 juin au 2 juillet à l'Assemblée nationale avec un temps programmé qui a empêché les députés de mener un réel débat de fond sur toutes les dispositions ;
 - Une commission mixte paritaire réunie dans la foulée le 8 juillet et une loi définitivement adoptée le 13 juillet !
- Il y avait sans aucun doute urgence à agir vu la situation dramatique du secteur agricole français touché par une crise sans précédent et des pertes de revenu de plus de 30%. Mais de l'urgence à la précipitation, il n'y a qu'un pas, franchi allègrement par la majorité !

En l'espace de ces quelques semaines d'examen, le texte est passé de 24 à 96 articles sans que personne n'ait vraiment le temps d'expertiser en profondeur les différentes dispositions additionnelles ni de consulter les socioprofessionnels concernés.

La LMAP a pris la forme d'une loi à tiroirs renfermant une centaine de décrets, de multiples habilitations ouvrant des possibilités d'ordonnances gouvernementales et de nombreux rapports au Parlement.

Neuf mois plus tard, le 12 avril, le ministre de l'agriculture, qui est toujours Monsieur Bruno Le Maire, est venu rendre compte en commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire du Sénat **de l'état d'application de la LMAP.**

Au niveau comptable¹, on note que 15 mesures règlementaires ont été prises par le gouvernement sur les 66 prévues par la loi, ce qui est relativement élevé si l'on compare cette loi à d'autres comme la loi Grenelle II par exemple.

Mais sur le fond, on doit toutefois souligner que :

- des décrets très attendus par les professionnels et demandés par les parlementaires, comme celui concernant la révision du Code des marchés publics devant permettre de favoriser l'approvisionnement des cantines publiques sur des circuits courts ou celui concernant le regroupement des producteurs agricoles ont été reportés,
- le gouvernement a souhaité donner la priorité à des sujets pourtant polémiques comme la réforme de la procédure ICPE pour les regroupements d'exploitations d'élevage,
- **certains décrets ont été publiés trop vite sans laisser de temps à la concertation ; c'est le cas des décrets concernant la contractualisation, dispositif qui était pourtant au cœur de la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche et qui devait être mis en place par les interprofessions agricoles.**

LE DISPOSITIF ADOPTE DANS LA LMAP

La contractualisation agricole était au cœur du projet de loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche et était souvent présentée par le gouvernement comme le remède à tous les maux des filières agricoles. L'objectif était de rééquilibrer les relations commerciales entre l'amont et l'aval, de stabiliser les prix et de donner une bonne visibilité des débouchés aux agriculteurs.

Ainsi, l'article 3 du projet de loi, devenu article 12 dans la loi publiée au Journal officiel, a créé une nouvelle section intitulée « Contrats de vente de produits agricoles » dans le titre III sur les accords interprofessionnels agricoles du Code rural et de la pêche maritime.

Les trois nouveaux articles visent à définir les contrats de ventes écrits qui peuvent être rendus obligatoires entre producteurs et acheteurs pour certains produits agricoles destinés à la revente en l'état ou à la transformation.

Le nouvel article L.631-24 du Code rural et de la pêche maritime précise désormais que :

- ces contrats comportent obligatoirement des clauses relatives à la durée du contrat, aux volumes et aux caractéristiques des produits à livrer, aux modalités de collecte ou de livraison des produits, aux critères et modalités de détermination du prix, aux modalités de paiement et aux modalités de révision et de résiliation du contrat ou au préavis de rupture,
- **ces contrats peuvent être rendus obligatoires par extension ou homologation d'un accord interprofessionnel ou en l'absence par un décret en Conseil d'Etat.**
- la conclusion de contrats doit être précédée d'une proposition écrite de l'acheteur
- en cas de litige entre les parties contractantes un médiateur peut être saisi

L'article L.631-25 dispose que lorsque la conclusion de contrats de vente écrits a été rendue obligatoire, le fait pour un acheteur de ne pas remettre au vendeur une proposition de contrat écrit ou d'omettre certaines clauses obligatoires est sanctionné par une amende administrative de 75 000 euros par producteurs.

L'article L.631-26 précise aussi que ces manquements sont constatés par les agents de la DGCCRF et par les agents des services de l'Etat chargés de l'agriculture.

Le groupe socialiste s'est opposé à l'adoption de cet article 3 lors de l'examen de la LMAP, non par opposition à la contractualisation dans le secteur agricole puisque nous avons par exemple proposé de restaurer les CTE, mais par opposition aux dispositions telles que proposées par la majorité.

- Nous avons d'abord estimé que **les principes d'un régime contractuel agricole étaient déjà présents dans la législation sur les accords interprofessionnels agricoles à longs termes** et que les modifications proposées étaient artificielles.
- Nous avons souhaité **donner la priorité à la négociation collective** entre les représentants de la profession agricole et ceux des industries agroalimentaires voire de la distribution et ce, avec un encadrement de la puissance publique afin de permettre de rééquilibrer au mieux les relations commerciales. Laisser un agriculteur seul face à son acheteur n'était pas envisageable selon nous du fait de l'important pouvoir de marché dont disposent les industriels et la grande distribution qui sont fortement concentrés². C'est le rôle des interprofessions de proposer des accords permettant d'organiser une commercialisation des produits agricoles dans le respect de toutes les parties. Ces accords peuvent être étendus, de façon obligatoire, à tous les acteurs de la filière après enquête publique.

Mais il est évident que sans pression publique, il est difficile d'arriver à concilier des intérêts divergents sur le court terme et d'obtenir des accords interprofessionnels entre une multitude de vendeurs de produits à caractère périssable et quelques acheteurs qui contrôlent le marché.

- Nous estimions aussi que la contractualisation sans **modalités de détermination du prix** et sans garantie de prix rémunérateurs pour les agriculteurs ne pouvait permettre de rééquilibrer ces relations commerciales largement défavorables à l'amont. Sans garantie par la puissance publique d'un prix plancher couvrant au moins les coûts de production et permettant une rémunération satisfaisante du travail, il nous semblait évident que les producteurs se verraient imposer des prix trop bas pour assurer la pérennité de leur exploitations.
- Par ailleurs, nous estimions que les agents de la DGCCRF ne seraient pas en mesure de constater les manquements aux règles contractuelles.
- Enfin, **il n'était pas acceptable que les contrats soient présentés comme les nouveaux outils de régulation du secteur agricole**, en remplacement des quotas pour le secteur laitier par exemple. Selon nous, les contrats ne pourront jamais remplacer une politique de régulation et donc de gestion de l'offre et de la demande au niveau européen et au niveau national.

UNE CONTRACTUALISATION RENDUE OBLIGATOIRE PAR DECRETS POUR LE LAIT ET LES FRUITS ET LEGUMES

Alors qu'un consensus s'était dégagé lors des débats au Sénat pour que la contractualisation soit d'abord proposée dans le cadre des interprofessions, elle a finalement été rendue obligatoire par décret, à marche forcée sans laisser le temps aux professionnels de se concerter et aux agriculteurs de s'organiser.

➤ **Le secteur laitier**

Le décret n°2010-1753 du 30 décembre 2010 a pour objet la mise en place d'une obligation d'engagement contractuel écrit, formalisé et d'une durée minimale de cinq ans, **entre producteurs de lait et leurs acheteurs**. L'entrée en vigueur était prévue le 1er avril 2011.

Le contrat doit comporter un mécanisme de détermination du prix qui peut faire référence aux valeurs publiées par les CRIEL et aux indices de tendances.

Il faut souligner que le CNIEL, l'interprofession laitière a fait le choix de ne pas proposer un contrat type à ses membres comme le permettait la LMAP. Il a diffusé un **Guide des bonnes pratiques contractuelles** le 1er mars afin de faciliter l'écriture des propositions de contrat.

On s'attendait donc à une très grande variété des contrats proposés par les entreprises.

Le 12 avril, lors de son audition par la commission de l'économie du Sénat, le ministre de l'agriculture a reconnu que **les premiers contrats proposés par les industriels étaient « tout bonnement inacceptables » et qu'il avait été obligé de nommer le 8 avril un médiateur des contrats agricoles en la personne de Pierre Lepetit**, inspecteur général des finances. Le médiateur a été chargé dans un premier temps de rencontrer les syndicats agricoles qui ont tous appelé leurs membres à ne surtout pas signer ces propositions de contrats, puis dans un second temps de remettre un rapport sur la contractualisation laitière d'ici fin juin.

Le ministre a aussi reconnu que la mission du médiateur durerait jusqu'à ce que les contrats soient en place, « ce qui prendra probablement quelques années. »

La Fédération nationale des producteurs de lait, branche laitière de la FNSEA, a réuni les nombreux représentants des groupements de producteurs pour décrypter les différents contrats reçus par les agriculteurs. Les clauses posant le plus problème sont celles imposant des critères « maison » sur la qualité du lait, l'introduction d'un double prix (pour le volume A correspondant au quota et pour le volume B en fonction des disponibilités) ou encore les entraves à l'exercice du droit syndical.

La FNPL a aussi comme **objectif d'harmoniser les points de vue et de faire des contrepropositions notamment en définissant des clauses types.**

Par contre, ce n'est pas elle qui mènera les négociations avec les entreprises mais des négociateurs désignés au sein des groupements des producteurs.

Le problème est qu'actuellement les producteurs ne sont que peu organisés au sein d'organisations de producteurs et que ces OP n'ont pas un pouvoir de marché important leur permettant de peser dans la négociation. Il existe par exemple plus de 100 regroupements de producteurs pour l'entreprise Lactalis.

Le décret sur les organisations de producteurs devant leur permettre notamment de se regrouper par bassin de production et de négocier les prix de façon collective n'est toujours pas paru alors que cette étape paraissait indispensable pour que les contrats soient équilibrés.

Le gouvernement ne semble pas vouloir aller plus loin avant l'adoption formelle au niveau européen du « paquet lait » présenté le 13 décembre 2010 qui entérine la possibilité pour les organisations de producteurs, propriétaires ou non du lait, regroupant jusqu'à 3,5 % de la production laitière européenne, soit environ 5 millions de tonnes de lait, de négocier collectivement les prix pour leurs producteurs.

Il est important de souligner ici que les règles de la concurrence s'appliquent de façon différenciée entre les secteurs et entre les Etats membres de l'UE.

Ainsi d'un côté, le secteur de la grande distribution est très concentré au niveau national et même européen sans que cette position dominante sur le marché d'une poignée d'acteurs soit remise en question. De l'autre, le secteur agricole est fortement atomisé et toute tentative de regroupement des agriculteurs et d'organisation économique de la filière est surveillée et strictement encadrée pour éviter les risques d'ententes.

De plus, dans certains pays, certaines filières agricoles sont beaucoup plus concentrées qu'en France, comme l'élevage porcin au Danemark presque entièrement regroupé dans une seule coopérative, sans que cela semble poser de problème au regard du droit de la concurrence.

Il faut aussi rappeler que c'est la DGCCRF et donc l'administration française qui a remis en cause en 2008 les règles de fixation du prix du lait au sein du CNIEL ! Le gouvernement devrait donc afficher plus clairement ses positions en prenant dès à présent les dispositions nationales permettant de favoriser la concentration de l'offre en renforçant les organisations de producteurs.

Enfin, il faut ici rappeler que bien qu'elles soient appelées à jouer un rôle de plus en plus important dans la gestion des marchés, dans l'élaboration et la diffusion des indices de tendance de marché et des valeurs entrant dans la composition des prix de cession pour le lait, dans le renforcement de la sécurité alimentaire, de l'innovation, de la recherche & développement, l'amélioration de la qualité, **la légitimité des organisations interprofessionnelles n'est pas sortie grandie de l'examen de la LMAP.**

En effet, le collège des producteurs reste composé des organisations professionnelles les plus représentatives et non de toutes les organisations syndicales d'exploitants agricoles à vocation générale comme nous l'avions demandé. En l'absence de dispositions législatives claires permettant d'assurer le pluralisme dans les interprofessions, les négociations entre syndicats agricoles se sont bloquées et les tensions se sont aggravées en septembre dernière, ce qui a conduit la Confédération paysanne à occuper la Maison du lait, siège de l'interprofession laitière et à entamer une grève de la faim.

Les pouvoirs publics étant à l'origine de la reconnaissance des organisations interprofessionnelles et de l'extension des accords conclus en leur sein à l'ensemble des acteurs de la filière et donc au prélèvement de contributions volontaires obligatoires, nous estimons qu'ils se doivent de garantir leur représentativité. A ce titre, la solution proposée par le Ministre de l'agriculture de formaliser une forme de rencontre régulière entre les syndicats représentatifs sur les sujets touchant l'interprofession n'est toujours pas satisfaisante.

➤ **Le secteur fruits et légumes**

Le décret n°2010-1754 du 30 décembre 2010 a pour objet la mise en place d'une obligation d'engagement contractuel écrit, formalisé et d'une durée minimale de trois ans, **entre producteurs de fruits et légumes et leurs acheteurs**. L'entrée en vigueur était prévue le 1er mars 2011.

L'interprofession mi-mars n'arrivait toujours pas à proposer un contrat-type à ses membres. Pour l'instant, c'est donc le statu quo.

Le décret s'applique au seul stade de la première mise en marché donc la grande distribution, même pour les fruits et légumes frais, n'est pratiquement pas concernée car les producteurs passent le plus souvent par des détaillants qui font la médiation avec les grandes surfaces et s'occupent donc de la mise en marché.

Pour les producteurs et les acheteurs, il semble impossible de remplir leurs engagements à hauteur de 100% et sur une période de trois ans car la production et la consommation de fruits et légumes sont très aléatoires en fonction des aléas climatiques notamment.

Le modèle de contractualisation ne semble pas non plus adapté à la diversité des fruits et légumes et des pratiques de commercialisation existantes et notamment des circuits courts. En effet, comment appliquer la contractualisation lors de ventes de gré à gré, de marchés au cadran (cotation de chaque légume ou fruit chaque jour), de système de ventes aux enchères dégressives ou bien sur les carreaux des Marchés d'intérêt national ? Il n'est selon nous pas acceptable que ces modes de commercialisation soient remis en cause alors qu'ils permettent d'écouler une grande partie des productions maraichères en jouant sur la différenciation des produits, leur fraîcheur et leur qualité.

Le risque de cette contractualisation telle qu'imposée par décret est finalement qu'une poignée de gros acheteurs maîtrise une partie importante du marché des fruits et légumes et que les relations commerciales entre les agriculteurs et leurs acheteurs en sortent encore plus déséquilibrées.

La coordination rurale fait circuler une motion contre la contractualisation obligatoire dans le secteur des fruits et légumes. La Confédération paysanne conteste aussi la contractualisation. Les Jeunes agriculteurs ont adressé au Président de la République une lettre ouverte rapportant les inquiétudes et les incertitudes des producteurs de fruits et légumes suscitées par l'obligation d'engagement contractuel.

Lors de son audition, le ministre a reconnu qu'une **adaptation de la contractualisation** était nécessaire pour le secteur des fruits et légumes et notamment les MIN en particulier dans le Sud-ouest. Un nouveau décret avec une durée minimale plus courte des contrats pourraient paraître et sur les marchés physiques de gros, le contrat pourrait être remplacé par un bon de commande ou une facture.

CONCLUSIONS

Notre groupe s'était opposée à la contractualisation telle que proposée par le gouvernement dans la LMAP mais la disposition ayant été adoptée, nous devons maintenant veiller à ce que sa mise en œuvre se fasse dans les meilleures conditions. Notre responsabilité de contrôle est encore plus nécessaire aujourd'hui avec les dégâts que risque de provoquer la sécheresse exceptionnelle qui sévit actuellement en France.

Même s'il est encore tôt pour faire le bilan de mesures entrées en vigueur par décrets, il y a seulement quelques semaines, **on peut déjà regretter que le gouvernement ait choisi la voie de la coercition**. Ces décrets parus dans l'urgence n'ont pas permis de prendre en considération en amont les difficultés rencontrées par les exploitants agricoles pour peser dans la négociation commerciale, qui étaient pourtant attendues, ni d'adapter le modèle de contractualisation à la diversité des cultures et des pratiques commerciales.

Rapprocher le producteur de ses clients, envisager la commercialisation dès la mise en culture sont des orientations sans nul doute nécessaires mais la puissance publique doit mener une véritable politique de régulation afin que la valeur ajoutée soit mieux répartie tout au long de la filière et que les relations commerciales soient plus équilibrées.

Mais il faut souligner ici **qu'un dispositif de régulation des relations commerciales ne remplacera jamais une régulation des marchés agricoles** notamment dans un contexte européen de libre circulation des marchandises et dans un contexte mondial de libéralisation des échanges et de volatilité des cours agricoles.

Enfin, nous appelons à la plus grande vigilance concernant la contractualisation qui devrait être proposée pour le secteur de la viande en juillet prochain. Il nous semble important de tirer les enseignements des difficultés soulevées par les premiers décrets : ne pas fondre dans un même moule des élevages et des productions très différents, ne pas se limiter à la relation commerciale entre l'agriculteur et son premier acheteur et envisager toute la chaîne du fabricant d'aliments pour animaux jusqu'au distributeur, respecter les pratiques commerciales traditionnelles telles que la vente au cadran, privilégier la négociation collective, instaurer des mécanismes de détermination de prix planchers...

Dans cette perspective, nous estimons que l'accord d'engagement de prise en compte des variations excessives des prix de l'alimentation animale dans les négociations commerciales signé le 3 mai dernier n'est pas vraiment satisfaisant puisqu'il se limite à la logique de prix et n'aborde pas la logique de marge qui reste problématique.

Par ailleurs, la sécheresse actuelle, qui risque d'être dramatique pour le secteur de l'élevage qui manque de fourrage, souligne qu'il est plus que nécessaire de mettre en place des mécanismes de solidarité entre les filières animales et végétales, entre bassin allaitant et bassin céréalier et qu'il est urgent de développer les cultures de protéagineux en Europe. On peut donc se demander quelle utilité pourrait avoir la mise en place d'une contractualisation inter-filière dans cette optique.

¹ Le contrôle de l'application des lois est effectué régulièrement au Sénat. Un document est consultable dans le dossier législatif des différentes lois. Par ailleurs, un échéancier de mise en application de la LMAP est consultable sur le site Legifrance.gouv.fr à l'adresse suivante : http://www.legifrance.gouv.fr/html/application_des_lois/2010-874.html

² Par exemple pour le secteur laitier, on référence 85 000 producteurs et en face, 200 acheteurs dont les 10 plus importants contrôlent 60% de la collecte et 4 centrales d'achat de la grande distribution qui contrôlent 70 à 80% des ventes

P o i n t s u r . . .

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

[NOTE D'ÉTAPE - BILAN APRÈS UNE PREMIÈRE LECTURE AU SÉNAT]

✓ **Le mardi 31 mai 2011, le Sénat a adopté le projet de loi organique relatif au fonctionnement de la Polynésie française par scrutin public. Unanimité moins une voix.**

Le résultat du scrutin est le suivant :

Nombre de votants : 339 ; Suffrages exprimés : 339 ; Majorité des suffrages exprimés : 170 ; Pour : 338 ; Contre : 1 (Gaston Flosse).

Le Sénat a considérablement modifié le projet de loi organique relatif au fonctionnement de la Polynésie française. Ce texte vise principalement à lutter contre l'instabilité institutionnelle du territoire. Mais le Sénat a saisi l'opportunité de l'examen de ce texte pour apporter plusieurs améliorations au statut.

Le texte de la commission s'est écarté des grandes lignes du projet de loi du Gouvernement. Ce dernier prévoyait une prime majoritaire de 19 sièges pour la liste arrivée en tête, calculée au taux de 33% dans les cinq circonscriptions, dont 15 dans la plus importante regroupant les îles du Vent et des îles-Sous-le-Vent, regroupe en une nouvelle circonscription : les îles de la Société.

Le Sénat a préféré instaurer une circonscription unique divisée en huit sections pour que la prime majoritaire soit attribuée à la liste arrivée en tête dans toute la Polynésie tout en préservant la représentation des archipels éloignés, en prévoyant que seules les personnes qui résident dans la section pourront se porter candidates dans cette même section.

Le Sénat a par ailleurs adopté un ensemble de modifications précisant le fonctionnement des institutions de la Polynésie française dans le respect de son autonomie et qui vont dans le sens d'une meilleure transparence et de la prise en compte :

- un effectif gouvernemental compris entre sept et dix ministres ;
- l'attribution à l'assemblée de la Polynésie française de la compétence pour fixer le nombre maximum de collaborateurs de cabinet du président de la Polynésie française, du vice-président et des ministres, dans la limite d'un plafond de dépenses ;
- le plafonnement des indemnités et rémunérations perçues par les membres de l'exécutif local ;
- le vote sur la motion de défiance dans les quarante-huit heures suivant la réunion de plein droit de l'assemblée et à la majorité absolue des représentants, chaque représentant ne pouvant signer au cours de chaque année civile qu'une seule motion ;
- l'application de la procédure de vote bloqué lors de l'examen d'un nouveau projet de budget après le rejet du projet initial;
- le maintien de l'effectif actuel du conseil économique, social et environnemental ;
- la possibilité, pour la Polynésie française, de créer une autorité de régulation de la concurrence;
- plusieurs dispositions visant à faciliter l'affirmation des communes et la mise en place d'une intercommunalité efficace.

✓ **Sont intervenus dans la discussion générale et dans l'examen des articles Richard Tuheiava et Bernard Frimat.**

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.

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.

Richard Tuheiava rappelle qu'il y a quatre ans, le statut de la Polynésie française a été modifié afin de garantir la stabilité des institutions. Quel échec pour la loi Estrosi ! Il souligne que depuis 2004, la gouvernance territoriale de la Polynésie française a connu une évolution brutale, un choc démocratique sans précédent dans une histoire qui continue à s'écrire.

Depuis 2007 le Gouvernement ne cherche qu'à remplacer un personnel politique par un autre. Une autre classe politique locale qui maintiendrait les acquis de l'article 74 de la Constitution, mais cette autre classe politique n'aura pas réussi à faire oublier les stigmates du passé et mène une politique modérée tout en continuant à se qualifier d'autonomiste, pour plaire à Paris, sans dépasser les clivages partisans d'antan, dans un climat politique qui s'alourdit.

Le projet de loi arrive après la formation d'un nouveau gouvernement. Mais Richard Tuheiava s'interroge : n'aurait-il pas fallu prendre le temps de remettre à plat notre modèle économique, voire notre modèle de développement ? Il regrette l'absence de débat sur le mode d'élection du président de la Polynésie française. Il aurait fallu déconnecter l'élection du président de celle de l'assemblée de Polynésie française. Pourquoi avoir écarté d'emblée une élection au suffrage direct du président au nom d'un jacobinisme qui a pourtant accepté le gel du corps électoral en Nouvelle-Calédonie et les lois de pays ? La légitimité du président aurait été assise.

Bernard Frimat invoque également le passé récent de l'histoire institutionnelle de la Polynésie française. Ayons en mémoire que la première instabilité a été provoquée par le gouvernement de l'époque qui ne supportait pas ce qui avait eu lieu en Polynésie française. Tout était bon pour la déstabiliser. C'est alors que le cycle de l'instabilité s'est ouvert, avec des débauchages individuels.

Puis vint l'épisode Estrosi : M. Cointat, le rapporteur du texte, avait bien travaillé, notamment sur la transparence financière. L'opposition l'avait soutenu sur ce point. L'autre partie de la loi changeait le mode électoral pour instaurer l'instabilité : les faits nous ont donné raison. Si le mode de scrutin n'avait pas été changé, une majorité stable aurait émergé.

Interpellant directement la ministre de l'outre-mer qui parle de respect de l'autonomie et du vote des Polynésiens, Bernard Frimat lui demande de respecter également le Parlement. Il a conclu son propos en considérant qu'aucun système institutionnel ne peut garantir la stabilité quand les élus ne se sentent pas investis dans leur mandat. Construisons un système qui conduira à la stabilité.

✓ **11 amendements ont été adoptés en séance au texte de la commission.**

- 5 amendements de MM Tuheiava, Patient, Antoinette, S. Larcher, Lise, Gillot et les membres du groupe socialiste et un amendement identique du groupe CRC-SPG;
- 3 amendements de MM Tuheiava, Patient, Antoinette, S. Larcher, Lise et Gillot;
- 2 amendements du rapporteur;
- 1 amendement du Gouvernement.

En plus de quelques amendements de nature rédactionnelle, l'essentiel des modifications porte sur :

✓ **Le seuil du passage au second tour est ramené à 12,5% des suffrages exprimés.**

A l'article 2 (mode de scrutin) et à l'article 4 (mode de scrutin applicable en cas de vacance de siège), le seuil de passage au 2ème tour est actuellement fixé à 12,5 % des suffrages exprimés. Dans son premier projet, le gouvernement avait prévu 12,5 % des inscrits, seuil réduit à 10 % des inscrits et retenu par le rapporteur. Le Sénat a adopté l'amendement de MM Tuheiava, Patient, Antoinette, S. Larcher, Lise, Gillot et les membres du groupe socialiste proposant de retenir le seuil de 12,5 % des suffrages exprimés. Cette correction permet de concilier l'expression du pluralisme et la nécessité d'assurer une majorité stable tout en évitant la dispersion des voix ((un amendement identique du CRC-SPG a été déposé).

Avis défavorable du Gouvernement et de la commission des Lois.

✓ **L'extension des missions du comité des finances locales afin de mieux prendre en considération les difficultés des communes polynésiennes pour l'application du calendrier législatif imposé par le CGCT en matière de collecte et traitement des déchets, de distribution d'eau potable et d'assainissement des eaux usées.**

Deux amendements, l'un de MM Tuheiava, Patient, Antoinette, S. Larcher, Lise, Gillot et les membres du groupe socialiste et l'autre de MM Tuheiava, Patient, Antoinette, S. Larcher, Lise et Gillot ont fait l'objet d'une rectification au cours de leur examen au stade de la commission pour l'examen des amendements de séance, afin d'affiner leur rédaction. Le premier a été âprement défendu par Richard Tuheiava qui est parvenu à convaincre le Sénat de ne pas suivre l'avis défavorable exprimé par le Gouvernement alors que, de son côté, la commission des Lois avait exprimé un avis favorable. Cet amendement ayant été adopté, l'adoption du second a été une formalité. Dans la présentation du rapport n° 130 de 2008 « Droit et libertés des communes de Polynésie française : de l'illusion à la réalité », Bernard Frimat et Christian Cointat expliquaient déjà que l'ordonnance du 5 octobre 2007 qui étend à la Polynésie française les première, deuxième et cinquième partie du CGCT comportait des délais précis pour la mise en œuvre des compétences communales en matière de distribution d'eau potable, d'assainissement et de traitement de déchet. Le respect de ces délais leur semblait impossible compte tenu de la faiblesse des ressources des communes. Ils avaient jugé que le renforcement des moyens des communes constituait une urgence. Ce renforcement représente également un impératif environnemental puisque la capacité des communes à assurer le traitement des eaux usées conditionne la préservation du milieu naturel, dont la qualité est par ailleurs déterminante pour le développement du tourisme

✓ **La volonté de donner davantage de transparence au mécanisme des concours financiers versés par la Polynésie française aux communes.**

Le second alinéa de l'article 54 du statut prévoit que la Polynésie française peut participer au fonctionnement des services municipaux par la mise à disposition de tout personnel de ses services, cabinets ministériels ou établissements publics dans le cadre de conventions passées entre le président de la Polynésie française et les communes.

Les possibilités offertes par cette dernière disposition engendrent des risques évidents de conflits d'intérêt. Le Sénat a adopté un amendement de MM Tuheiava, Patient, Antoinette, S. Larcher, Lise, Gillot et les membres du groupe socialiste supprimant la possibilité de mise à disposition dans les communes de membres des cabinets ministériels (avis favorable de la commission et du Gouvernement).

✓ **La réduction de l'indemnité chômage des membres du gouvernement.**

Le versement de cette indemnité est prévu à l'article 87 de la loi organique du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie. Le dernier alinéa de cet article prévoit : « Le président de la Polynésie française et les autres membres du Gouvernement de la Polynésie française perçoivent leur indemnité pendant trois mois après la cessation de leurs fonctions sauf s'il leur a été fait application des dispositions de l'article 78 (retour à l'assemblée de la PF) ou s'ils ont repris auparavant une activité rémunérée ». Le Sénat, à l'initiative de son rapporteur (avis favorable du Gouvernement) a porté ce délai à un mois. Rappelons que de 2004 à 2007, le délai de versement des indemnités courait sur une période de six mois. C'est la loi organique du 7 décembre 2007 qui a réduit ce délai à l'initiative de sa commission des Lois du Sénat en première lecture. Ce changement avait été demandé par l'assemblée de la Polynésie française, dans l'avis qu'elle avait rendu le 4 octobre 2007 sur le projet de loi organique, dans un souci d'économie.

✓ **Une coordination avec la suppression de la sanction automatique d'inéligibilité en cas d'infraction à la législation sur le financement des campagnes électorales.**

Le Sénat a adopté un amendement du rapporteur visant à opérer une coordination avec la loi du 14 avril 2011 portant simplification des dispositions du code électoral et relative à la transparence financière de la vie politique en Polynésie française, à Saint-Barthélemy, à Saint Martin et à Wallis-et-Futuna. L'inéligibilité pourra désormais être prononcée pour une durée maximum de trois ans et couvrira toutes les élections pendant la durée fixée par le juge électoral mais n'aura aucun effet sur les mandats acquis antérieurement (avis favorable du Gouvernement).

✓ **Le rétablissement de l'article 10 dans sa rédaction initiale, s'agissant des conditions d'adoption de la motion de défiance en portant au 3/5ème (au lieu de la majorité absolue) des représentants de l'assemblée de la Polynésie française la majorité requise pour l'adoption de la motion de défiance.**

Le Sénat a adopté l'amendement du Gouvernement en dépit de l'avis défavorable exprimé par sa commission des Lois. Les motivations du rapporteur pour maintenir les conditions actuelles d'adoption de la motion de défiance semblaient pourtant logiques avec la volonté de maintenir une cohérence politique entre le président et la majorité du congrès. En effet, porter aux trois cinquièmes des représentants la majorité requise pour son adoption pourrait conduire à des blocages institutionnels, en maintenant en fonction un président dépourvu de la majorité nécessaire pour faire adopter ses textes. Il semble préférable de conserver une majorité absolue des représentants pour l'adoption d'une telle motion, dès lors que le nombre de signatures requis est porté du quart au tiers des représentants. L'option du Gouvernement aboutit en pratique à « geler » une situation équivoque qui porte déjà en elle les ferments de l'instabilité. A cet égard, elle est contraire à l'objectif recherché. Le Groupe socialiste a voté contre l'adoption de cet amendement.

✓ **A ce stade du débat, la dissolution de l'assemblée de la Polynésie française n'est pas à l'ordre du jour.**

Cette question a été soulevée à l'occasion de l'examen d'un amendement de Gaston Flosse proposant d'abrégier le mandat de l'assemblée de Polynésie française élue en janvier 2008. On sait d'ores et déjà que Gaston Tong Sang ne s'est pas montré défavorable à un retour aux urnes.

Richard Tuheiava en a profité pour interpeller le Gouvernement sur ses intentions en la matière et en exprimant son souhait que le Parlement ne soit pas instrumentalisé : « ne créons pas les conditions d'une dissolution ».

L'article 157-1 du statut de la Polynésie française dispose : « A la demande du gouvernement de la Polynésie française, il peut être décidé par décret du Président de la République délibéré en conseil des ministres de procéder au renouvellement de l'assemblée de la Polynésie française avant le terme du mandat fixé à l'article 104. Ce décret fixe la date des nouvelles élections ». Il y a donc toute possibilité de dissoudre l'assemblée si les citoyens polynésiens le souhaitent et si le gouvernement polynésien le demande.

En séance publique, Marie Luce Penchard a réitéré ce qu'elle avait exprimé à la sortie du Conseil des ministres où le projet de réforme électorale pour la Polynésie française a été présenté, le 20 avril dernier. « Cette question n'est pas envisagée, bien évidemment, nous suivons la situation en Polynésie », avait répondu précisément Marie-Luce Penchard. Au Sénat, elle a répété que le Gouvernement n'a pas présenté ce texte pour organiser des élections en Polynésie française. Ce texte permet, lors des prochaines élections, de garantir le bon fonctionnement des institutions. La priorité, c'est de permettre aux élus de travailler pour la Polynésie.

NOTE D'INFORMATION . . .

PROJET DE LOI ORGANIQUE N° 554

MODIFICATION DE L'ARTICLE 121 DE LA LOI ORGANIQUE DU 19 MARS 1999 RELATIVE A LA NOUVELLE CALÉDONIE

[Procédure accélérée engagée par le Gouvernement]

La Nouvelle-Calédonie traverse depuis quatre mois maintenant une période d'instabilité politique provoquée par l'impossibilité pour le congrès d'installer de façon durable le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie. Cette situation est le résultat d'un usage abusif des règles organisant la composition du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, en cas de cessation d'activité d'un de ses membres par un groupe politique membre du congrès.

Ces règles sont définies par l'article 121 du statut de la Nouvelle-Calédonie.

Le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie est élu à la proportionnelle – et non au scrutin majoritaire - par le congrès afin de représenter tous les groupes politiques. Ce principe constitue l'une des pierres angulaires de l'Accord de Nouméa afin d'obliger à la recherche d'un consensus entre les partenaires calédoniens.

L'article 121 prévoit que si des membres d'un groupe appartenant au gouvernement démissionnent, ils sont remplacés par les suivants de la liste, jusqu'à épuisement de celle-ci. Si la liste est épuisée, alors le gouvernement, dans son ensemble, est « démissionnaire d'office ». Il y a lieu à une nouvelle élection du gouvernement par le congrès. Dans ce cadre, afin de renverser le gouvernement, un groupe peut opter pour la démission en bloc des membres qui le représentent au sein du gouvernement ainsi que des suivants de listes qu'il a désignés. Pour les groupes isolés ou ceux comportant peu de membres, cette procédure offre une alternative au dépôt d'une motion de censure¹ afin d'atteindre cet objectif plus aisément.

Cette procédure a été utilisée deux fois pour renverser le gouvernement en Nouvelle-Calédonie depuis l'Accord de Nouméa. Mais depuis le mois de février 2011, cette formalité statutaire est pratiquée systématiquement par un groupe dans le but avoué de bloquer les institutions et d'obliger le Gouvernement à dissoudre le congrès.

Après le déplacement sur l'archipel, au mois d'avril, de la ministre de l'outre-mer, Mme Marie-Luce Penchard, afin de dénouer la crise institutionnelle, le Premier ministre a décidé de prendre le sujet en main en recevant les 17, 18 et 19 mai les différents groupes politiques calédoniens².

Ces contacts étaient également destinés à préparer le prochain comité des signataires de l'accord de Nouméa que le Gouvernement compte réunir à la fin du mois de juin (soit un an après le précédent) et à pacifier la situation dans la perspective du voyage annoncé du Président de la République en Nouvelle-Calédonie, fin août, à l'occasion des Jeux du Pacifique. La solution qui est aujourd'hui retenue par le Gouvernement pour mettre fin à cette instabilité institutionnelle est la modification de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 modifiée, relative à la Nouvelle-Calédonie. Cette modification concerne spécifiquement l'article 121 et a pour but de préciser les conséquences des démissions collectives à répétition du gouvernement collégial de la part d'un ou de plusieurs membres et de leurs suivants de liste.

Examiné en Conseil des ministres le 25 mai dernier, le projet de loi organique (PJLO) n°554 modifiant l'article 121 de la loi organique du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie a été déposé sur le Bureau de la du Sénat, en procédure accélérée.

Afin d'apprécier la portée de ce projet de loi organique dans sa globalité, il est intéressant de retracer la chronique des événements ayant conduit à l'instabilité des institutions calédoniennes. La solution de sortie de crise préconisée par le Gouvernement a été le fruit d'un dialogue entre l'Etat et les responsables politiques de Nouvelle-Calédonie dans le respect des impératifs qui résultent de l'Accord de Nouméa.

I. CHRONOLOGIE DES EVENEMENTS AYANT CONDUIT A LA CRISE INSTITUTIONNELLE EN NOUVELLE-CALEDONIE

✓ **Le 12 février 2011, lors de son comité directeur tenu à Thio, l'Union Calédonienne (UC) prend la décision de faire chuter le gouvernement collégial de la Nouvelle-Calédonie.**

Ce dernier est présidé par Philippe Gomes, président de Calédonie Ensemble. Philippe Gomes a été élu à la présidence du gouvernement après les élections provinciales du 10 mai 2009 où les partis non indépendantistes ont obtenu 31 des 54 sièges du congrès, tandis que les formations indépendantistes ont remporté 23 sièges. Le parti Calédonie Ensemble a été fondé après des dissensions au sein d'Avenir Ensemble, mouvement formé, en 2004, par des dissidents du RPCR, qui voulaient mettre un terme au pouvoir absolu de M. Lafleur et qui est aujourd'hui dirigé par Harold Martin, longtemps président du congrès.

La raison invoquée par l'Union Calédonienne pour justifier sa décision est que Philippe Gomes porte une responsabilité dans le fait que le drapeau Kanaky reste absent à côté du drapeau tricolore aux frontons des communes de La Foa (dont il a été le maire de 1995 à 2001), Moindou, Bourail et Maré.

✓ **La question des deux drapeaux : élément déclencheur de la crise.**

Le point 1.5 de l'Accord de Nouméa signé le 5 mai 1998 stipule que des signes identitaires du pays, nom, drapeau, hymne, devise, graphismes des billets de banque devront être recherchés en commun pour exprimer l'identité kanak et le futur partagé entre tous. L'hymne et la devise sont désormais officialisés par une loi du pays. En revanche, la recherche d'un drapeau commun n'a pas abouti à ce jour.

Dans le prolongement du Comité des signataires du 24 juin 2010, le congrès de la Nouvelle-Calédonie a adopté le 13 juillet 2010 sur proposition de Pierre Frogier, Harold Martin et Rock Wamytan, un vœu demandant que le drapeau indépendantiste et le drapeau tricolore soient hissés côte à côte en Nouvelle-Calédonie. Notons qu'il s'agit d'un vœu et non d'une loi de pays comme l'impose la loi organique. Une loi de pays, prise dans ces conditions aurait été considérée par le Conseil d'Etat et le Conseil constitutionnel comme n'étant pas fidèle à l'Accord de Nouméa.

Sur le terrain, le double drapeau était déjà hissé dans les provinces et mairies indépendantistes. C'est à la suite de ce vœu que le 17 juillet 2010, en présence du Premier Ministre François Fillon, les deux drapeaux ont été hissés ensemble au Haut-commissariat de la République en Nouvelle-Calédonie, après une cérémonie coutumière.

Pour Philippe Gomes et Calédonie Ensemble, le drapeau indépendantiste, si respectable soit-il, ne peut pas être ce drapeau identitaire de la Nouvelle-Calédonie qui reste à inventer. Si, à présent les deux drapeaux flottent côte à côte sur les bâtiments publics du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, des trois provinces et des communes, il n'est pas hissé dans celles appartenant à Calédonie Ensemble, c'est-à-dire les communes de La Foa, Moindou, Bourail et Maré. Cette raison a été mise en avant pour justifier le renversement du Gouvernement Gomes.

✓ **Le 17 février 2011, le gouvernement présidé par Philippe Gomes, est renversé par la démission en bloc des membres de l'Union Calédonienne et de leurs suivants de liste.**

Ce gouvernement qui comptait 11 membres, était composé de : Philippe Gomes, Président (Calédonie Ensemble), Pierre Ngaïohny, 1er Vice-président (Union Calédonienne), Jean-Louis d'Anglebermes (Union Calédonienne), Yan Devillers (Union Calédonienne), Philippe Germain (Calédonie Ensemble), Philippe Dunoyer (Calédonie Ensemble), Bernard Deladrière (Rassemblement-UMP), Sonia Backès (Rassemblement-UMP), Jean-Claude Briault (Rassemblement-UMP), Simon Loueckhote (Avenir Ensemble/LMD), Déwé Gorodey (UNI/PALIKA).

Ont démissionné membres de l'Union Calédonienne siégeant au sein de ce gouvernement collégial ainsi que les candidats suivants figurant sur la liste que ce parti a présentée en mai 2009 pour l'élection dudit gouvernement.

Incomplet et insusceptible d'être complété, le gouvernement Gomes est ainsi devenu démissionnaire de plein droit conformément aux dispositions de l'article 121 de la loi organique, avec pour seule compétence l'expédition des affaires courantes dans l'attente de l'élection, dans le délai maximum de quinze jours, d'un nouveau gouvernement collégial.

Ce renversement du gouvernement Gomes par l'Union Calédonienne est perçu favorablement et approuvé par la coalition des partis non-indépendantistes formée du Rassemblement-UMP de Pierre Frogier, de l'Avenir Ensemble d'Harold Martin et du LMD de Simon Loueckhote.

✓ **Le 3 mars 2011, le neuvième gouvernement de la Nouvelle-Calédonie formé depuis l'Accord de Nouméa est élu.**

Le 25 février, le Congrès fixe, par délibération, le nombre de membres du nouveau gouvernement à former à 11, soit le maximum prévu par la loi organique.

La composition du nouveau gouvernement est la suivante : Harold Martin (Avenir Ensemble-LMD), Gilbert Tyuienon (Union Calédonienne), Sylvie Robineau (Avenir Ensemble-LMD), Sonia Backes (Rassemblement-UMP), Jean-Claude Briault (Rassemblement-UMP), Anthony Lecren (Union Calédonienne), Georges Mandaoué (Parti Travailleiste), Yvon Faua (RDO), Philippe Gomes (Calédonie Ensemble), Philippe Dunoyer (Calédonie Ensemble) et Déwé Gorodey (UNI/PALIK).

Sitôt le résultat de cette élection proclamé, le président du Congrès, Harold Martin donne lecture de la convocation du haut-commissaire de la République, afin que les membres du gouvernement se réunissent pour élire leurs président et vice-président. Au même moment, l'un des deux membres élus de Calédonie Ensemble ainsi que ses suivants de liste en démissionnent aussitôt, rendant le gouvernement incomplet et donc à nouveau démissionnaire de plein droit.

Cette stratégie a été annoncée avant même la chute du précédent exécutif. Philippe Gomes prévient qu'il va faire en sorte que les institutions soient bloquées afin de pousser à une dissolution du Congrès et des assemblées de Provinces et à l'organisation d'élections anticipées. Philippe Gomes espère ainsi, pendant cette période, rester à la tête du gouvernement et expédier les affaires courantes.

Cette stratégie est vouée à l'échec. L'article 97 de la loi organique ne prévoit la dissolution du congrès de la Nouvelle-Calédonie que si son fonctionnement se révèle impossible. Or, les démissions à répétition du gouvernement de Philippe Gomes et des élus de Calédonie Ensemble ne perturbent que le fonctionnement du seul gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, réduit à chaque fois à expédier les affaires courantes, mais pas celui du congrès de la Nouvelle-Calédonie qui n'est pas formellement empêché de fonctionner.

Par ailleurs, le processus se poursuit, en dépit de la contestation de Calédonie Ensemble qui estime qu'un gouvernement ainsi incomplet ne peut valablement procéder à l'élection du président et du vice-président. Cette dernière a lieu le jour même. Harold Martin recueille 8 voix (celles des listes Rassemblement-UMP- Avenir ensemble-LMD et FLNKS), 3 membres du gouvernement ayant voté blanc (ceux des listes Calédonie Ensemble et UNI). Il est élu président. Avec la même répartition des voix, Gilbert Tyuienon est élu vice-président.

Ce gouvernement gère les affaires courantes jusqu'à l'élection d'un nouveau gouvernement, fixée au 17 mars 2011 et procède le 11 mars 2011 à la distribution des secteurs de compétence alors qu'un recours contentieux est déposé devant le Conseil d'Etat contre l'élection du président et du vice-président du gouvernement par Calédonie Ensemble. Cependant, le Conseil d'Etat validera cette élection le 8 avril 2011 en rejetant la requête de Calédonie Ensemble, estimant que les démissions de ce parti « organisées que dans le seul but de paralyser la constitution complète du gouvernement et d'empêcher le fonctionnement normal des institutions, visaient à vicier la régularité de l'élection du président et du vice-président » et revêtaient « le caractère d'une manœuvre électorale » (CE, 8 avril 2011, M.G.)

✓ **Le 17 mars 2011, élection du deuxième gouvernement « de crise » suivi, le 1er avril 2011, de l'élection du troisième gouvernement « de crise ».**

Le 11 mars 2011, le congrès fixe, par délibération, le nombre de membres du nouveau gouvernement à former à 11, soit le maximum prévu par la loi organique.

Le gouvernement est pratiquement reconduit avec les mêmes personnes à l'exception d'un changement au profit de Calédonie Ensemble qui gagne un siège. Hélène Iekawé remplace Sylvie Robineau (Avenir Ensemble-LMD).

Comme deux semaines auparavant, et selon le même but (celui de pousser l'État à dissoudre le congrès et les assemblées de Provinces), les membres élus de Calédonie Ensemble et leurs suivants de liste appliquent la même stratégie de démission collective et le gouvernement devenu incomplet est à nouveau démissionnaire de plein droit.

Bien qu'incomplet, il reconduit Harold Martin comme Président et Gilbert Tyuienon comme Vice-président. Le prochain gouvernement devant être élu sous quinze jours, il continue à gérer dans l'intervalle les affaires courantes. La répartition des secteurs est opérée le 22 mars 2011, reprenant le système des pôles de compétences initié dans le gouvernement précédent.

Le 25 mars 2011, le congrès fixe, par délibération, le nombre de membres du nouveau gouvernement à former à 11, soit le maximum prévu par la loi organique.

Le 1er avril 2011, le nouveau gouvernement est élu, troisième exécutif en un mois.

Sylvie Robineau (Avenir Ensemble-LMD) revient au gouvernement, le Rassemblement-UMP-Avenir ensemble-LMD comptant quatre sièges, au détriment d'Yvon Faua (RDO).

Comme les deux précédents, il est démissionnaire de plein droit puisque c'est cette fois Hélène Iekawé qui abandonne son siège, de même que l'ensemble de ses suivants de liste élus de Calédonie Ensemble et comme pour les deux précédents, Harold Martin et Gilbert Tyuienon sont désignés respectivement Président et Vice-président.

Au regard de l'article 121 de la loi organique, un nouveau gouvernement doit en principe être élu dans les quinze jours, soit au plus tard le 16 avril 2011. Pareillement aux élections intervenues le 3 mars, les élections du 17 mars et du 1er avril du Président et du Vice-président du gouvernement ont fait l'objet de recours en annulation auprès du Conseil d'Etat par Philippe Gomes et Calédonie Ensemble.

✓ **Après le gouvernement, la crise institutionnelle s'étend au congrès de Nouvelle-Calédonie.**

Après l'élection du nouveau gouvernement par le congrès, le 1er avril, une séance extraordinaire est demandée par 32 membres du congrès en vertu des dispositions de l'article 66 de la loi organique afin d'élire le nouveau Président du congrès (le Président en exercice, Harold Martin, ayant été élu membre du gouvernement, il existe une incompatibilité entre les deux fonctions) et renouveler le Bureau de l'institution.

Conformément à cette demande, le Président par intérim Léonard Sam, 1er Vice-président, la convoque mais ensuite, il annule sa convocation et en adresse une nouvelle aux élus pour le 8 avril 2011, avec un ordre du jour cette fois-ci limité à la seule élection du Président du congrès, estimant que le renouvellement du Bureau n'est pas possible puisque son mandat n'arrive à échéance qu'en juillet 2011.

Profitant d'une suspension de séance, Rock Wamytan, 2ème Vice-président du congrès, se substitue au président de la séance Léonard Sam à la demande des groupes Rassemblement-UMP, Avenir Ensemble/LMD, FLNKS et du Parti travailliste et fait voter à mains levées, en l'absence des groupes Calédonie Ensemble et UNI, le maintien de l'élection du Président et du Bureau du congrès.

Le congrès élit Rock Wamytan nouveau Président du congrès, renouvelle le Bureau puis adopte une résolution invitant l'Etat à modifier l'article 121 de la loi organique pour empêcher les démissions à répétition et surtout un vœu demandant au Président du congrès de ne plus convoquer le congrès pour élire le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie tant que cette modification de la loi organique n'a pas été adoptée.

Cette situation explique le non respect et le dépassement du délai maximal de quinze jours fixé par la loi organique pour renouveler l'exécutif démissionnaire. Le processus de formation du quatrième gouvernement est bien dépassé.

Le 12 mai 2011, le congrès fixe, par délibération, le nombre de membres du nouveau gouvernement à former à 11 et la date de l'élection est finalement reportée au 10 juin prochain.

II. LE GOUVERNEMENT À LA RECHERCHE D'UNE SOLUTION DE SORTIE DE CRISE

✓ Du 14 au 17 avril 2011, la ministre de l'outre-mer effectue un déplacement en Nouvelle-Calédonie.

Marie-Luce Penchard, ministre chargée de l'Outre-mer est dépêchée sur place pour consulter toutes les forces politiques représentatives en Nouvelle-Calédonie et trouver une solution pour sortir de la crise en cours. A l'issue de ses consultations, elle annonce qu'elle va proposer au Premier ministre la modification de l'article 121 de la loi organique afin d'éviter un détournement de procédure. Elle écarte l'éventualité d'une dissolution du congrès et l'organisation de nouvelles élections. Elle demande que Philippe Gomes et les élus de son parti retrouvent une place satisfaisante dans la répartition des compétences au sein du gouvernement.

Le Premier ministre valide l'action de sa ministre. Le Haut-commissaire entame à partir du 26 avril 2011, un processus de consultations des forces politiques locales dans le but de préparer le projet de modification de la loi organique. Calédonie Ensemble prend acte du choix du Gouvernement. A l'issue d'un Conseil politique tenu le 24 avril, Philippe Gomes annonce la fin de la stratégie de démission à répétition et accepte de siéger désormais au sein du gouvernement, dans l'opposition.

✓ L'avis partiellement positif du congrès sur le projet de loi organique.

Réuni en séance publique le vendredi 6 mai 2011, le congrès de la Nouvelle-Calédonie a émis un avis favorable sur l'avant-projet de loi organique modifiant l'article 121 de la loi organique du 19 mars 1999 tout en assortissant de réserves.

La proposition consistant à remplacer les membres du gouvernement démissionnaires dans le cadre d'une élection complémentaire destinée à compléter l'effectif du gouvernement ne recueille pas l'adhésion. La majorité du congrès propose en conséquence de supprimer les dispositions relative à l'organisation d'une élection complémentaire, de déclarer que le gouvernement est réputé complet et de dire que les secteurs laissés vacants par les membres ayant démissionné sont répartis entre les membres restants en place du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie.

Cet avis favorable du congrès a été adopté par une majorité de 31 voix pour, celles du groupe Rassemblement-UMP, du RPC, du groupe FLNKS et du Parti travailliste. Il y a eu 16 voix contre, celles des groupes Calédonie Ensemble et UNI et il y a eu 5 abstentions.

Depuis le dépôt du projet de loi organique, la position de l'UNI a évolué dans un sens favorable. Il aurait souhaité ramener le délai de carence à douze mois. Pour l'UNI, dès lors que ce texte préserve le principe de proportionnalité et de collégialité du gouvernement tout en assurant la stabilité de ce dernier, le délais de dix-huit mois est acceptable.

En revanche, Calédonie Ensemble est opposé au projet de loi organique. Le parti juge la modification de la loi organique contraire à l'Accord de Nouméa en ce qu'elle porte atteinte au droit des minorités en privant un groupe minoritaire des effets juridiques de sa démission pendant une période de dix-huit mois.

✓ **Du 17 au 19 mai 2011, les élus calédoniens sont reçus par le Premier ministre : dénouement de la crise.**

Après avoir débuté ses consultations mardi 17 mai avec le Rassemblement-UMP, et Calédonie Ensemble, le Premier ministre s'est entretenu avec l'Union Calédonienne, le Parti travailliste, le Palika Sud et l'UPM, le mercredi 18 mai. Les discussions se sont achevées le jeudi 19 mai avec le Palika, le LKS, l'UDC et Avenir Ensemble.

Ces rencontres ne sont pas en soi une surprise. Matignon, historiquement, est en charge du dossier calédonien. Mais, alors que le prochain comité des signataires doit se réunir fin juin, ce rendez-vous a été précipité en raison des événements survenus sur le territoire. Il témoigne en tout état de cause du souci du Premier ministre de ne pas laisser la situation se dégrader.

Le Premier ministre souligne au préalable qu'il ne demandera pas la dissolution du Congrès de la Nouvelle-Calédonie et de l'Assemblée de chacune de ses provinces.

Après avoir rappelé que la crise institutionnelle résulte d'une utilisation contraire à son esprit de l'article 121 du statut, qui permet à une formation politique par simple démission de ses membres du gouvernement, de rendre ce dernier démissionnaire, il précise les modifications envisagées par le Gouvernement pour en restreindre l'usage. Un projet de loi organique visant à modifier cet article sera déposé. Il proposera de limiter dans le temps la possibilité de faire jouer cette procédure. La réforme envisagée prend par ailleurs en compte les impératifs constitutionnels à respecter, c'est-à-dire la collégialité et le consensus qui résultent de l'Accord de Nouméa. Il évoque ensuite la prochaine réunion du comité des signataires, annonçant au passage l'élargissement de sa composition : « Outre les signataires qui ont la légitimité historique de l'accord, seront désormais associés les groupes politiques constitués au Congrès, pour tenir compte de l'évolution de la situation en Nouvelle-Calédonie et de l'expression démocratique. »

✓ **Le projet de loi organique déposé par le Gouvernement : geler les effets d'une démission en bloc des membres du gouvernement et de leurs suivants de liste pendant un délai de 18 mois s'il a été fait usage de cette procédure une première fois.**

Le projet de loi organique est composé de deux articles.

L'article 1er propose une nouvelle rédaction de l'article 121 de la loi organique. Le mécanisme de la démission d'office est maintenu dans son principe mais son application est conditionnée à double titre.

Dans le droit en vigueur, si des membres d'un groupe appartenant au gouvernement démissionnent, ils sont remplacés par les suivants de la liste, jusqu'à épuisement de celle-ci. Si la liste est épuisée, le gouvernement dans son ensemble est démissionnaire d'office.

Tout d'abord, le paragraphe III du projet de loi organique fixe un seuil d'application du mécanisme de la démission d'office de plein droit du gouvernement : le nombre de membre du gouvernement à remplacer doit être égal ou supérieur à la moitié de l'effectif qui le compose (entre cinq et onze).

Ensuite, si la démission d'office du gouvernement est constatée une première fois, il ne sera pas possible de la mettre en œuvre une nouvelle fois avant que ne soit écoulé un délai de dix-huit mois. Dans cette hypothèse, si des démissions collectives répétées se produisent, elles n'entraînent pas la démission automatique du gouvernement et ce dernier continue à exercer la plénitude de ses attributions.

L'avant-projet du Gouvernement prévoyait un délai de douze mois. Ce délai a été augmenté à la suite des consultations locales effectuées par le haut-commissaire.

Enfin, pendant ce délai de dix-huit mois, si le nombre de membres du gouvernement à remplacer est inférieur à la moitié de l'effectif qui le compose, le paragraphe IV du projet de loi organique permet au groupe dont les membres ont démissionné de déposer une nouvelle liste, à tout moment, dans les conditions de l'article 110 de la loi organique, sans qu'il soit nécessaire d'organiser une élection complémentaire. L'enregistrement de la liste vaut élection des intéressés.

Le dernier alinéa du paragraphe IV prévoit que si aucune liste n'est déposée, le gouvernement est réputé complet.

L'article 2 du projet de loi organique prévoit des dispositions transitoires afin d'ajuster la procédure en vigueur au nouveau dispositif afin de le rendre efficient et répondre à l'objectif de stabilité institutionnelle recherché.

III. OBSERVATIONS GENERALES

Le projet de loi apporte une réponse mesurée au désordre institutionnel qui règne en Nouvelle-Calédonie, où pas moins de trois gouvernements se sont succédés en à peine un mois.

La modification de l'article 121 proposée comme solution de sortie de crise ne s'est pas arrêtée à l'avis majoritaire exprimé par le congrès.

Elle devrait empêcher l'usage cet article dans un but détourné de ce pour quoi il a été prévu, en introduisant un délai de carence de dix-huit mois, tout en préservant le principe de la composition proportionnelle du gouvernement pour garantir son fonctionnement collégial.

Elle pourrait être présentée, selon la formule employée par la ministre de l'outre-mer et le Premier ministre comme un simple ajustement technique.

Or, l'article 121 du statut n'est pas une disposition marginale et négligeable.

Elle est susceptible de conditionner la viabilité du gouvernement de Nouvelle Calédonie en produisant les mêmes effets que l'adoption d'une motion de censure qui met fin au fonctionnement du gouvernement, ce dernier se contentant alors d'expédier les affaires courantes (cf. art. 96).

Elle préserve le droit des minorités et ce faisant, assure le respect du principe de collégialité du gouvernement. Par voie de conséquence, elle permet la pratique du consensus, règle d'or qui a prévalu au moment de la signature de l'Accord de Nouméa. Elle est l'une des traductions légales œuvrant au dépassement de l'histoire tragique de la Nouvelle-Calédonie pour construire un destin commun.

Enfin, l'article 121 de la loi organique a été mis en œuvre à plusieurs reprises depuis 1999 sans avoir jamais été contesté.

Dès lors, Calédonie Ensemble, qui a usé et abusé de la procédure de l'article 121 de la loi organique est aujourd'hui malvenue pour contester la réforme proposée en ce qu'elle serait contraire à l'Accord de Nouméa parce qu'elle porterait atteinte au droit de la minorité.

Il est vrai que dans la nouvelle configuration mise en place par le projet de loi organique, si la possibilité de rendre démissionnaire de plein droit le gouvernement est maintenue, son exercice est dorénavant limité dans la mesure où le paragraphe III de l'article 1er en conditionne l'application au remplacement de la moitié au moins des membres du gouvernement.

Un groupe qui dispose de peu d'élus ne pourrait y parvenir seul ; il lui faudrait recueillir le soutien d'un autre groupe.

L'article 121 éloigne du pouvoir de la minorité la possibilité de rendre démissionnaire de plein droit le gouvernement par démission de l'un de ses membres pour lui imposer une logique majoritaire. Il n'en reste pas moins que le gouvernement de la Nouvelle Calédonie demeure élu à la propositionnelle par le congrès de préférence au vote majoritaire ce qui oblige toujours à la recherche d'un consensus entre les partenaires.

L'imprégnation de logique majoritaire dans la vie politique calédonienne ne doit pas être sous-estimée.

Certains observateurs mettent en évidence une recombinaison des forces qui vise à placer au centre de la vie politique calédonienne, un mode de fonctionnement et de gouvernance ramenant aux seuls partis, dirigeants ou signataires considérés comme « historiques », la légitimité politique sur la conduite des affaires de la Nouvelle-Calédonie dans le cadre de la mise en œuvre de l'Accord de Nouméa et notamment, les discussions préparatoires à la consultation d'autodétermination prévue à partir de 2014 marquant le fin de l'Accord de Nouméa.

En ouvrant le prochain comité des signataires aux groupes politiques constitués au congrès en plus des signataires qui ont la légitimité historique de l'accord, le Gouvernement entend préserver le principe du consensus. Aucune règle institutionnelle ne pourra garantir la stabilité absolue d'une gouvernance car les institutions restent ce qu'en font les hommes. A cet égard, ayons en mémoire les paroles prononcées par Richard Tuheiava à l'occasion de l'examen par le Sénat en première lecture, du projet de loi organique relatif au fonctionnement des institutions de la Polynésie française et visant à garantir là aussi la stabilité des institutions territoriales : « il ne faut pas sous-estimer le génie océanien », y compris en matière de pratique institutionnelle.

¹ Le congrès met en cause la responsabilité du gouvernement par le vote d'une motion de censure signée par un cinquième au moins de ses membres (54) – art. 95 du statut.

² A cette occasion, et à leur demande, Jean-Pierre Bel et Bernard Frimat ont reçu le 17 mai 2011 une première délégation composée de l'Union Calédonienne avec Charles Pidjot, Cézelin Tchoeaoua, Gibert Tuyienon et Neko Nhepeune, le Parti travailliste, avec Louis Kotra Uregei et Georges Mandaoué, le RDO avec Aloisio Sako, le Palika Sud avec Jean-Marie Ayawa. Une seconde délégation calédonienne composée de Paul Néaoutyine, président de l'Assemblée de la province Nord, Jean-Pierre Djaiwé, 2ème Vice-Président de la province Nord et Adolphe Digoué a été auditionnée le 24 mai 2011.

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

Débat sur la politique forestière et le développement de la filière bois

[Discussion générale]

par Renée NICOUX, sénatrice de la Creuse

[séance du mardi 24 mai 2011]

Madame la présidente, monsieur le ministre, mes chers collègues, en cette année internationale des forêts, je me félicite que notre Haute Assemblée se penche sur cet enjeu crucial qu'est l'avenir de la politique forestière. En rapport avec ce qui vient d'être dit, j'ajouterai que peut-être la sécheresse aura-t-elle aussi des conséquences sur la forêt, comme cela s'est produit en d'autres moments.



La France possède le troisième parc forestier de l'Union européenne, avec plus de quinze millions d'hectares sur son territoire métropolitain et huit millions d'hectares outre-mer, ce qui représente presque un tiers du territoire. Cette situation est prégnante outre-mer, où le pourcentage du territoire occupé par la forêt est encore plus élevé, pour atteindre 96 % en Guyane.

Cet héritage inestimable est un atout indéniable pour notre pays. Aussi notre attitude en la matière doit-elle dépasser les clivages politiques. Notre politique forestière doit nécessairement s'inscrire dans le long terme et nécessiter une continuité de l'action publique. Il est de notre devoir de la valoriser, et cela d'autant plus dans la période actuelle. Nous sommes à l'aube d'un changement radical de nos modes de vie et de consommation. Les changements climatiques, l'épuisement de nos ressources, la lutte contre les émissions de gaz à effet de serre et le développement nécessaire des énergies renouvelables doivent nous pousser à repenser notre société.

Dans tous ces domaines, la forêt a un rôle à jouer, car elle est au carrefour d'enjeux multiples : des enjeux environnementaux, en tant que puits de carbone et élément de préservation de la biodiversité, enjeux sociaux, en tant que lieu de loisirs, de détente et de relation des citoyens avec la nature, enjeux économiques, à travers la richesse et les emplois qu'elle génère. Pourtant, nous sommes obligés de constater que, malgré ses ressources importantes, notre pays est loin d'être l'un des leaders européens sur le marché du bois.

Certains considèrent que le potentiel de la forêt française est aujourd'hui sous-exploité et que sa gestion ne s'inscrit pas dans une logique durable. La forêt est tout simplement un « potentiel dormant » et la conséquence est sans appel : la filière bois est le deuxième poste de déficit commercial de notre économie alors que l'Allemagne, avec une superficie moindre, onze millions d'hectares contre plus de quinze millions d'hectares pour la France métropolitaine, est le deuxième exportateur de bois.

Depuis plusieurs années, les professionnels de la filière bois tirent la sonnette d'alarme. La nécessité de structurer cette filière et de se doter d'une véritable stratégie nationale dans ce domaine n'a jamais été aussi forte. Pourtant, la France peine à le faire, et ce n'est pas par manque d'intérêt. Personne ne peut dire ici que les pouvoirs publics et les élus se désintéressent de la forêt, bien au contraire. Des Assises de la forêt aux discours d'Urmatt et d'Égletons, en passant par les nombreuses initiatives des parlementaires sur ce sujet et la multiplication des rapports, chacun semble avoir pris conscience de la nécessité de valoriser la forêt et d'inscrire l'action dans le long terme. Mais c'est ici que réside l'un des problèmes : les débats sur l'avenir et les enjeux de la forêt sont toujours pavés de bonnes intentions, mais ils ne se concrétisent que trop rarement dans les faits.

À ce manque de concrétisation viennent s'ajouter une dégradation et un affaiblissement généralisé des services publics en charge de la politique forestière. Avec l'éclatement de l'administration des eaux et forêts en 1964, la disparition des directions départementales de l'agriculture et de la forêt, l'affaiblissement de la recherche forestière, les effets de la Révision générale des politiques publiques et le démantèlement de l'Office national des forêts, la situation est plus que préoccupante ! Si nous souhaitons une gestion durable de la forêt, les pouvoirs publics doivent maintenant traduire les discours en actes. En disant cela, je suis parfaitement consciente des difficultés qui existent pour structurer cette filière et je sais parfaitement que des initiatives très intéressantes se mettent en place un peu partout en France, au travers, par exemple, des plans pluriannuels régionaux de développement forestier. Mais force est de constater qu'aucune réelle stratégie nationale de la forêt ne permet actuellement de structurer ce secteur. Certaines décisions actuelles, notamment budgétaires, tendent même plutôt à affaiblir cette filière qu'à la renforcer.

Le débat que nous avons aujourd'hui doit donc nous amener à nous poser deux questions simples. Quelle est l'ambition de la France vis-à-vis de sa politique forestière et quelles sont les actions à mettre en œuvre sur le long terme pour les concrétiser ?

En premier lieu, il faut s'interroger sur l'avenir de nos forêts en tant que telles, et tout particulièrement sur l'avenir du bois en tant que ressource, sans oublier la gestion de notre patrimoine forestier, car, en ce domaine, nous pouvons être plus qu'inquiets ! Le constat est simple et je l'ai déjà évoqué : la filière bois est profondément déficitaire et incapable de répondre aux besoins actuels du marché. Nous disposons de l'une des plus grandes forêts européennes et, malgré cela, nous importons plus de trois millions de mètres cubes de sciages de résineux. Dans le même temps, nous n'exploitons que 40 % de la croissance naturelle du bois. En Guyane, la situation est encore plus critique. Malgré un potentiel énorme, la filière forêt bois est à peine développée et doit faire face à une concurrence de plus en plus forte des produits provenant du Brésil et même de la France métropolitaine !

Dans cette optique, la promesse du Président de la République à Urmatt d'augmenter de 40 % la production

de bois d'ici à 2020 pour atteindre vingt et un million de mètres cubes supplémentaires semble irréaliste pour la seule forêt de France métropolitaine.

Nous savons tous que plusieurs facteurs sont imputables à cette situation. D'abord, notre forêt est constituée aux deux tiers de feuillus. Or l'industrie du bois réclame actuellement de la matière résineuse pour accompagner l'essor de la construction bois. À cela, il faut ajouter que toutes les ressources en bois ne sont pas mobilisables et, de toute façon, elles ne doivent pas l'être pour des raisons de préservation de la biodiversité ou de la qualité des sols.

Il faut aussi tenir compte du fait que certaines surfaces ne sont pas exploitables dans des conditions économiques satisfaisantes ; c'est, par exemple, le cas dans certaines régions de montagne, où le coût de débardage est supérieur à la valeur du bois. Par ailleurs, nous ne devons pas oublier le rôle essentiel que jouent ces grands massifs forestiers dans la captation de CO₂.

En second lieu, nous sommes face à un véritable problème de structuration de la filière bois, en amont comme en aval. En amont, le problème vient des difficultés rencontrées pour gérer efficacement les massifs forestiers en raison du morcellement de la propriété forestière qui rend l'exploitation de la ressource bois extrêmement difficile.

Aujourd'hui, 3,8 millions de propriétaires privés possèdent 70 % des surfaces forestières. Mobiliser les réserves qui se trouvent dans cette forêt privée est une absolue nécessité, mais cela ne pourra se faire qu'en instaurant un véritable service public au service des propriétaires privés. La mise en place d'un outil de regroupement forestier foncier pourrait être une solution intéressante. Dans cette optique, le rôle et les moyens des centres régionaux de la propriété forestière doivent être renforcés. En effet, ces établissements sont les seuls outils publics d'aide aux sylviculteurs, permettant à ces derniers une meilleure mobilisation et une meilleure appréciation de leur patrimoine. Or le développement de ces centres est aujourd'hui fortement limité, notamment du fait de la Révision générale des politiques publiques, alors même que les besoins s'accroissent. Le Centre national professionnel de la propriété privée forestière manque également de moyens pour coordonner ses actions et atteindre ses objectifs.

D'autres solutions existent.

D'abord, les plans pluriannuels régionaux de développement forestier, instaurés par la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche, pourraient apporter des réponses de par leur rôle d'identification des massifs insuffisamment exploités et de définition des actions prioritaires. Espérons qu'ils soient opérationnels le plus rapidement possible. Ensuite, nous avons la proposition de France Bois Industries Entreprises, qui souhaite la création d'un plan « Feuillus » dont l'objectif viserait à augmenter l'utilisation des feuillus français dans la construction. Ce manque de structuration en amont nuit au développement de l'industrie du bois. L'accès à la ressource bois peut s'avérer extrêmement difficile, pouvant conduire à des pénuries dans certains secteurs, générant par là même une envolée des prix. L'instabilité de l'approvisionnement va de pair avec la frilosité des industries qui hésitent à investir dans la transformation et préfèrent recourir aux importations. Il est impératif d'améliorer l'accès à cette ressource pour les industries.

Pour ce faire, plusieurs solutions devront être examinées : la création d'un observatoire économique de la filière, qui permettrait de donner plus de visibilité et de transparence sur le prix de vente du bois ; la mise en place de plateformes d'approvisionnement, afin que l'offre et la demande puissent se rencontrer plus facilement ou encore la généralisation des contrats d'approvisionnement ; mais aussi et surtout, une révision complète de la politique de gestion des ressources forestières, à commencer par la politique de reboisement.

Avec la suppression du Fonds forestier national en 2000, le renouvellement des forêts s'effectue essentiellement par la régénération naturelle. La dynamique de développement de la forêt de production a été stoppée. Ce fonds avait permis de planter deux millions d'hectares et de financer quelque quarante mille kilomètres de pistes ou de routes forestières. Et ce sont ces arbres-là que nous exploitons aujourd'hui ! Il faut rappeler que personne n'avait remis en cause la pertinence ou les résultats de ce fonds lors de sa suppression ; celle-ci était la conséquence d'un problème d'acceptation de la taxe forestière, jugée par l'ensemble des contribuables trop inadaptée et négative. Il manque donc aujourd'hui un véritable outil national de développement pour la forêt. Cette situation a été pointée du doigt à plusieurs reprises, notamment à la suite des différentes tempêtes.

Dans un rapport remis par Jean Puech au Président de la République en avril 2009, il était proposé de créer un fonds de reboisement et d'adaptation au changement climatique. Depuis, des actions ont été menées, comme le lancement du Fonds stratégique bois en septembre 2009. Cependant, les professionnels de la filière bois le trouvent inadapté aux besoins.

Il est impératif d'en faire un outil vraiment stratégique ou d'envisager la création d'un nouveau fonds ayant pour vocation principale de soutenir le reboisement. C'est un préalable indispensable à une politique forestière raisonnée, ambitieuse et responsable, car, sans politique active de plantation, la France sera très vite limitée dans ses marges de manœuvres. Il faut garder à l'esprit que plus de quarante ans sont nécessaires pour constituer ou reconstituer une ressource forestière. Or, en quinze ans, la quantité de plants forestiers vendus est passée de 110 millions à 28 millions par an, ce qui ne permet ni de renouveler les surfaces ni de répondre aux besoins de l'industrie à l'horizon 2030. Selon les pépiniéristes forestiers français, il faudrait revenir au minimum au niveau de plantation des années quatre-vingt-dix, soit environ 140 millions de plants annuels pour atteindre ces objectifs. Dans ce cadre, et au vu de la structure de la demande en bois de construction et des ressources présentes sur le territoire français, certains préconisent la plantation de résineux. En effet, actuellement, en France, 59 % des volumes sur pied sont représentés par les feuillus et 41 % par les résineux. Or le sciage de résineux équivalait en 2009 à 80 % de la production de notre pays ! Une gestion rationnelle de nos ressources disponibles est donc indispensable. Il convient de mener des recherches visant à réintroduire le bois de feuillus dans la construction, conformément à ce qui se faisait auparavant, tout en menant des actions en faveur des résineux.

La France doit se doter d'une vraie politique industrielle du bois. En mars dernier, nombre d'acteurs de la filière avaient d'ailleurs appelé de leurs vœux la mise en place d'« un groupe de travail interprofessionnel et ministériel dont la mission serait de réfléchir aux moyens de moderniser notre ressource forestière et de professionnaliser notre sylviculture ».

Monsieur le ministre, cette demande est-elle à l'ordre du jour ? Dans le même esprit, la création d'une interprofession nationale du bois, seule capable de créer des synergies, paraît indispensable.

Avec un acteur unique et identifié, les échanges avec les pouvoirs publics seront facilités et le dialogue entre les différents acteurs de la filière, privilégié.

Cette structuration de la filière amont du bois devrait bien sûr s'accompagner d'une remise à plat des différents usages de la forêt, afin de promouvoir le bois sous toutes ses formes et tous ses aspects, tout en luttant contre les conflits d'usage. Sur ce point, les débats sont parfois vifs, notamment entre les défenseurs de la forêt de production et ceux de la forêt multifonctionnelle. Pourtant, je pense que ces deux visions sont très largement conciliables. Je tiens d'ailleurs à rappeler que, dans l'approche multifonctionnelle de la forêt, la production doit avoir une place de choix. Tout d'abord, en matière environnementale, la forêt doit jouer un rôle central pour atteindre les objectifs que la France s'est fixés.

À ce titre, je tiens à préciser que certains engagements devront nécessairement être adaptés à certaines situations. Je relaye ici des inquiétudes émanant de Guyane. En effet, dans le cadre des négociations internationales concernant l'accord sur le climat pour l'après-2012, la Commission européenne ambitionne de stopper, au plus tard en 2030, la diminution de la couverture forestière de la planète et de réduire la déforestation tropicale brute d'au moins 50 % d'ici à 2020. Il est important que ces démarches prennent en compte la situation de la forêt guyanaise, fort peu exploitée. Il est vital non seulement que les besoins internes de la Guyane soient couverts par l'exploitation de ses bois, mais aussi que ces derniers trouvent des débouchés naturels dans les départements d'outre-mer, l'Hexagone, l'Europe, ou ailleurs...

Concernant les engagements pris par la France au niveau européen dans le cadre du paquet « énergie-climat », la forêt a bien évidemment un rôle central à jouer. Le Grenelle de l'environnement, encore plus ambitieux, est venu compléter l'objectif des « trois fois vingt », qui vise, d'ici à 2020, à diminuer de 20 % la consommation d'énergie et les émissions de gaz à effet de serre et à porter à 20 % la part des sources d'énergies renouvelables. C'est une bonne chose, mais à condition que soit mise en place une véritable régulation entre les différents usages du bois, pour que la concurrence exacerbée qui existe entre le « bois énergie » et le « bois industrie » n'aboutisse pas à l'épuisement de la ressource.

Je tiens à souligner que la multiplication des appels à projets, CRE 1, CRE 2, CRE 3, CRE 4, favorisant les gros projets à vocation de production énergétique, ne peut que fragiliser les petites et moyennes installations qui jouent un rôle structurant en milieu rural.

En effet, ces grosses unités consomment énormément de matières premières, qu'elles sont obligées d'aller chercher de plus en plus loin, et font de la concurrence au « bois industrie ». Il serait souhaitable que les installations de biomasse utilisent davantage de déchets et de bois de récupération !

À l'heure du développement durable, il serait judicieux de favoriser les projets utilisant les ressources locales, afin de développer les circuits courts, réduisant de fait nos émissions de CO₂. Les massifs forestiers étant particulièrement présents dans les zones les moins favorisées économiquement et socialement, ce type d'implantation participera au dynamisme économique de nos territoires.

Valoriser l'exploitation de la forêt doit permettre le développement local d'espaces ruraux fragiles. Les défis de la filière bois sont nombreux, ils doivent nous conduire à repenser notre politique en matière de forêt privée et, parallèlement, à l'accompagner d'un service public renforcé de la forêt.

J'évoquerai donc l'avenir de l'ONF, l'Office national des forêts, qui a fait couler beaucoup d'encre ces derniers mois. Cet organisme gère 25 % de la surface boisée nationale et effectue 40 % des ventes de bois en France. Il remplit également de nombreuses missions d'intérêt général, comme la défense des forêts contre les incendies, la restauration des terrains en montagne ou la préservation du littoral. C'est donc un acteur stratégique incontournable de notre politique forestière, ainsi que l'outil d'une politique volontariste en faveur de la filière bois. Or, en pleine négociation du contrat quinquennal liant l'État à l'ONF, les attaques portées contre le modèle français de gestion publique des forêts et le régime forestier refont surface. Ces attaques proviennent de l'administration centrale elle-même, comme nous avons pu le constater avec la diffusion d'une note émanant de la direction générale du trésor et destinée à la ministre de l'économie. Dans ce document sont proposées des pistes de réforme proprement inacceptables au regard de la gestion durable de notre patrimoine forestier communal.

Ainsi, le modèle économique de l'ONF serait exclusivement recentré sur des activités de contrôle et de production de services non marchands, la gestion des forêts communales étant déléguée sous forme de concession à des prestataires privés, ce qui conduirait finalement à l'abandon pur et simple des parcelles boisées les moins rentables. Les frais de garderie payés par les communes forestières seraient considérablement augmentés, ce qui, à terme, pourrait aboutir à la suppression du versement compensateur de l'État, lequel permettait pourtant à toutes les communes, quelle que soit leur capacité contributive, de bénéficier d'une gestion de même qualité de leur domaine forestier.

Il revient à l'État d'assumer ses responsabilités en termes d'aménagement du territoire et de protection des espaces naturels ; les collectivités n'ont pas à en supporter tous les coûts ! De plus, toutes ces réflexions contredisent totalement les orientations proposées par M. Hervé Gaymard dans son rapport, publié l'année dernière, et dont nous pouvons approuver certaines orientations, en regrettant cependant qu'il ait totalement oublié de prendre en considération l'outre-mer !

Ce rapport soulignait en effet que la politique forestière devait s'articuler autour de trois lignes forces : stabilité institutionnelle, confiance légitime entre tous les acteurs, et ambition, qu'il s'agisse de la mobilisation du bois ou du respect des enjeux environnementaux. Il était proposé, d'une part, d'associer les communes forestières au contrat signé entre l'État et l'ONF et, d'autre part, de recapitaliser l'ONF à hauteur de 300 millions d'euros, ce qui permettrait selon nous à cet organisme de repartir sur de bonnes bases.

Toutes ces propositions semblent bien loin désormais ! Pourtant, nous avons tous conscience des problèmes financiers rencontrés par l'ONF. Le rapport remis par notre collègue Joël Bourdin, au nom de la commission des finances, intitulé L'ONF à la croisée des chemins, était, à ce titre, riche d'enseignements. Les activités rémunératrices de l'ONF, qui sont liées à la vente de bois, sont soumises à la volatilité des cours et aux aléas climatiques. Ainsi, la chute du cours du bois a rendu intenable la situation financière de l'ONF. De plus, ses charges augmentent plus vite que ses recettes et aucune anticipation de ce déséquilibre n'a été envisagée dans le contrat d'objectifs 2007-2011.

Cependant, ces seuls éléments ne sauraient expliquer la crise traversée par l'ONF, bien au contraire. Comme l'a démontré la Cour des comptes, il apparaît que cette situation préoccupante est en grande partie liée aux choix managériaux effectués par le Gouvernement et au fait que n'ont pas été respectés les engagements contractuels, en ce qui concerne tant le montant des financements alloués que les délais de certains paiements.

Les problèmes managériaux et les restructurations brutales ont conduit à une vague de suicides des personnels. Pourtant, est-il nécessaire de rappeler que les forestiers de l'ONF constituent une richesse inestimable. Leurs connaissances et leur qualité d'expertise sont indispensables pour notre forêt ; ils nous permettront d'atteindre les objectifs que nous nous fixerons ! Dans le même temps, l'ONF n'est pas rémunéré à la hauteur des missions d'intérêt général qu'il assume, puisque la moitié des coûts de celles-ci restent à sa charge !

Monsieur le ministre, comment développer la filière bois si, dans le même temps, nous démantelons un maillon essentiel de cette filière, à savoir l'ONF ? Je le répète, l'avenir de cet organisme est indissociable de celui de notre politique forestière. Si le Gouvernement remet en cause son existence et tente de transférer au secteur privé l'ensemble de ses activités marchandes, un coup fatal sera porté à notre régime forestier, qui est déjà en difficulté ! Beaucoup de chemin reste à parcourir. Structurer la filière bois tout en donnant des perspectives durables et raisonnées à notre politique forestière s'avèrera particulièrement complexe, chacun en a conscience. Mais de nombreuses solutions existent et je pense très sincèrement que la situation difficile que nous traversons actuellement est en grande partie due à un manque de volonté politique. Il faut que les moyens mis en place soient en adéquation avec les objectifs identifiés.

J'espère que ce débat donnera lieu à une vraie réflexion et à des propositions concrètes. Nous ne pouvons plus nous en tenir aux discours. Le Président de la République avait déclaré à Urmatt : « La France n'a pas de pétrole. La France n'a pas de gaz. Mais la France a des territoires ruraux, une géographie, des ressources naturelles qui représentent un potentiel formidable. » Nous faisons tous ce même constat ; maintenant il faut passer aux actes !

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

Débat sur la politique forestière et le développement de la filière bois

[Discussion générale]

par **Jean-Louis CARRERE**, sénateur des Landes

[séance du mardi 24 mai 2011]

Monsieur le ministre, je me suis inscrit dans ce débat pour vous entretenir, en tant que sénateur des Landes, des problèmes qui se posent à propos du massif des Landes de Gascogne et, plus spécifiquement, au lieu de me livrer à je ne sais quel jeu politique ou politicien, vous faire quatre propositions.



Le massif des Landes de Gascogne a subi en 2009 une tempête, la deuxième en dix ans, dont l'ampleur est la plus importante que nous ayons connue depuis le développement de la sylviculture du pin maritime dans les années mille huit cent cinquante. La tempête Martin en 1999 avait amputé le massif forestier de près de 18 % de son volume sur pied, et la tempête Klaus a dévasté plus de 35 % du volume restant. Après ces deux événements climatiques, c'est la moitié du volume initial qui a disparu. L'exploitation des chablis n'a pas permis leur valorisation comme l'avait assuré le ministre Michel Barnier, lors de la présentation de son plan intitulé « La valorisation par l'exploitation ». Toutes les enquêtes montrent la vitesse à laquelle les prix des bois se sont érodés. Malgré cela, l'État, grâce aux primes au transport des bois attribuées aux exploitants forestiers, a continué à dépenser de l'argent public sans qu'il profite aux véritables sinistrés, les producteurs. Afin de redonner confiance à la filière dans son intégralité, il a été envisagé d'intégrer à la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche de 2010 un volet assurantiel concernant le patrimoine forestier. Il est indéniable que les effets d'annonces ont supplanté la mise en œuvre d'une réelle assurance forestière. Un dispositif hybride et difficilement applicable présentant une épargne défiscalisée privée à vocation assurantielle a fini par satisfaire le

Gouvernement, qui a donc renoncé à toute ambition en la matière.

Se dresse devant nous un tout autre défi qui n'a rien de médiatique mais dont les générations futures pourront profiter aisément si nous le menons à bien. Il est désormais de notre devoir de redonner confiance aux producteurs publics et privés dans la culture et l'entretien de leur forêt afin de les coupler au mieux avec nos outils de transformation. Monsieur le ministre, les productions et la mise en vente de plants forestiers s'écroulent depuis 1999, et il est compréhensible que, sans une assurance convenable, les producteurs hésitent à réinvestir exactement comme leurs prédécesseurs. Ces hésitations et attermolements mettent en péril, en Aquitaine, les équilibres de la filière forêt-bois tels qu'ils s'étaient établis depuis de nombreuses décennies.

Pour donner un nouvel élan à notre filière, qui est tout de même le second poste déficitaire de notre balance commerciale, nous devons imaginer un mode de financement d'une réelle assurance forestière novateur. Ainsi, devant notre intérêt collectif à l'égard de la diminution des émissions de gaz à effet de serre, nous envisageons de rendre à la forêt une partie des services environnementaux qu'elle assume en la matière.

Les nombreuses parcelles non reboisées après les tempêtes Lothar et Martin de 1999 sur le territoire national pourraient faire l'objet d'une prime carbone liée à leur remise en culture. Cette remise en culture permettrait, dans un premier temps, de redonner à des terres abandonnées leur vocation de stockage de carbone et, dans un second temps, participerait à assurer l'avenir de la filière forêt-bois. Cette dotation carbone couplée à une aide à la remise en culture serait dédiée à la création d'un fonds de garantie destiné à constituer la base financière d'une réelle assurance forestière. Elle serait prélevée sur les produits les moins vertueux en la matière, tels le béton, le fioul, certains produits alimentaires importés, les pellets, etc.

De ce fait, les communes forestières, l'État et les sylviculteurs privés, qui représentent 90 % de la surface forestière du massif des Landes de Gascogne, et 75 % de la surface et de la production nationales, réinvestiraient l'avenir de notre filière. Le seul moyen d'asseoir une réelle politique forestière d'envergure est de la doter d'un outil financier qui s'exonère de l'annualité budgétaire et du temps que certains veulent exclusivement politico-médiatique.

Ma deuxième proposition, monsieur le ministre, est de revoir la dotation des centres régionaux de la propriété forestière, les CRPF, face au travail colossal que représente l'accompagnement des sylviculteurs pour le nettoyage et la reconstitution des parcelles détruites par les tempêtes. La réforme générale des politiques publiques menée par le Gouvernement a, comme dans de nombreux services publics, hypothéqué l'efficacité des centres régionaux de la propriété forestière et de l'Office national des forêts. Comme cela a été dit à plusieurs reprises avant moi, il faut trouver une réponse beaucoup plus positive à ces questions. Pour ce faire, l'outil idéal de vulgarisation des techniques forestières et de mobilisation des bois que représente le CRPF doit être doté des moyens suffisants à la mise en œuvre de ses missions régaliennes et à celles qui sont induites par les catastrophes naturelles exceptionnelles que nous venons de subir. La propriété privée, souvent très morcelée, nécessite un accompagnement public de nature technique, juridique et fiscale qui permette son exploitation. De manière générale, sans cette mobilisation des surfaces privées, l'une de nos plus belles richesses naturelles se dépréciera. Au niveau Aquitain, il est nécessaire, notamment durant l'attaque des scolytes que subissent actuellement, entre autres, les sylviculteurs landais, de pouvoir au jour le jour accompagner les propriétaires pour qu'ils surmontent les épreuves morales, techniques et administratives du nettoyage et de la reconstitution de leur patrimoine.

Ma troisième proposition consiste à mettre en place des structures collectives d'approvisionnement et de traitement des sciages en Aquitaine et le couplage des unités de transformation à des terminaux de cogénération.

Je m'explique.

Les scieries aquitaines ont, en comparaison des unités présentes en Autriche, en Allemagne ou en Scandinavie,

de faibles capacités de production. De plus, la majorité des unités de sciages nationales sont découplées d'unité de production d'énergie. C'est là aussi une caractéristique nationale qui désavantage nos sciages par rapport aux importations. En effet, la production d'énergie et sa revente à un tarif préférentiel fixé par l'État permet aux scieries étrangères concurrentes, outre la qualité des bois transformés, d'exporter en France des sciages à des prix très concurrentiels, car ils intègrent en partie les bénéfices liés à la production d'énergie. Il est donc nécessaire de promouvoir les projets de cogénération portés par les scieries françaises afin de leur permettre de limiter les distorsions de concurrence avec nos concurrents européens. Cette difficulté ne se présentera pas tous les jours, mais il faut en tenir compte. De plus, en amont, il faut faciliter l'accès à la matière première de ces scieries par le biais de structures d'exploitation coopératives leur permettant des économies d'échelle en matière de prospection et de regroupement. Enfin, en aval, il faut promouvoir, M. Leroy l'a dit tout à l'heure, les outils coopératifs de finition, d'aboutage, de séchage ou de lasurage.

Ma dernière préconisation, monsieur le ministre, consiste en une incitation fiscale au regroupement des entrepreneurs de travaux forestiers pour l'émergence de sociétés d'exploitation et de transport de bois. Pourquoi ? Parce que nous avons trop souvent constaté que les entrepreneurs de travaux forestiers, les ETF, comme il est convenu de les appeler, étaient sous-dimensionnés avec une seule personne salariée, c'est-à-dire un directeur salarié, et n'étaient pas de taille à créer une situation dynamique par rapport à la filière. Il nous semble donc qu'en limitant durant deux ans aux activités complémentaires les prélèvements sur les entreprises qui feraient le choix de se regrouper, nous inciterions la restructuration, la professionnalisation et l'émancipation de ces ETF.

De la sorte, monsieur le ministre, face à des cataclysmes tels que ceux que nous venons de vivre et dans lesquels, faute d'une action politique nationale cohérente, nous restons englués dix ans après, nos ETF seraient plus à même de concurrencer leurs collègues européens.

Vous le voyez, monsieur le ministre, et je ne me lance pas dans une polémique à cette tribune, toutes ces actions qui n'ont pas connu de réponse positive dans l'urgence requièrent une grande volonté politique.

Cela a été rappelé par le Président de la République et je suis tout à fait de cet avis. Il faut essayer, me semble-t-il, de redonner à la forêt cet espoir sans lequel nombre de territoires ne seront pas replantés.

Je vous incite à lire, monsieur le rapporteur, vous qui nous disiez que tout allait bien, l'éditorial d'avril du président de la revue aquitaine Forêt de Gascogne – revue qui n'est pas connue pour ses postures gauchistes –, paru sous le titre « Inciter à défricher ». Vous constaterez que, avec une certaine amertume, il dénonce tous les manquements des politiques publiques envers cette forêt de résineux.

Monsieur le ministre, nous avons besoin d'une grande politique publique en la matière. Nous espérons que l'action du Gouvernement nous aidera à surmonter ce moment difficile.

Intervention . . .

Débat sur la politique forestière et le développement de la filière bois

[Discussion générale]

par Yves DAUDIGNY, sénateur de l'Aisne

[séance du mardi 24 mai 2011]

Madame la présidente, monsieur le ministre, mes chers collègues, je n'entrerai pas ce soir dans des considérations techniques sur la politique forestière. Je ne parlerai pas, non plus, du débat relatif au programme forêt ou aux frais de garderie. Mes collègues Renée Nicoux – rappelons qu'elle est à l'origine de ce débat – et Jean-Louis Carrère sont intervenus précédemment sur ces thèmes avec force et compétence.



Je parlerai de confiance. Dans notre pays, nos concitoyens ont tissé au fil des siècles un lien particulier avec leur forêt. Le traumatisme causé par les tempêtes de décembre 1999 et de janvier 2009 témoigne de cet attachement et de cette place particulière qu'occupe la forêt dans notre vie.

Dans le département de l'Aisne, les forêts couvrent environ 123 000 hectares sur 7 369 kilomètres carrés, dont 70 % sont détenus par des propriétaires privés. La forêt publique comprend pour sa part treize forêts domaniales, soit 24 %, et 84 forêts communales – 5 % – ou établissements publics relevant du régime forestier. À eux seuls, les massifs de Retz, en forêt de Villers-Cotterêts, ainsi que ceux de Saint-Gobain et de Coucy-Basse représentent 21 335 hectares. Ces forêts, gérées par l'Office national des forêts, jouent un rôle parfaitement identifié dans l'aménagement et le développement durable des territoires, dans le domaine économique et de l'emploi en zone rurale – exploitation de la ressource en bois, valorisation des produits forestiers et de la filière bois –, en matière de préservation de l'environnement, de biodiversité et de qualité des paysages, mais

aussi au travers des fonctions sociales – accueil du public, pratiques sportives et cynégétiques, tourisme, etc. Elles constituent les principaux espaces naturels du département ouverts au public.

Pourtant, depuis plus d'un an, un conflit oppose l'ONF à la population et aux élus locaux à propos de la forêt de Saint-Gobain. L'exploitation actuelle est perçue comme brutale et uniquement organisée pour renflouer les caisses de l'ONF. Coupes à blanc, coupes en lisière de village ayant un impact désastreux sur le paysage ou destruction des chemins forestiers sont dénoncées localement. Ce conflit illustre parfaitement l'incompréhension qui peut régner aujourd'hui entre les populations de communes forestières et l'ONF, qui bénéficiait pourtant d'une excellente image et d'une réputation sans taches.

Jusqu'à ce jour, l'ONF a en effet su développer dans le département de l'Aisne des partenariats efficaces avec les collectivités locales pour assurer l'entretien et la propreté générale des forêts domaniales avec, comme corollaire, la mise en place de nombreuses actions liées au développement touristique et à l'accueil du public dans les massifs domaniaux. Des conventions d'objectifs sont ainsi conclues depuis 1999 avec le conseil général et viennent d'être renouvelées. Mais l'ONF, vraisemblablement frappée par la RGPP – à moins qu'il n'y ait une autre explication ? – ne se retrouve-t-elle pas contrainte de privilégier une vision de rendement de son action ?

Le rapport d'information, fait au nom de la commission des finances du Sénat, sur l'enquête de la Cour des comptes sur l'ONF souligne la dégradation de la situation financière de l'Office depuis 2008. Les forêts communales et domaniales sont un bien public qui appartient à l'ensemble de la population qui se l'est approprié. Leur gestion doit donc demeurer publique. Les deux piliers de celle-ci doivent rester équilibrés : la gestion économique, mais également les missions d'intérêt général comme la préservation de la biodiversité.

Cette incompréhension grandissante de l'action de l'ONF est selon moi dangereuse, monsieur le ministre. Hervé Gaymard parle de « confiance légitime » dans son rapport remis au Président de la République le 15 octobre 2010.

C'est bien là le mot essentiel. À l'heure où les projets de filières bois et de création de réseaux de chaleur se multiplient, il est primordial de restaurer ce climat de confiance entre l'ONF et les acteurs locaux.

C'est indispensable à la poursuite d'une politique forestière ambitieuse sur nos territoires ; c'est essentiel à la poursuite des efforts engagés pour développer les filières bois sur nos territoires ; c'est essentiel au regard des enjeux environnementaux et sociaux de ces filières, notamment en termes d'emplois créés. Ainsi, dans l'Aisne, une étude préalable à la réalisation d'un schéma départemental pour la structuration d'une filière bois-énergie, remise au conseil général, estime que près de 2 400 emplois pourraient être créés au niveau régional dans le secteur de la construction des chaufferies, infrastructures et équipements, dont près de 40 % dans le département.

Une telle politique ne peut être que co-construite. Comme le souligne, là encore, M. Gaymard, l'ONF doit être l'outil d'une politique ambitieuse de la filière bois. Sans cette confiance réciproque entre, d'une part, les acteurs locaux que sont les associations et les collectivités locales, notamment les communes et, d'autre part, l'ONF, le défi de la filière bois ne pourra pas être relevé.

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

Débat sur l'état de la recherche en matière d'obésité

[Discussion générale]

par Patricia SCHILLINGER, sénatrice du Haut-Rhin

[séance du mercredi 25 mai 2011]

Madame la présidente, madame la ministre, mes chers collègues, selon l'OMS, 1 milliard d'adultes sont en surpoids et, si rien n'est fait, ils seront plus de 1,5 milliard d'ici à 2015. Chaque année, 2,6 millions de personnes au moins meurent des conséquences du surpoids ou de l'obésité. En France, l'obésité augmente de 5,9 % par an et concerne 16,9 % des adultes. Autre constat terrible, l'obésité des enfants est en train d'exploser : 3,5 % des enfants sont obèses.



Aujourd'hui, nous avons un taux de croissance du surpoids comparable à celui que connaissent les Américains. Il faut souligner que deux tiers des enfants obèses le resteront à l'âge adulte. Ils risqueront donc d'avoir des problèmes cardiovasculaires multipliés par trois, des troubles articulaires, mais souffriront également d'une certaine stigmatisation qui engendrera pour eux des problèmes sociaux.

Nous sommes donc face à une progression inquiétante car elle porte sur des individus de plus en plus jeunes. On peut dire qu'actuellement l'obésité est une véritable épidémie qui frappe aussi bien les pays industrialisés que les pays en voie de développement.

Ses causes peuvent être très variables d'une personne à l'autre. On parle même d'« obésités » au pluriel. Selon les études, plusieurs facteurs permettent d'expliquer l'obésité : les facteurs génétiques, les facteurs endocrinologiques, les facteurs environnementaux et les modifications comportementales telles que la « malbouffe », qui désigne une alimentation trop riche. Dans les années

quatre-vingt, le terme « malbouffe » désignait la nourriture des fast-foods. Aujourd'hui, il désigne davantage l'alimentation industrielle trop grasse, trop sucrée et trop salée.

Cette malbouffe s'est imposée dans nos sociétés modernes pour différentes raisons. D'abord, les prix des fruits et légumes frais sont en augmentation alors que ceux des produits gras et sucrés restent très abordables. Ensuite, le rythme de vie et le manque de temps font que certains sont amenés à sauter un repas ou à manger rapidement. En outre, les étiquettes nutritionnelles des produits ne sont pas assez claires. Enfin, la publicité fait la promotion de produits trop gras et trop sucrés.

Pour prévenir cette obésité, nous disposons de différents outils comme le dépistage avec le calcul de l'indice de masse corporelle, l'IMC, la politique nutritionnelle « Manger mieux, bouger plus » ou les actions en milieu scolaire. Cependant, l'obésité demeure une maladie que l'on ne sait ni guérir ni prévenir efficacement.

En effet, on s'aperçoit que les comportements ont changé ces dernières années. Auparavant, on pouvait rester mince tout en absorbant des calories en abondance. Cela était possible car les activités quotidiennes étaient beaucoup plus physiques. Aujourd'hui, les populations occidentales ont tendance à consommer moins de calories et moins de graisses qu'en 1960 et, pourtant, elles grossissent. Cela s'explique par un changement du style de vie, qui devient de plus en plus sédentaire. L'homme moderne est donc devenu sédentaire. C'est la raison pour laquelle l'un des principaux objectifs des scientifiques est de découvrir comment rassasier un individu avec moins de calories. Comment un régime alimentaire peut-il devenir plus rassasiant ? Les principales pistes qui sont explorées actuellement portent soit sur des aliments à forte teneur en glucides, soit sur la consommation de protéines en plus ou moins grande quantité.

En outre, de nombreux travaux sur l'obésité des enfants établissent aujourd'hui le lien entre surcharge pondérale et allongement du temps d'inactivité, en particulier devant la télévision.

Par ailleurs, je tiens à souligner ici que la catégorie socio-professionnelle, le niveau de revenu et le lieu d'habitation sont des déterminants importants de l'obésité. Riches et pauvres ne sont pas égaux face à l'obésité. Le risque pour un enfant d'ouvrier d'être en surpoids ou obèse reste plus important que pour un enfant de cadre.

Même s'il existe actuellement des outils pour prévenir l'obésité avant l'apparition des symptômes, on reste face à un échec. En effet, les gestes de prévention, qui sont axés sur l'équilibre alimentaire et l'activité physique, ne paraissent pas d'une efficacité suffisante face à la constante augmentation de l'obésité.

La mise en œuvre de la charte de l'industrie alimentaire et des médias télévisés sur la nutrition, qui a été signée au mois de février 2009, a été un échec.

En effet, le harcèlement publicitaire continue. La charte n'a pas permis de limiter le matraquage publicitaire pour les produits gras, sucrés ou salés. Certaines entreprises font subir un véritable harcèlement alimentaire aux enfants, qui regardent la télévision en rentrant de l'école, souvent sans contrôle parental.

Les communications nutritionnelles demeurent sans grande légitimité scientifique. Le contenu éditorial de la diffusion des programmes éducatifs reste sous la seule responsabilité de l'industrie alimentaire et des médias. Idem pour les programmes éducatifs invisibles : le volume de diffusion des programmes développés par les professionnels de la nutrition est ridiculement faible au regard du déferlement publicitaire quotidien.

Face à un tel échec, pourquoi n'impose-t-on pas la gratuité de la diffusion des campagnes de l'Institut national de prévention et d'éducation pour la santé, l'INPES, sur l'équilibre alimentaire ? Pourquoi n'impose-t-on pas des tarifs plus accessibles pour les campagnes des filières fruits et légumes ? Par ailleurs, il apparaît incroyable que le Mediator, classé comme médicament pour diabétiques en surpoids, ait pu également servir de coupe-faim, alors que tous les anorexigènes avaient été interdits.

En effet, le 31 août 1999, le comité des spécialités pharmaceutiques de l'Agence européenne pour l'évaluation des médicaments en a recommandé le retrait définitif du marché. Pourquoi le Mediator est-il resté autorisé ? Pourquoi le laboratoire a-t-il semé l'ambiguïté ?

En matière de recherche, il est, me semble-t-il, essentiel d'enrichir les connaissances sur les facteurs précis favorisant l'obésité, afin de concevoir des politiques de santé publique.

La science est-elle aujourd'hui en mesure de nous apporter toutes les causes de l'obésité ? Le Gouvernement a-t-il entrepris un nombre suffisant d'actions de prévention ? A-t-il suffisamment informé le public ? Par ailleurs, il est pertinent d'explorer des approches visant l'amélioration de la santé mais dont l'objectif premier n'est pas la perte de poids. Est-il possible d'obtenir des succès dans le traitement de l'obésité en dehors des remèdes qui se focalisent sur le régime alimentaire ? Obtiendrions-nous plus de réussite en diversifiant nos cibles d'intervention ?

Je pense également, ici, à la nutrition précoce. La nutrition pendant la gestation et la petite enfance influencerait la santé et le développement ultérieurs de l'enfant. A-t-on mis en œuvre les mesures nécessaires suite à un tel constat ? De plus, des travaux récents ont montré un lien entre la qualité du microbiote intestinal et le développement de l'obésité. Une série d'expériences a montré que des souris anxieuses, c'est-à-dire sans microbiote intestinal, résistent à l'obésité lorsqu'elles sont soumises à un régime gras. En revanche, si des souris saines reçoivent des bactéries intestinales de souris obèses, elles deviennent elles-mêmes obèses. Où en est-on dans ces recherches ?

Il est primordial d'avancer au niveau de la recherche afin de pouvoir prendre des mesures de santé publique.

Aujourd'hui, on peut dire qu'on ne sait pas guérir l'obésité, car c'est une maladie complexe. En l'état actuel de nos connaissances, la prévention est cruciale. Il importe de ne pas devenir obèse ; sinon, c'est pour la vie ! J'insisterai donc sur l'importance de la prévention, et je regrette que le Gouvernement ne mette pas tout en œuvre à cet égard.

Je souhaiterais attirer ici votre attention sur la question de l'équilibre nutritionnel des repas fournis dans les cantines scolaires. L'équilibre alimentaire dans la restauration scolaire constitue un axe important dans la lutte contre l'obésité, car nombreux sont les enfants qui prennent jusqu'à cinq repas par semaine à l'école. C'est d'ailleurs l'un des objets de la loi du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche, dont l'article 1er impose des règles relatives à la qualité nutritionnelle des repas servis dans les écoles.

Or, le 6 janvier 2011, la Commission consultative d'évaluation des normes, la CCEN, a donné un avis défavorable à cette mesure. Cette décision est d'autant plus regrettable que nombre d'études ont démontré depuis dix ans l'insuffisance du volontariat en matière de restauration scolaire, seules des normes d'application obligatoire étant efficaces pour améliorer l'équilibre nutritionnel des plats. L'avis de la CCEN contredit le vote des parlementaires et les recommandations élaborées en matière de restauration scolaire par la Direction générale de la santé ou le rapport de la mission d'information sur la prévention de l'obésité.

Madame la ministre, pouvez-vous dire pourquoi cette disposition se trouve aujourd'hui bloquée ? Pouvez-vous nous indiquer à quelle date le Gouvernement compte rétablir cette mesure cruciale sur le plan sanitaire ?

L'obésité est un véritable défi sociétal, mais également économique, puisqu'elle menace à terme notre système de santé. Les attentes sont donc fortes vis-à-vis de la recherche afin d'orienter les politiques de santé publique. Elles sont également fortes vis-à-vis du Gouvernement, afin qu'il prenne aujourd'hui des mesures fortes en matière de prévention. En effet, nous sommes en retard, et il y a urgence.

Intervention . . .

Débat «quelle ambition pour la petite enfance dans notre pays ?»

[Discussion générale]

par Ronan KERDRAON, sénateur des Côtes d'Armor

[séance du mercredi 25 mai 2011]

Monsieur le président, madame la secrétaire d'État, mes chers collègues, ce débat est l'occasion de rappeler que la petite enfance est un enjeu de société et de se poser, parmi d'autres, les questions suivantes : quels sont les besoins des enfants ? Quels sont ceux des familles ? Qui peut les satisfaire au mieux ? Quelle est la structure qui peut prendre en charge au mieux l'enfant ?



C'est le moment de réaffirmer solennellement qu'une politique publique ambitieuse dans ce domaine constitue un investissement pour l'avenir de notre pays.

Bref, c'est l'occasion de tracer les grandes lignes d'un véritable plan d'urgence pour l'accueil de la petite enfance.

L'enjeu est double : d'une part, permettre à toutes les familles qui le souhaitent d'obtenir pour leur enfant un mode d'accueil de qualité sans barrière financière ; d'autre part, faciliter l'articulation entre vie familiale et vie professionnelle pour les parents, en particulier les mères.

Qu'observons-nous aujourd'hui ?

Les politiques gouvernementales convergent vers une dégradation des dispositifs existants, au détriment des attentes des familles et des professionnels. J'en veux pour preuve la RGPP et sa logique dogmatique du non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant en retraite.

Ces décisions tournent le dos aux principes fondamentaux du service public de l'éducation et fragilisent l'école de la République.

Si la dégradation des conditions d'accueil ou de scolarisation des jeunes enfants est inacceptable, elle n'est pas inéluctable, à condition de poser une exigence de qualité. Force est cependant de constater que la question reste entière.

De multiples études réalisées en France et à l'étranger montrent pourtant que la qualité d'accueil des enfants serait liée à la prise en compte des niveaux de qualifications professionnelles, des taux d'encadrement et d'une taille restreinte des groupes d'enfants.

Une vraie politique de la petite enfance ne doit pas non plus ignorer la complexité des métiers de ce secteur d'activité. Or, aujourd'hui, tout laisse à penser qu'il n'est pas nécessaire d'acquérir une formation solide pour s'occuper de jeunes enfants en collectivité.

Il en va ainsi de la réduction de la proportion de personnel qualifié dans les établissements, qui est passée de 50 % à 40 % depuis juin 2010, ou encore de la possibilité donnée aux assistantes maternelles, qui n'ont que 120 heures de formation, de se regrouper en dehors de leur domicile pour accueillir jusqu'à seize enfants, cela sans supervision ni encadrement !

Oui, l'accueil en structure collective nécessite du personnel qualifié et cela impose des moyens !

Cela doit se traduire par un accroissement des places d'auxiliaire de puériculture, de puéricultrice et d'éducatrice de jeunes enfants dans les écoles de formation, et des postes d'enseignant et d'agent territorial spécialisé des écoles maternelles, ou ATSEM, personnels formés à l'éducation et à l'accompagnement de tout jeunes enfants.

L'accueil des enfants de moins de trois ans en école maternelle ne doit pas non plus servir de variable d'ajustement pour la suppression de postes dans l'éducation nationale. Au contraire, l'école maternelle doit être dotée des moyens nécessaires pour que chaque famille qui le souhaite puisse scolariser un enfant âgé de deux ou trois ans dans des conditions adaptées à cet âge d'entrée à l'école maternelle.

À ce sujet, la scolarisation obligatoire dès l'âge de trois ans s'impose de plus en plus.

Par ailleurs, comme l'ont dit à plusieurs reprises mes excellents collègues Claude Bérít-Débat et Jean-Jacques Mirassou, les jardins d'éveil ne constituent pas une réponse adaptée aux attentes des familles. Ces structures, créées avec des conditions dérogatoires, pèsent sur le budget des familles. Se pose également la question du coût pour les communes, qui devront aménager des locaux municipaux et faire face à de nouvelles charges de fonctionnement et de personnel.

Le secteur de la petite enfance est devenu en quelques années un lieu privilégié d'expérimentation. Dans ce domaine, les collectivités locales font preuve de créativité pour améliorer, d'un point de vue tant quantitatif que qualitatif, la prise en charge des jeunes enfants.

En élargissant les amplitudes horaires des structures, l'offre de garde doit permettre de proposer des solutions aux parents ayant des horaires atypiques. Par exemple, la ville de Metz expérimente depuis 2009 une offre de garde de nuit. De même, certaines entreprises ont pris l'initiative d'accompagner leurs salariés dans la recherche de solutions adaptées.

Dans mon département, les Côtes-d'Armor, c'est le cas, par exemple, du réseau MAMHIQUE, pour Modes d'accueil mutualisés en horaires atypiques. Les assistantes maternelles volontaires, qui sont salariées par les parents, reçoivent en outre une indemnité compensatrice pour horaires décalés. Cette indemnité permet de prendre en compte la valeur ajoutée du service offert, ces assistantes pouvant être amenées à se rendre la nuit au domicile des parents. Dans ma commune, nous avons fait le choix politique d'ouvrir une classe dite « passerelle » pour les enfants de deux à trois ans.

Cette structure accueille aujourd'hui une vingtaine d'enfants, avec un encadrement adapté : le matin, un instituteur, une éducatrice de jeunes enfants et une ATSEM sont présents ; tandis que, l'après-midi, la structure fonctionne comme une crèche collective, sous la responsabilité de la directrice de la maison de la petite enfance.

Madame la secrétaire d'État, sachons tirer profit de ces expériences innovantes pour bâtir un véritable service public de la petite enfance.

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

Débat «quelle ambition pour la petite enfance dans notre pays ?»

[Discussion générale]

par **Françoise CARTRON**, sénatrice de la Gironde

[séance du mercredi 25 mai 2011]

Monsieur le président, madame la secrétaire d'État, mes chers collègues, quelle ambition pour la petite enfance dans notre pays ? La question qui nous est posée nous offre l'occasion de débattre plus largement de l'ambition qui doit animer notre pays en matière de construction et d'épanouissement des plus jeunes, avec une double exigence de progrès et de justice.



Depuis des années, les parents, les professionnels et les élus locaux n'ont eu de cesse d'alerter le Gouvernement sur les déficits quantitatifs et qualitatifs qui rendent toujours plus difficile l'accueil des jeunes enfants. Aujourd'hui, du point de vue du « stock » des disponibilités, 500 000 places d'accueil font défaut. Cette estimation comprend non seulement les demandes non satisfaites, mais également les besoins, pourtant réels, non exprimés par les familles, en raison de l'absence de structures d'accueil de proximité ou parce que l'un des deux parents est sans emploi.

Ce sont en premier lieu les publics les plus défavorisés qui se trouvent exclus, alors même qu'ils devraient être prioritaires.

Nicolas Sarkozy avait annoncé la création de 200 000 places d'ici à 2012. Il s'agissait certes d'un effort, mais cette ambition est très en deçà des besoins avérés. Le compte n'y est pas. Quant aux 8 000 places annoncées dans les jardins d'éveil destinés aux enfants âgés de deux ans à trois ans, à la charge totale des familles et des collectivités, je le rappelle, combien, aujourd'hui, sont disponibles réellement ?

Ce manque d'investissement quantitatif s'accompagne d'un recul inquiétant du point de vue qualitatif. À force de chercher à échapper aux règles de fonctionnement public et de diminuer la proportion des professionnels les plus qualifiés, c'est la qualité même de l'encadrement apporté aux enfants que l'on met en cause.

De plus, toutes les études le démontrent, l'accueil dans des structures collectives de qualité améliore sensiblement les capacités cognitives et la socialisation des enfants.

Alors que M. le ministre de l'éducation nationale se prononce sur les dispositifs à mettre en place pour lutter contre le décrochage scolaire, nous souhaitons lui rappeler que les racines de l'échec sont à chercher bien en amont, entre la naissance et l'âge de six ans, c'est-à-dire justement durant la petite enfance.

Or ce manque d'investissement dès le plus jeune âge est tristement préjudiciable pour les enfants, notamment pour ceux qui sont les plus fragiles sur le plan social.

Décidément très concernée par cette problématique, Mme Bruni-Sarkozy elle-même a rappelé, le 17 mai dernier, dans le cadre de sa fondation, qu'une prévention efficace de l'illettrisme n'avait de sens que si elle intervenait dès la petite enfance. Or nous constatons avec inquiétude, année après année, le démantèlement en règle de l'accueil des enfants de moins de trois ans à l'école maternelle, malgré les qualités incontestables de cette préscolarisation, reconnues par nombre de chercheurs et spécialistes de la petite enfance.

Je reviendrai sur des chiffres cités par mes collègues précédemment : alors que 35 % des enfants de deux à trois ans étaient préscolarisés en 2000, ce pourcentage est tombé à moins de 14 % et, dans des zones sensibles comme la Seine-Saint-Denis, là où les besoins sont les plus criants, il est inférieur à 5 %.

Au travers d'une application aveugle de la révision générale des politiques publiques, la fameuse RGPP, vous abandonnez des milliers et des milliers d'enfants dans le vide éducatif ainsi créé !

Par ailleurs, l'accueil de la petite enfance ne constitue pas seulement un facteur déterminant dans l'égalité des chances et la prévention contre l'échec scolaire, il est également un instrument au service de l'égalité entre les hommes et les femmes.

En effet, la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle pèse davantage sur les femmes, au premier rang desquelles les moins qualifiées et les familles monoparentales.

L'arrivée des enfants contraint les femmes à interrompre ou à réduire leur activité, ce qui explique en grande partie les écarts de salaires constatés - ceux des femmes stagnent depuis quinze ans - et le fait que le temps partiel soit à presque 82 % féminin. La situation très négative des femmes en matière de taux de retraite est le reflet et la conséquence de ces carrières discontinues.

À cet égard, la réflexion sur la petite enfance est indissociable d'une réforme du congé parental. Il avait été préconisé d'instaurer un nouveau congé, plus court, partagé entre les parents, et mieux rémunéré. Le Haut Conseil de la famille proposait qu'une partie du congé soit obligatoirement prise par le père. Où en sommes-nous, madame la secrétaire d'État ?

La petite enfance n'est pas une étape, elle est la première étape, décisive dans le parcours d'un enfant, mais aussi dans la construction de la vie d'un homme ou d'une femme.

Les actions et les projets qui l'accompagnent constituent non seulement un levier essentiel de cette égalité des chances chère à notre République, mais aussi un facteur primordial pour le grand chantier encore inachevé que représentent l'émancipation des femmes et l'accès à la liberté de construire leur avenir.

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

Débat «quelle ambition pour la petite enfance dans notre pays ?»

[Discussion générale]

par Marie-Christine BLANDIN, sénatrice du Nord

[séance du mercredi 25 mai 2011]

Monsieur le président, madame la secrétaire d'État, mes chers collègues, possibilités d'accueil insuffisantes, qualités d'accueil inégales, reproduction précoce des inégalités sociales, impact sur l'insertion professionnelle des femmes, je pense que mes collègues ont été clairs. Nadine Morano a augmenté le nombre d'enfants à accueillir par les assistantes maternelles et a réduit les personnels qualifiés.



Luc Chatel supprime des postes d'enseignant en maternelle et les places occupées par les enfants âgés de deux ans à trois ans en structures d'accueil ne sont plus disponibles pour les tout-petits. Le Gouvernement gère la pénurie par la dégradation !

Les « jardins d'éveil » sont dans cette logique, dépourvus de garantie qualitative, générateurs d'inégalités, de coût pour les parents, de charge sans transfert pour les collectivités locales. C'est bien dans la petite enfance et non dans les classes préparatoires aux grandes écoles que commence l'égalité républicaine. C'est à ce moment, par exemple, que nous devons être le plus vigilants sur la santé, par l'alimentation et par l'environnement immédiat. La prévention précoce doit être prévenante et non sécuritaire. Quant à l'accès aux soins médicaux et psychologiques, il doit être gratuit. Or ces services subissent eux aussi des restrictions. Nous sommes toujours en attente de normes sur l'air intérieur, alors que subsistent sur le marché des offres de matériaux et de meubles, pour les classes et les crèches, dangereusement émissifs en produits cancérigènes et perturbateurs endocriniens.

Quant aux repas, à cet âge, la variété, l'absence de pesticides ou d'excès de sel, de sucre, de graisses « trans », appellent à des règles plus contraignantes pour l'agro-alimentaire mais plus ouvertes aux confectios locales. Le temps de chaque être en devenir porte les germes de notre avenir commun. C'est à ce moment que se préparent des rapports sociaux apaisés, égalitaires et respectueux, dont les fondations sont l'égalité entre les sexes, le goût de la diversité, l'envie de capacités narratives.

Les conditions d'une politique ambitieuse sont multiples, mais elles passent par un service public de la petite enfance cohérent, avec une place confiante pour le tissu associatif, dans le cadre de politiques éducatives territorialisées élaborées par des instances décisionnelles mises en place à l'échelle du bassin de vie. Ce secteur ne peut pas relever du champ de la directive Services, de la concurrence et de la marchandisation. Au-delà des « places », ce qui est en cause, c'est aussi une question d'approche. Or cela s'acquiert et cela peut même se valider. Il est nécessaire que la formation des professionnels de la santé et de la petite enfance prenne mieux en compte la dimension du développement somatique et affectif du tout-petit, ainsi que l'importance de l'empathie, de l'émerveillement et de l'épanouissement.

Les parents, acteurs premiers et centraux, doivent être reconnus et soutenus. Ils doivent avoir le droit au choix. Veiller à la petite enfance, c'est aussi aider à la parentalité, aux lieux passerelles dans l'école, aux formations douces, au temps d'accompagner, de regarder grandir, de partager des moments de bonheur avec ses enfants – et ceux des voisins, et sans doute pas en « travaillant plus pour gagner moins », dans la souffrance ! La disponibilité des parents est, en effet, partie prenante de l'éducation à la maison et de la participation à la mosaïque d'acteurs hors de la maison. Elle est aussi la garantie que la télévision ne devienne pas la nourrice, livrant à la publicité aliénante les petits cerveaux très influençables !

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

Débat «quelle ambition pour la petite enfance dans notre pays ?»

[Discussion générale]

par René-Pierre SIGNE, sénateur de la Nièvre

[séance du mercredi 25 mai 2011]

Monsieur le président, madame la secrétaire d'État, mes chers collègues, l'ambition que l'on peut nourrir pour l'enfant ne peut se séparer de son milieu ambiant et de son environnement parental. La croissance de l'enfant passe par différentes phases ou paliers successifs bien connus et qui peuvent être évalués suivant des normes mesurables.



On voit que les écarts entre les enfants issus de milieux différents vont en s'élargissant au fur et à mesure qu'ils avancent en âge et que l'on peut citer et tester les paliers successifs. À la crise d'opposition des trois ans succède une période de séduction marquée par l'imitation des adultes et la recherche de l'accord affectif. Puis, l'éveil de la conscience réfléchie se poursuit par la prise de conscience de soi comme enfant. Enfin, le besoin de se situer dans le monde ambiant amène l'enfant à s'insérer dans de petits groupes clos ayant leurs règles qui intensifient le lien social.

Cependant, madame la secrétaire d'État, le développement normal ne se fait pas dans le vide ni à partir de rien ; le cadre dans lequel il apparaît comporte l'influence de deux variables majeures : l'hérédité et le milieu. Leur importance respective a fait l'objet de nombreuses études.

L'importance de l'hérédité des caractéristiques psychiques dans le destin individuel a été battue en brèche au bénéfice de celle du milieu, qui s'exerce par le biais de l'éducation. Toute ressemblance de caractère que l'on peut observer entre parents et enfants est attribuée à l'imitation précoce.

La transmission héréditaire des caractéristiques individuelles paraît beaucoup plus liée au milieu culturel des parents qu'à des données génétiques. Les études de René Zazzo sur les jumeaux homozygotes – c'est-à-dire nés d'un même ovule et du même spermatozoïde et qui ont un potentiel héréditaire strictement identique – ont démontré que, si ces jumeaux sont élevés dans des milieux socio-économiques différents, leur niveau intellectuel n'est plus identique, la différence étant toujours en faveur du jumeau qui a grandi dans le milieu le plus favorisé.

Le milieu socioculturel agit par ces modèles de comportement, donc par les conditions éducatives. Et son influence est déterminante par le fait même que la relation enfant-milieu structure le moi de l'enfant.

Les inégalités éducatives ne sont pas seulement un problème scolaire, elles revêtent aussi un aspect social. L'origine sociale dicte l'imitation précoce. C'est cette inégalité que l'école doit gommer, et qu'elle gomme partiellement si on lui en donne les moyens. L'ambition que l'on peut avoir pour la petite enfance se situe bien là !

Notre position et notre insistance pour l'ouverture de la maternelle à deux ans et pour l'aide personnalisée efficace n'ont pas d'autres fondements. Foin des jardins d'éveil, qui ne sont que des garderies ! Une intelligence éveillée et stimulée très tôt permet à l'enfant de se développer dans des conditions les meilleures et d'atteindre des niveaux inaccessibles à des élèves qui n'ont pas bénéficié de conditions socio-économiques et culturelles identiques et qui en ont pâti, sans que leur intelligence puisse être mise en cause.

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

Débat sur le bilan du dispositif d'exonération fiscale et sociale des heures supplémentaires

[Discussion générale]

par Roland COURTEAU, sénateur de l'Aude

[séance du jeudi 26 mai 2011]

Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, en application du slogan de Nicolas Sarkozy : « Travailler plus pour gagner plus », la loi du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat, dite « loi TEPA », a créé un nouveau dispositif d'exonération des cotisations sociales et de l'impôt sur le revenu, concernant les heures supplémentaires et complémentaires.



Près de quatre ans après, quel bilan peut-on tirer de ces dispositions ? Je précise d'emblée, car c'est fondamental, que la décision de recourir aux heures supplémentaires constitue une prérogative de l'employeur, dans l'exercice de son pouvoir de direction. C'est l'employeur, et en aucun cas le salarié, qui décide de recourir ou non aux heures supplémentaires.

Il y a donc, à l'origine de ce dispositif, une confusion délibérément entretenue, destinée à faire croire aux salariés qu'ils peuvent choisir de « travailler plus », alors qu'ils n'ont aucune latitude en la matière. Il en résulte, comme on le verra, que le « procédé TEPA » est donc très habile dans sa conception, mais fondé en partie sur une illusion.

Concernant le volet « heures supplémentaires » de la loi TEPA, il faut savoir que, dès le départ, soit en 2007, ses effets négatifs avaient été annoncés par des économistes d'obédience libérale tels que Pierre Cahuc, dans le cadre du Conseil d'analyse économique. Ce dernier affirmait qu'une telle mesure aurait un effet ambivalent sur l'emploi : d'un côté, elle inciterait les entreprises à

faire travailler davantage en heures supplémentaires leurs salariés, lesquels répondraient favorablement à une telle proposition ; de l'autre, elle constituerait un véritable frein à l'embauche, puisque le coût du travail effectué en heures supplémentaires serait inférieur au coût du travail normal.

Il indiquait également que s'ajouterait à cela le problème du financement, car le fait que des heures supplémentaires se substituent à des heures « normales » entraînerait une perte significative de cotisations pour les organismes sociaux, perte qu'il faudrait rapidement refinancer par des charges additionnelles.

Michel Godet, économiste et professeur au CNAM, le Conservatoire national des arts et métiers, systématiquement hostile à la réduction du temps de travail, écrivait dans La Tribune, au début de l'année 2007 : « Il ne faut surtout pas soustraire les entreprises aux cotisations, comme le propose l'UMP. Cela aurait un effet d'aubaine par lequel les entreprises s'arrangeraient pour moins embaucher et faire travailler plus de salariés sous le régime des heures supplémentaires, privant ainsi le système de cotisations sociales substantielles. »

Ainsi, on peut facilement calculer que, pour une entreprise de cinquante salariés, trois heures supplémentaires par semaine et par salarié permettent d'économiser quatre embauches sur l'année. L'avantage n'existe que pour les employeurs et les salariés qui bénéficient du système. Bref, le dispositif crée un effet de rente.

J'ai d'ailleurs relevé dans la presse l'exemple d'une PME ayant augmenté de 15 % ses heures supplémentaires, ce qui lui a permis de ne réaliser aucune embauche, y compris en contrat à durée déterminée : les salariés travaillent une heure et demie de plus par jour, au tarif horaire normal. Dans cet exemple, l'employeur est donc le grand bénéficiaire. Quant aux salariés, ils se disent satisfaits, ce dispositif leur permettant de boucler leurs

fins de mois, ce qui montre que leur salaire est trop faible pour leur permettre de vivre décemment. Il serait d'ailleurs intéressant de savoir combien d'entre eux sont assujettis à l'impôt sur le revenu.

Je souhaite également préciser que le nombre d'heures supplémentaires comptabilisé est également sujet à caution, car le risque d'une fraude concertée entre l'employeur et le salarié est grand : il est en effet plus avantageux de payer au salarié des primes, et de convertir celles-ci en heures supplémentaires non imposables et exonérées de cotisations patronales et salariales. La loi l'interdit certes, mais seules les URSSAF peuvent déceler une telle manœuvre, et ce à condition que des primes aient été versées auparavant.

On a donc vu surgir du néant, dans un premier temps, des heures supplémentaires purement fictives qui ont permis d'alimenter la communication gouvernementale, alors même que la production nationale n'augmentait pas, ce qui offrait l'exemple d'une contradiction insoluble.

Permettez-moi de citer également le rapport d'octobre 2010 du Conseil des prélèvements obligatoires, lequel constitue un véritable réquisitoire contre l'exonération des heures supplémentaires : « La très forte progression du volume d'heures supplémentaires par salarié, de 34,5 % entre le deuxième trimestre 2007 et le deuxième trimestre 2008, semble notamment peu compatible avec l'évolution de la conjoncture (ralentissement de la croissance en 2008) ».

En 2008, selon le Gouvernement, 750 millions d'heures supplémentaires auraient été effectuées dans le secteur privé par 5,5 millions de salariés, soit 38 % des salariés à temps complet.

Les auteurs du rapport précité indiquaient cependant que « les entreprises ont recensé avec plus de précision les heures supplémentaires réalisées, alors que les données statistiques sur les heures supplémentaires n'existent que depuis le quatrième trimestre 2007. » Cela sonne comme un aveu !

Dès le premier trimestre de l'année 2009, le nombre d'heures supplémentaires a baissé de 11 % par rapport au dernier trimestre de l'année 2008. À partir de ce moment, il devient curieusement difficile d'obtenir des statistiques...

Le rapport du 6 octobre 2010 du Conseil des prélèvements obligatoires fait encore remarquer que « pour les salariés, la baisse de la fiscalité sur les heures supplémentaires a en principe tendance à encourager l'augmentation de l'offre de travail (incitation financière à travailler). Toutefois, l'incitation à l'accroissement du temps de travail créée par la mesure suppose que l'offre de travail, sous la forme d'heures supplémentaires, ait un impact sur son niveau effectif, ce qui n'est pas garanti. En effet, la baisse de la fiscalité sur les heures supplémentaires comporte un risque de substitution de la rémunération sous forme d'heures supplémentaires à la rémunération sous forme d'heures normales, mutuellement gagnante pour l'employeur et le salarié. Cette substitution peut d'ailleurs se produire par simple réduction de la sous-déclaration des volumes d'heures supplémentaires. La défiscalisation des heures supplémentaires conduit alors à des pratiques d'optimisation visant à maximiser l'assiette exemptée au détriment de l'assiette assujettie. »

Je veux également évoquer les effets négatifs de ce dispositif sur la création d'emplois.

Inutile en période de récession et de chômage élevé, ce dispositif se substitue à des mesures qui pourraient être directement orientées vers le retour à l'emploi, comme des formations ou des contrats aidés.

En période de retour de la croissance, même faible, il freine la création d'emplois, à rebours de l'objectif que devrait poursuivre la politique du Gouvernement.

Aussi la loi TEPA est-elle, selon nous, un mécanisme qui appauvrit la croissance en emplois. Celles de ses dispositions qui sont relatives aux heures supplémentaires constituent de surcroît un encouragement au blocage des salaires, en incitant les employeurs qui le peuvent à proposer des heures supplémentaires à des salariés supposés volontaires, au détriment d'une augmentation collective et négociée des salaires.

La crise de 2008 et la récession consécutive, en rendant inutile le recours aux heures supplémentaires, ont fait échec à l'intention manifeste consistant à individualiser les salaires.

Le mécanisme introduit par la loi TEPA s'applique seulement aux salariés dont la rémunération est inférieure au

plafond de la sécurité sociale, c'est-à-dire aux travailleurs qui, parce qu'ils ont le plus besoin d'accroître leurs revenus, peuvent être conduits à accepter des heures supplémentaires pour un bénéfice somme toute modeste, particulièrement s'ils font partie des contribuables exonérés de l'impôt sur le revenu.

Après plusieurs années de blocage des salaires, les revendications portant sur le pouvoir d'achat sont aujourd'hui fortes ; elles s'exaspèrent en raison des difficultés quotidiennes, des informations disponibles sur les revenus considérables des dirigeants de grandes entreprises et du partage inégal des plus-values entre les actionnaires et les salariés.

De plus, comme le fait observer le Conseil des prélèvements obligatoires à propos des salariés qui n'effectuent pas d'heures supplémentaires, « la nécessité de combler la perte pour les finances publiques risque de peser sur leur pouvoir d'achat via des prélèvements obligatoires supplémentaires. »

Au total, pour les salariés concernés par les heures supplémentaires comme pour les autres, le bénéfice résultant du dispositif est largement illusoire, voire négatif.

La loi TEPA prend place dans la guerre de tranchées engagée par le patronat contre les lois de 2000 et 2002 réduisant le temps de travail et fixant à 35 heures la nouvelle durée légale hebdomadaire du travail.

Dans les branches comme dans de nombreuses entreprises, les partenaires sociaux sont parvenus, parfois difficilement, à des accords collectifs acceptables par les deux parties. Sur le terrain, le désir de rouvrir les négociations sur le temps de travail est donc modéré. C'est pourquoi les gouvernements, soucieux de faire l'économie d'un nouveau grand débat sur ce sujet, ont mis en place, depuis 2004, des dispositifs de contournement utilisables par les employeurs à la demande, et permettant d'accroître la flexibilité du travail en cas d'augmentation de l'activité : il s'est agi d'abord des heures choisies par accord individuel entre l'employeur et le salarié, introduites en 2004, puis de la loi du 20 août 2008.

En autorisant la rémunération des heures supplémentaires au tarif des heures normales, la loi TEPA s'inscrit dans ce processus d'éclatement de la durée du travail.

Ses défenseurs font notamment valoir que l'augmentation de la durée du travail, sans augmentation du coût du travail pour l'employeur, contribue à améliorer la compétitivité des entreprises françaises sur le plan international.

Je ne veux pas entrer dans des détails inutiles. Mais il est un fait avéré que l'amélioration de la compétitivité suppose d'agir sur d'autres facteurs, autrement plus importants, comme la recherche et le développement, la réindustrialisation ou la formation des travailleurs, etc.

Rechercher seulement la diminution du coût du travail conduit à des résultats limités, pour au moins deux raisons : la baisse est sans effet sur la nature et la qualité des biens exportés, et elle concerne, de plus en plus, des activités de service pour la plupart inexportables par nature.

En outre, le dispositif va à l'encontre des évolutions souhaitables sur le plan de la protection de la santé et de la sécurité des salariés : ceux-ci, pour gagner davantage, sont obligés de s'exposer à de nouvelles fatigues et à de nouveaux risques.

À cet égard, le dispositif doit être mis en rapport avec le sort réservé à la reconnaissance de la pénibilité, difficilement arrachée au patronat par les syndicats et introduite dans la loi du 9 novembre 2010 sur les retraites : nous voyons là quelle est la réalité de la préoccupation du Gouvernement sur ce sujet...

À propos du coût pour les finances publiques, notamment pour les finances sociales, du dispositif introduit par la loi TEPA dans le domaine des heures supplémentaires, il apparaît que les premières estimations ont vraiment été réalisées « au doigt mouillé »...

La perte de recettes devait être compensée par une augmentation des bénéfices des entreprises et une hausse de la consommation des salariés concernés : la relance de l'économie qui en résulterait devait entraîner une amélioration de l'emploi et des rentrées fiscales.

Ces espoirs ont malheureusement été déçus. Si les résultats du dispositif ont été nuls, voire négatifs, la contribution de ce dernier au déficit budgétaire s'est révélée en revanche bien réelle.

Le rapport présenté au Parlement par le Gouvernement en janvier 2009 évalue à 0,15 % l'effet positif de la mesure sur la croissance du PIB, ce qui correspond à un accroissement de 3 milliards d'euros.

Par comparaison, le coût fiscal et social du régime créé par la loi TEPA a été évalué à 4,4 milliards d'euros en 2009, puis à 4,1 milliards d'euros en 2010. Il convient d'ajouter à ces montants l'effet mécanique du dispositif sur l'allègement général des cotisations sociales patronales sur les bas salaires dans la limite de 1,6 fois le SMIC. Selon le Conseil des prélèvements obligatoires, « l'efficacité du dispositif semble très limitée, le gain en PIB étant en tout état de cause inférieur au coût de la mesure. »

En conséquence, le Conseil des prélèvements obligatoires propose la suppression du régime fiscal et social des heures supplémentaires issu de la loi TEPA.

Au total, compte tenu de l'absence de résultats des dispositions de la loi TEPA relatives aux heures supplémentaires, le coût de ces dernières pour les finances de l'État et les finances sociales apparaît totalement disproportionné. À ce seul titre, la loi TEPA constitue l'illustration parfaite d'une mauvaise gestion de l'économie, guidée par des considérations idéologiques et tendant à satisfaire des intérêts particuliers au détriment de l'intérêt général.

Ce dispositif pèse sur les salaires, freine la création d'emplois et coûte plusieurs milliards d'euros aux contribuables : il sert seulement les intérêts des employeurs, aux dépens de ceux de la société.

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

Ethique du sport et droits des sportifs

[Discussion générale]

par Jean-Jacques LOZACH, sénateur de la Creuse

[séance du lundi 30 mai 2011]

Enfin ! Tel est le mot qui m'est venu à l'esprit, monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, lorsque j'ai constaté qu'allait être soumis à la Haute Assemblée un texte abordant de manière large les enjeux du sport. Je serai direct : je ne crois pas que la proposition de loi de mes collègues du groupe du RDSE révolutionnera la gouvernance et la pratique du sport en France ; néanmoins, elle procède à de nécessaires adaptations, que nous attendions depuis longtemps.



Vous me permettez, madame la ministre, de regretter que votre administration n'ait toujours pas proposé depuis 2007 de grand projet de loi sur le sport, contrairement à ce qu'avaient promis vos prédécesseurs Bernard Laporte et Rama Yade.

On a beaucoup colloqué, on a commandé beaucoup de rapports et d'études, on nous a souvent parlé d'avant-projets de loi, mais la réflexion n'a, semble-t-il, pas dépassé ce stade et nous avons dû jusqu'ici nous contenter de textes purement circonstanciels – j'aurai l'occasion d'y revenir.

Malgré les avancées qu'elle permet, il nous faudra aller bien au-delà de la proposition de loi qui nous est soumise aujourd'hui. Je souhaite que, à terme, soit déposé devant la représentation nationale un texte fondateur sur le sport, qui définirait un véritable statut du sportif de haut niveau, qui, surtout, restaurerait une politique sportive exigeante et qui saurait équilibrer les exigences du sport de haut niveau et les besoins du sport pour tous.

En somme, j'attends un texte inspirateur d'une ambition majeure pour le sport français et générateur des moyens indispensables à une telle priorité.

Tout cela m'apparaît cependant bien illusoire, dans la mesure où le budget du sport se trouve réduit à portion congrue : il est certain que les crédits accordés pour l'année 2011 ne laissent pas beaucoup de place au rêve !

J'en viens au contenu du texte qu'il nous est proposé d'examiner. Celui-ci est globalement satisfaisant.

L'objectif de l'article 1er est tout à fait louable, et nous ne pouvons qu'y souscrire. Les récents événements qui ont touché la Fédération française de football ont montré à quel point l'éthique sportive pouvait parfois être mise à mal.

Je voudrais toutefois souligner deux points.

Tout d'abord, on a excessivement mis en cause la gestion du football par le monde amateur. Je pense, pour ma part, que les tristes événements que je viens de citer de façon elliptique auraient très bien pu se produire dans le cadre d'une gestion professionnelle du football français. Cessons d'accuser le monde amateur de tous les maux ! Il est la base de notre système sportif.

Certains appellent à une véritable gestion managériale du football. Je leur rappellerai simplement que le monde de l'entreprise n'est pas toujours, en matière d'éthique et de respect des autres, le meilleur modèle à suivre, loin s'en faut ! Il est toujours possible de professionnaliser une gouvernance sans en exclure la représentativité de sa base, faite du bénévolat de ses militants et de ses acteurs.

Ensuite, je souhaite que la critique ne se porte pas uniquement sur le football.

C'est un sport qui a les défauts de ses qualités. Il est immensément populaire partout dans le monde, pratiqué en masse et regardé par des milliards de spectateurs et téléspectateurs. Il est somme toute logique que le monde de l'argent et du business s'intéresse d'abord à lui. Il est également logique, mais néanmoins regrettable, que ce soit dans ce sport que l'on observe, de la part des joueurs, des dirigeants ou des supporters, des comportements parfois inacceptables, tout simplement à l'image de certaines conduites individuelles au sein d'une société souvent en perte de sens et de repères.

Le football n'a pas le monopole de ce type d'agissements. Les récentes déclarations d'un rugbyman international à propos de l'arbitrage sont venues rappeler que, dans toutes les disciplines, il importe de s'adonner à un effort de prévention et de sensibilisation.

À cet égard, les dispositions prévues à l'article 1er me semblent tout à fait honorables. Nous souhaitons que soit confirmé le vote de la commission, qui, comme nous le proposons au travers de notre amendement, a établi que la charte éthique élaborée par chaque fédération sportive, délégataire – rappelons-le – de service public, serait soumise à l'avis du Comité national olympique et sportif français, seul garant de l'unité et de l'autonomie du mouvement sportif.

Je regrette en revanche que les dispositions relatives au respect du développement durable initialement prévues à l'article 2 n'aient pas été conservées. Madame la ministre, vous vous êtes engagée à réintégrer dans le texte réglementaire d'application des chartes éthiques une référence à ces principes. Au-delà de l'affichage, il faudrait surtout que, dans ce domaine, les décrets soient publiés et les financements à la hauteur. On « déshabille » chaque jour un peu plus le Grenelle de l'environnement et on ne donne pas aux dispositions existantes les moyens de produire leurs effets !

Au risque de me répéter, j'insisterai encore sur le caractère essentiel du lien qui unit le monde amateur aux professionnels. Le haut niveau résulte de ces fondations constituées par les clubs et les trois millions de bénévoles qui les animent. C'est justement pour cette raison que l'article 4 de la proposition de loi ne nous convenait pas dans sa rédaction originelle. Nous nous félicitons de la suppression de cette disposition à l'issue des travaux

de la commission. Les termes employés semblaient, en effet, rendre possible la création de championnats professionnels fermés, sur le modèle du championnat de basket américain, avec une liste d'équipes fixe. On serait entré là dans un monde différent, celui du sport purement « business », dans lequel toute la dimension aléatoire consubstantielle à la compétition sportive aurait été dénaturée.

L'article 5, au contraire, nous semblait tout à fait audacieux et innovant dans sa rédaction originelle. L'instauration d'un salary cap, c'est-à-dire la fixation d'un montant maximum pour la part des salaires dans le budget d'un club professionnel, allait dans le bon sens. À notre plus grand regret, la commission a édulcoré considérablement la portée de cette disposition particulièrement novatrice et facteur de régulation, en lui retirant son aspect obligatoire.

J'ai tout à fait conscience qu'un tel système risquerait d'être préjudiciable à plusieurs niveaux. Les clubs de football craignent – et cela nous ramène au débat sur le droit à l'image collectif – la fuite des talents vers les clubs étrangers. Les responsables des sports moins « aisés » rappellent, de leur côté, que leurs pratiquants sont déjà assez faiblement rémunérés.

Oui, nous avons conscience de tout cela, mais nous estimons néanmoins qu'il faut s'engager vers une telle évolution afin qu'il y ait une adéquation entre le financement du sport et l'économie réelle. Le rugby français a montré qu'un tel système pouvait fonctionner ; aux autres sports de s'en inspirer, à partir de leurs spécificités.

Les dérives financières du sport le minent de l'intérieur, chaque jour un peu plus. Instaurer un salary cap, ce serait aller vers plus de moralité dans le sport. Cette mesure contribuera surtout à assainir les comptes de nombreux clubs professionnels, qui se sont laissés prendre dans une dérive salariale inflationniste sans fin.

Gardons cependant à l'esprit qu'un salary cap ne sera utile que si une réflexion est engagée à l'échelle du continent européen dans son ensemble. Le niveau pertinent est là, en raison d'une concurrence fiscale déloyale. Les mêmes règles du jeu doivent s'appliquer à tous. Il en va de l'équité de la pratique.

Nous examinerons donc un article 3 banalisé, mais un article 6 plus qu'étiré : celui-ci traite désormais, notamment, de la rémunération des agents sportifs, mais également des jeux en ligne et de la fraude sportive. C'est surprenant !

Nous sommes étonnés, car quelques sénateurs, dont j'étais, avaient alerté votre prédécesseur, madame la ministre, sur les risques des projets de loi relatifs à l'ouverture du marché des jeux en ligne et au statut des agents sportifs. Nos remarques n'avaient pas été prises en compte, car, à l'évidence, l'important était ailleurs : aller vite pour que tout soit prêt pour la Coupe du monde de football de 2010. Nous voyons aujourd'hui les défenseurs de ces projets qui viennent admettre à demi-mots que, oui, peut-être, ces textes ont fait entrer le loup dans la bergerie ! Pourquoi ne pas avoir donné la possibilité aux fédérations, voilà un an, d'abaisser la rémunération des agents sportifs ? En quoi la situation a-t-elle vraiment changé depuis lors ?

De la même façon, j'observe que l'on n'aura même pas attendu l'examen d'une « clause de revoyure » envisagée dans la loi pour chercher à moraliser davantage le marché des jeux en ligne. Tout cela justifie a posteriori les inquiétudes que nous avons exprimées en séance l'an passé et confirme également que, à vouloir sans cesse légiférer dans l'urgence, on prend le risque de devoir adapter la politique sportive au jour le jour, au fil des événements et des contraintes.

En ce qui concerne la formation des sportifs, là encore, le texte affiche de louables intentions, mais appelle des efforts de la part du Gouvernement. Certes, il semble important de proposer aux jeunes inscrits dans les centres de formation des aménagements horaires semblables à ceux dont bénéficient les sportifs de haut niveau, mais, plus largement, c'est à un véritable statut du sportif de haut niveau qu'il convient de réfléchir.

Il est urgent, notamment, d'assurer une meilleure protection sociale à tous ceux qui, parce que leur talent et leur travail leur permettent de briller dans les disciplines sportives, n'ont pas toujours le temps ou la possibilité de gagner leur vie tout en pratiquant leur passion. Au-delà, je m'étonne aussi que l'on évoque une territorialisation de la formation des jeunes sportifs, alors que, dans le même temps, on a partiellement démantelé le réseau régional des CREPS, les centres régionaux d'éducation

et de sport ! J'ai eu l'occasion de montrer dans un récent rapport que la RGPP, la révision générale des politiques publiques, avait été appliquée sans grand discernement à ces centres. Mais restons cohérents : on veut consolider le double projet. Fort bien ! Nous veillerons à la mise en œuvre de cette louable intention.

L'état de nos finances est ce qu'il est, me répondrez-vous sans doute, madame la ministre... C'est la réponse qui avait été faite à Pierre Bordry avant qu'il ne quitte la présidence de l'Agence française de lutte contre le dopage.

L'AFLD est un organe puissant et essentiel, mais qui doit batailler chaque année pour disposer des crédits nécessaires à son activité. Dans ce contexte, il me semble bien difficile de transférer l'intégralité des pouvoirs de sanction détenus par les fédérations à l'agence ! Avec quels moyens l'Agence assurerait-elle cette mission ?

Ce n'est pas faisable, mais ce n'est pas non plus souhaitable. Les fédérations estiment, et cela me semble légitime, qu'on les déresponsabiliserait en leur enlevant ce pouvoir de sanction en matière de dopage. Après tout, l'AFLD a déjà la possibilité d'intervenir si la sanction prononcée par une fédération ne lui convient pas.

En la matière, le droit existant me semble donc plus pertinent que les propositions contenues dans le présent texte ; je sais que le point de vue du groupe socialiste est partagé par nombre de nos collègues, et j'espère qu'il sera entendu.

J'en profite également pour saluer la volonté de prévoir des efforts supplémentaires en matière de lutte contre le dopage, via les chaînes de télévision publique. Pourquoi, en effet, ne pas profiter de la retransmission de compétitions pour rappeler les dangers du dopage et sensibiliser les sportifs ? Le dopage touche de plus en plus les amateurs, et ceux-ci n'ont pas forcément conscience de la portée de leurs actes. Nous sommes là au cœur d'une problématique de santé publique.

En définitive, j'aimerais remercier nos collègues du groupe RDSE de leur initiative : alors qu'il constitue un incontestable phénomène de société, voire le symbole même de la mondialisation, le sport n'est malheureusement que peu traité dans cette assemblée. Leur texte nous donne l'occasion d'évoquer des enjeux essentiels.

Le groupe socialiste est a priori favorable à ce texte. Nous nous réservons néanmoins le droit d'adapter notre vote final en fonction de son évolution au cours des prochaines heures.

Je m'inquiète, notamment, de l'amendement déposé par M. le rapporteur tendant à insérer un article additionnel après l'article 6 et visant à donner aux clubs sportifs la possibilité de choisir leur statut – société à responsabilité limitée, société anonyme ou société par actions simplifiée. Cette évolution ne me semble pas souhaitable. Ce serait rompre avec les principes actuels du sport et aller encore plus vers une financiarisation que nous ne souhaitons pas. Si cet amendement recevait un vote favorable, nous nous verrions dans l'obligation de nous abstenir sur l'ensemble du texte.

Enfin, j'espère que cette proposition de loi sera suivie des aménagements qu'elle appelle. La politique sportive française exige des idéaux, des finalités de grande portée, des efforts supplémentaires, financiers, bien sûr, mais pas seulement. Je compte sur vous, madame la ministre, pour agir de façon à défendre les valeurs du sport et les intérêts des sportifs.

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

Ethique du sport et droits des sportifs

[Discussion générale]

par **Claude DOMEIZEL**, sénateur des Alpes-de-Haute-Provence

[séance du lundi 30 mai 2011]

Monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, nous ne pouvons que nous réjouir de débattre aujourd'hui, sur l'initiative de nos collègues du RDSE, du renforcement de l'éthique du sport et des droits des sportifs.



Cette proposition de loi porte sur un sujet qui est toujours d'actualité, car le sport tient une grande place dans la vie quotidienne de nos concitoyens, qu'ils soient pratiquants, amateurs ou supporters. Les élus marseillais et les Marseillais en général ne me démentiront pas si j'affirme que l'OM est un élément d'intégration non négligeable dans la vie sociale de Marseille !

Je ne reviendrai pas sur les arguments développés avant moi par mon collègue Jean-Jacques Lozach.

Je voudrais axer mon propos sur un thème que la proposition de loi aborde peu et que notre collègue René-Pierre Signé a développé en commission : le sport et l'argent. Pour ce faire, je m'en tiendrai à une seule discipline sportive, le football. Celui-ci, certes, est avant tout un business – il draine plus de 4 milliards d'euros en France –, mais il nécessite une régulation publique urgente. En Ligue 1, le salaire moyen dépasse les 50 000 euros mensuels... Et la rémunération des stars européennes se calcule désormais en centaines de milliers d'euros par semaine.

Les droits télévisuels ont été multipliés par 600 en France en vingt-cinq ans, passant de 1,2 million d'euros en 1985 à 668 millions d'euros aujourd'hui. Malgré cela, les recettes commerciales pérennes ne suffisent pas à couvrir l'explosion des charges salariales.

Le plus malsain est la spéculation financière sur le « prix » des joueurs. Tant que le marché des footballeurs est à la hausse, les clubs engrangent des plus-values. Bien sûr, cette hausse est entretenue artificiellement par les clubs, qui y ont tous intérêt pour boucler leurs budgets, par les agents des joueurs, rémunérés sur ce prix de vente, mais aussi par le système comptable qui autorise – exception sans équivalent dans aucun autre secteur économique ! – à considérer les joueurs comme des actifs financiers, gonflant ainsi artificiellement le bilan des clubs.

Les chiffres donnent quelques raisons d'être alarmistes. D'une saison à l'autre, le déficit de la Ligue 1 est passé de 14,7 à 114,1 millions d'euros, tandis que ses fonds propres fondaient de 265,6 à 189 millions d'euros. Toutefois, la principale cause du marasme est la chute brutale des recettes issues des transferts. Passées de 215 millions d'euros en 2008-2009 à 125 millions d'euros en 2009-2010, celles-ci n'ont plus permis de compenser des pertes d'exploitation, hors transferts, qui sont abyssales – elles s'élèvent à 300 millions d'euros.

L'argent a tout gangrené, et les principes de Coubertin sont souvent, sinon passés par pertes et profits, du moins relégués à l'arrière-plan. Si le sport peut être porteur de cohésion sociale, il peut donner lieu, a contrario, à de nombreuses dérives antithétiques aux valeurs qu'il est censé promouvoir. Ainsi, est-il normal que l'on soit obligé de mettre en place des armées de policiers avant certains matchs ? Comme René-Pierre Signé, je suis choqué du langage guerrier employé dans les stades et de certains commentaires tenus à la radio et à la télévision. Pendant ce temps, le sport amateur végète, et nous sommes bien loin des valeurs du sport et de son rôle d'éducation de la jeunesse ! Pourtant, sans les milliers de bénévoles qui font vivre chaque jour le sport amateur sur nos territoires, c'est toute l'originalité et la spécificité de notre système sportif qui s'effondrerait !

C'est pourquoi nous sommes tant attachés, mes collègues du groupe socialiste et moi-même, au principe d'unité et de solidarité entre les sports amateur et professionnel.

Néanmoins, peut-on parler d'éthique en se voilant la face ? Les pouvoirs publics tentent, depuis des années, de corriger ces dangereuses dérives, mais un grand pas reste encore à faire pour satisfaire une éthique digne de ce nom.

Le sport revêt un caractère de spectacle de plus en plus prononcé. Oui, on s'éloigne du précepte de Pierre de Coubertin : « L'essentiel est de participer ». Oui, on s'écarte de sa dimension éducative « de solidarité, de loyauté, de fraternité et de respect de soi et des autres », comme le soulignent les auteurs de la proposition de loi.

Je regrette également que l'accent ne soit pas assez mis sur les missions de service public du sport, au travers d'une politique volontariste de valorisation de son rôle social et éducatif.

De l'objectif du sport pour tous, nous avons évolué, d'année en année, vers un ciblage de plus en plus pointu des publics bénéficiaires du CNDS, le Centre national pour le développement du sport.

En revanche, le caractère précipité de la décision du Gouvernement, que nous avons alors largement dénoncée, de légaliser les paris sportifs en ligne à la veille de la Coupe du monde de football s'est depuis lors confirmé ! Et c'est la majorité elle-même qui nous en apporte la preuve puisque, à peine un an après la promulgation de ce texte, elle éprouve le besoin de remettre sur le métier son ouvrage.

D'ailleurs, les députés Filipetti et Lamour dans un tout récent rapport abondent en ce sens, en reconnaissant également l'échec de cette loi dans la lutte contre le marché illégal des jeux en ligne, pour laquelle les opérateurs agréés ne se sont pas impliqués et les organes de contrôle trop peu armés.

Actuellement, l'argent est omniprésent, des dérives dans la vente des billets jusqu'aux paris fondés sur les compétitions en passant par les salaires des joueurs et le coût des transferts !

Tout cela ne peut être de bon exemple pour les jeunes. Les budgets démesurés des clubs et leur niveau d'endettement sont en complet décalage avec les maigres possibilités dont dispose le sport amateur.

Je voudrais de nouveau exprimer le découragement que peuvent ressentir les présidents de clubs associatifs ou les maires ruraux qui entendent parler de millions d'euros, alors qu'ils éprouvent des difficultés à joindre les deux bouts !

Il y a quelques mois, je m'interrogeais en commission sur le coût des états généraux du football. J'attends encore la réponse !

Les clubs amateurs ne comprennent pas pourquoi ils ne sont pas plus aidés, surtout s'il est vrai que certaines ligues disposent de réserves considérables.

Si mon propos peut paraître excessif et pessimiste, il est malheureusement réaliste. Aussi ce sujet méritait-il que nous nous y attardions un moment lors du présent débat sur l'éthique du sport.

Cela dit, nous accueillons avec un regard favorable l'initiative du groupe du RDSE, qui a déposé cette proposition de loi. Nous participerons activement à l'examen des articles pour améliorer ce texte, en particulier en matière de lutte contre le dopage.

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

Ethique du sport et droits des sportifs Explication de vote

par Jean-Jacques LOZACH, sénateur de la Creuse

[séance du lundi 30 mai 2011]

Avant d'expliquer le vote du groupe socialiste, je tiens à remercier le président Yvon Collin et ses collègues du groupe RDSE. Ils nous ont donné l'occasion, cet après-midi, de débattre des enjeux inhérents au sport moderne, qui est devenu un phénomène de société, et de le faire « à froid », si je puis dire, en dehors de toute urgence ou considérations d'actualité.



Cette proposition de loi réaffirme des principes, des valeurs morales et sociales portées par l'activité sportive. Le sport est une réalité ambiguë, paradoxale, complexe qui, comme disait Esope au sujet de la langue, est « la meilleure et la pire des choses » : tout dépend de l'usage que l'on en fait.

Il nous appartient, à nous puissance publique, d'en prévenir et combattre les dérives, d'en valoriser les apports positifs pour le lien social et l'épanouissement individuel ou bien encore pour les progrès économiques. Il est évidemment essentiel d'inscrire ces principes dans le texte de loi, mais il faut également les décliner de manière concrète et contractuelle, notamment en liaison avec le mouvement sportif.

Si nous regrettons que le plafonnement de la masse salariale des clubs soit soumis au bon vouloir des fédérations sportives, nous n'en mesurons pas moins l'avancée que constitue l'introduction d'un tel principe dans le code du sport. J'espère que l'audace de la fédération de rugby en matière de régulation économique et de transparence servira d'exemple, maintenant que le salary cap bénéficie d'une validation législative.

À notre satisfaction, nous sommes parvenus à faire évoluer le dispositif de la proposition de loi sur plusieurs points, notamment : le maintien du pouvoir de sanction administrative des fédérations sportives, qui constituait pour notre groupe l'un des enjeux fondamentaux de ce texte ; l'habilitation des échanges d'informations entre l'AFLD et les agences nationales antidopage étrangères ; la possibilité pour l'AFLD de prendre des mesures de sanction sur le fondement de ces informations.

Néanmoins, notre satisfaction est toute relative. Nous avons conditionné notre vote au sort réservé à l'amendement de M. le rapporteur sur le statut des sociétés sportives. Nous considérons que son adoption dénature partiellement la proposition de loi de nos collègues du groupe RDSE. Je le concède, madame la ministre, il y a eu un petit moment de flottement sur ce point très précis.

Compte tenu de ces différentes considérations et des avancées que vous avez bien voulu accepter ou concéder, je vous indique que le groupe socialiste votera pour cette proposition de loi du groupe RDSE.

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

Fonctionnement des institutions de la Polynésie française

[Discussion générale]

par Richard TUHEIAVA, sénateur de la Polynésie française

[séance du mardi 31 mai 2011]

Monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, quatre ans – quatre ans seulement ! – se sont écoulés depuis la dernière modification de la loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française. La loi organique du 7 décembre 2007, dite « loi Estrosi », qui devait tendre – c'était son intitulé exact – à renforcer la stabilité des institutions et la transparence de la vie politique en Polynésie française, a été un échec, tout au moins sur le premier point : elle n'a pas atteint l'objectif principal qui lui a été fixé, à savoir celui d'assurer une stabilité politique dans le fonctionnement des institutions de la collectivité d'outre-mer de Polynésie française.



Ainsi, neuf renversements de gouvernement par l'adoption de motions de censure, puis de motions de défiance sont intervenus, onze gouvernements en à peine sept ans se sont succédé. N'est-il pas temps de s'interroger sur la pertinence d'une nouvelle modification du système électoral, qui ne serait qu'une pommade superficielle, destinée, une fois de plus, à masquer le fond du problème ?

Mes chers collègues, n'observons-nous pas encore la situation démocratique polynésienne du mauvais côté de la lorgnette ? Sommes-nous sûrs et certains d'avoir analysé avec toute l'honnêteté intellectuelle nécessaire la problématique politique polynésienne ? Sommes-nous sûrs et certains d'avoir identifié objectivement et traité scrupuleusement les « racines du mal » ? En effet, plutôt que de nous appesantir sur les symptômes, nous sommes-nous réellement intéressés aux causes profondes de la maladie ?

Depuis l'adoption par le Parlement de la loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française en 2004 – je vous fais grâce du contexte local dans lequel celui-ci a été voté... –, depuis les joutes politiques locales de tous bords qui se sont ensuivies trop souvent, sous le regard « bienveillant » de « Paris » – permettez-moi ce cynisme, madame la ministre, car vous savez que vous n'êtes pas visée personnellement depuis cette tribune –, il est devenu évident dans la conscience politique collective polynésienne qui prévaut au niveau local que la stratégie parisienne n'a cherché, à partir de 2007, où c'est devenu énorme, qu'à remplacer la classe politique au pouvoir par une autre, ... une autre classe politique qui travaillerait bien évidemment dans le sens de la continuité des acquis institutionnels au sein de l'article 74 de la Constitution.

Cette autre classe politique locale n'aura pourtant jamais réussi à complètement s'affranchir et s'émanciper des stigmates du passé, que ce soit sur le plan judiciaire ou sur le plan financier. Plus particulièrement, elle continue, sous le couvert d'une approche politique plutôt centriste donc modérée, de se qualifier néanmoins d'autonomiste pour continuer de séduire « Paris ».

Cette autre classe politique n'aura jamais vraiment réussi à dépasser les clivages idéologiques d'antan, clivages vivaces, je le concède, tant le poids de l'histoire politique polynésienne reste lourd et a tendance à s'alourdir d'année en année. La simple vérité, à mes yeux, est criante et pourtant on ne la voit pas, ou du moins refuse-t-on de la voir, par tolérance ou par sympathie, mes chers collègues. La vérité, c'est qu'il est difficile de bien poursuivre quand on a mal commencé. Toute l'histoire politique polynésienne nous révèle, sans détour ni évitement, comment les choses avaient mal commencé et comment, en près d'un siècle, l'État d'alors a dû dépenser une énergie colossale ainsi que des sommes d'argent vertigineuses en direction de ses possessions ultramarines du Pacifique, dont la Polynésie

française, pour tenter de camoufler ce « mauvais démarrage » grâce à des artifices institutionnels qui se révèlent hors de prix aujourd'hui : une véritable fuite en avant, légitimée en cela par la stratégie gaullienne des années cinquante et soixante.

Le reste, tout le monde le connaît : la véritable politique coloniale ultramarine dans le Pacifique n'aura été, pendant ces quarante dernières années, qu'un difficile rapport de forces entre, d'une part, les ambitions internationales d'un complexe militaro-industriel puissant qui a gouverné la politique énergétique nationale et, d'autre part, les exigences budgétaires de Bercy qui ont permis de gommer l'ampleur de la dette publique nationale aux yeux des Français de l'hexagone.

C'est vous dire quels avaient pu être les défis humains relevés par certaines personnalités telles que Maurice Lenormand, Pouvanaa a Oopa, qui fut sénateur, ou certains mouvements politiques locaux tels que le FLNKS ou le Tavini Huiraatira-FLP, pour ne prendre que les exemples calédonien et polynésien, personnalités ou mouvements qui ne s'inscrivaient certainement pas dans la logique de l'époque.

Depuis 2004, la gouvernance territoriale en Polynésie française a connu une profonde mutation, un choc démocratique terrible, sans commune mesure dans toute l'histoire polynésienne, et l'histoire continue d'ailleurs de s'écrire sous nos yeux. À partir de 2007, elle a connu un second virage sans précédent, la gouvernance nationale ayant connu un changement brutal.

Plus rien n'allait être comme avant : le traditionnel schéma politique et financier Paris-Papeete allait durablement, devrais-je dire définitivement, voler en éclat. Et, du coup, l'outil institutionnel statutaire polynésien a entamé, lui aussi, une phase de mutations profondes de 2004 à 2007, car il s'est révélé de plus en plus inadapté, surdimensionné et coûteux au regard de la nouvelle forme de gouvernance locale, aux antipodes de celle qui était programmée. Mais également cet outil statutaire allait se retrouver en déphasage complet par rapport aux attentes des acteurs du tissu économique et social polynésien, lui-même surdimensionné et « dopé » par l'ère nucléaire, tissu qui allait subir un choc existentiel sans précédent dont tous les effets n'ont pas encore été ressentis.

Pis, une longue série d'effets collatéraux allait s'ensuivre. Je me limiterai toutefois à la problématique de la très théorique libre administration des communes polynésiennes. Non seulement cet exemple n'est pas innocent, mais le Sénat est le lieu institutionnel parfait pour l'évoquer.

Ainsi, la gouvernance polynésienne locale à l'échelon communal allait, elle aussi, affronter de plein fouet les effets d'une mutation profonde.

Il n'avait alors échappé à personne – mais cela n'avait pas non plus gêné grand-monde ! – que les communes polynésiennes, qui bénéficiaient jusqu'alors d'une situation budgétaire et sociale plutôt confortable, étaient dans une situation d'« exception institutionnelle ». Vous avouerez, mes chers collègues, qu'il est tout de même paradoxal de constater qu'une collectivité territoriale de la République régie par l'article 74 puisse compter en son sein une autre collectivité territoriale de rang constitutionnel identique et que, dans le même temps, la première puisse maîtriser la fiscalité de la seconde, financer 95 % de son fonctionnement, présider son comité de répartition des fonds de fonctionnement et d'investissement, lui imposer de facto de nouvelles compétences, tout en inscrivant angéliquement dans sa loi statutaire le principe de libre administration des collectivités territoriales reconnu à la seconde.

Nos communes polynésiennes ont commencé, à partir de 2004, à subir les effets d'une rupture de la gouvernance clientéliste d'alors, ainsi que nos brillants collègues Bernard Frimat et Christian Cointat l'ont relevé dans leur rapport de 2008, adopté par la commission des lois, et à se heurter à la dure réalité du paradoxe institutionnel que je viens de rappeler.

Madame la ministre, mes chers collègues, il y a une autre donnée qui n'a peut-être pas été suffisamment relevée par nos deux éminents collègues à l'époque. Nous ne leur en tenons pas rigueur parce qu'elle n'avait pas encore été, à l'époque, suffisamment éprouvée dans le temps : bon nombre de représentants à l'assemblée de la Polynésie française exerçaient également les fonctions de maires dans diverses communes polynésiennes sans que ce conflit d'intérêts, à peine avoué, ait alors pris de réelle ampleur, l'ancien système gommant suffisamment les travers d'une telle situation.

Ainsi, le paradoxe découlant de la présence d'une collectivité territoriale de la République au sein d'une autre collectivité territoriale de la République n'engendrait pas de réels conflits d'intérêts au plan local tant que les choses allaient dans le sens – permettez-moi l'expression – de « l'axe politique dominant ».

Mais que s'est-il passé lorsque les intérêts locaux d'une libre administration des communes polynésiennes, notamment dans l'exercice de compétences légales budgétairement encombrantes, pour le transfert desquelles elles n'avaient pas eu droit à la parole, se sont heurtés aux intérêts légitimes locaux d'une autre collectivité territoriale – la Polynésie française –, qui s'est démocratiquement, par les urnes, trouvée en posture de méfiance, et quelquefois de défiance, par rapport aux intérêts de l'exécutif national ?

La conséquence directe a été claire : les maires, notamment des archipels, qui étaient également représentants à l'assemblée de la Polynésie française ont amorcé, puis adopté, une posture politique gouvernée par les intérêts géographiques locaux des populations qui les ont élus.

L'appellation, devenue injustement péjorative, d'îliens, avec les travers connus que celle-ci évoque en termes de nomadisme politique à l'assemblée de la Polynésie française, est née de ce comportement politique insulaire qui défie les lois de la démocratie à l'occidentale et dont la cause remonte en réalité aux racines du dispositif institutionnel et statutaire de la collectivité d'outre-mer de la Polynésie française.

A-t-on traité de cette problématique en 2007, lors de l'examen de la loi Estrosi par le Parlement ? Non ! L'a-t-on intégrée dans le projet de loi organique déclaré d'urgence, qui a été déposé en avril 2011, après que M. Temaru a été réélu à la présidence de la Polynésie française ? Pas davantage ! A-t-on intégré le fait que la gestion en bonus pater familias de la Polynésie française aurait exigé que cette collectivité dispose du temps nécessaire pour remettre sereinement à plat son modèle économique, voire son modèle de développement ? Sur ce point très précis, j'ai eu l'occasion, madame la ministre, de vous poser l'année dernière une question d'actualité à l'occasion d'un grave conflit social qui avait bloqué la ville de Papeete.

Que devrions-nous considérer d'abord, le modèle institutionnel ou le modèle économique ? Lequel doit s'adapter à l'autre ?

Mon analyse est sans compromission, mes chers collègues : au fond, la réponse à cette question est tout simplement de savoir de quel côté on se place pour l'aborder et la traiter.

Et je prends la liberté et la responsabilité de faire céder mon propos à la séduction de l'évidence, ici à cette tribune nationale.

Si la priorité est le développement économique et social de la collectivité ultramarine polynésienne, passant obligatoirement par une refonte globale du modèle existant, qui a atteint ses limites, alors nous nous placerons du côté des intérêts prioritaires de la Polynésie, laquelle n'attend que cela. Une trêve institutionnelle de courte ou de moyenne durée ne saurait faire que le plus grand bien à nos populations, à notre peuple polynésien. Les Calédoniens ont bénéficié, parce que la situation de crise des années 1980 avait atteint un paroxysme en 1988, date à laquelle on approcha de la guerre civile, d'un cadre institutionnel contractuel sous le parrainage de l'État. Les Polynésiens n'ont pas pu bénéficier d'un tel privilège, même à partir de 2004, quand tout a été fait pour démettre des rênes du pouvoir la classe politique émergente dite « indépendantiste » ou, je préfère ce terme, « souverainiste ».

En revanche, si la priorité est la sécurisation institutionnelle du statut, régi par l'article 74 de la Constitution, de collectivité d'outre-mer de la Polynésie française au sein de la République, passant par un nouveau « lifting statutaire » du système électoral destiné à garantir la pérennité des acquis institutionnels et régionaux dans l'outre-mer, zone géopolitique émergente, et à favoriser l'émergence d'une classe politique plutôt « compréhensive » des intérêts supérieurs de la nation, alors nous serions bien dans une stratégie d'État destinée à garantir ses intérêts prioritaires. D'évidence, c'est le second choix qui s'impose à nous avec l'examen de ce texte qui, pourtant, recèle des intentions louables. Un autre élément embarrassant relatif au débat sur la stabilité des institutions de la Polynésie française a aussi été escamoté au nom de la tradition républicaine, alors même que la Constitution française ne l'interdit pas formellement.

En effet, la stabilité politique aurait pu être assurée en repensant le mode d'élection du président de la collectivité d'outre-mer de la Polynésie française.

Dans l'article 1er de la loi organique, il est écrit que la « Polynésie française se gouverne démocratiquement par ses représentants élus ».

Aux yeux des acteurs économiques et sociaux en Polynésie française, mais aussi des partenaires politiques et des organisations intergouvernementales de la région Pacifique, l'instabilité politique en Polynésie française se manifeste concrètement – avouons-le ! – par le renversement du président élu et, par un effet domino, du gouvernement.

Instaurer un régime présidentiel en déconnectant l'élection du président du bon vouloir des représentants de l'assemblée de la Polynésie française assurerait la pérennité de la première institution de cette collectivité d'outre-mer au sein de la République.

Une des pistes à explorer serait l'élection au suffrage direct, solution que le Gouvernement semble écarter d'emblée – nous en avons déjà discuté –, au nom d'une tradition jacobine à peine avouée, tradition qui n'avait pourtant pas privé celui-ci d'accorder en 1989 le régime du gel du corps électoral aux élections provinciales et territoriales en Nouvelle-Calédonie mais également la valeur législative complète aux lois de pays adoptées par le congrès de cette autre collectivité d'outre-mer au sein de la République.

En d'autres termes, ce qui serait choquant dans l'une des collectivités d'outre-mer ne le serait pas dans une autre... Pourtant, la légitimité du président de la Polynésie française élu n'en serait que renforcée et ne dépendrait plus des alliances de circonstances évoquées dans l'exposé des motifs du projet de loi organique dont nous discutons cet après-midi.

Dans un contexte économique dégradé, il est impossible à un responsable de gouvernement de mener à terme une quelconque politique, quel qu'en soit le domaine, lorsque la propre échéance de ses fonctions est incertaine. Il est impératif pour le président que la durée de son mandat soit fixée, tout comme pour le pilote de l'avion d'avoir un cap et de s'y tenir.

C'est pourquoi je ne souscris pas à l'abréviation anticipée d'un mandat.

Bien entendu, l'option d'une élection au suffrage direct nécessite de concevoir différemment les missions et les relations des différentes institutions entre elles. Je dois avouer avoir pensé à déposer quelques amendements en ce sens. Mais la tâche s'est révélée trop compliquée pour le faire dans le cadre de ce texte.

Si l'option d'une élection au suffrage direct du président de la Polynésie française ne recueille pas forcément l'aval de tous en raison de sa ressemblance avec celle du Président de la République et de la tradition jacobine de l'unicité de la République française, il n'en demeure pas moins que le collège électoral qui élirait le président de la Polynésie française au plan local pourrait être élargi. Le corps de grands électeurs définis pourrait être renouvelé sur la même périodicité.

Ce sont des pistes que j'ouvre devant vous, madame la ministre, mes chers collègues, et sur lesquelles je vous invite à réfléchir. Le moment viendra où nous aborderons de nouveau cette problématique.

Dans l'attente d'une révision plus complète du statut de la Polynésie française qui conférerait à celle-ci une réelle autonomie et non pas une pseudo-souveraineté factice au plan territorial, je vous proposerai aujourd'hui quelques retouches du texte de la commission. Je tiens à souligner le travail que celle-ci, et particulièrement son rapporteur, a effectué en adoptant quelques modifications de fond, notamment le principe de l'unicité du territoire de la Polynésie française au même titre que celui de l'unicité de la République.

À mon sens, l'unicité est le socle du modèle institutionnel et démocratique de la Polynésie de demain, même si vous ne semblez pas l'accepter.

Les quelques modifications de fond qu'a adoptées la commission des lois me pousseront à voter en faveur du projet de loi organique, même s'il reste, à mon avis, nécessairement provisoire.

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

Fonctionnement des institutions de la Polynésie française

[Discussion générale]

par **Bernard FRIMAT**, sénateur du Nord

[séance du mardi 31 mai 2011]

Madame la présidente, madame la ministre, mes chers collègues, je ne vous ferai pas une nouvelle présentation du projet de loi. Je vous épargnerai également une nouvelle saga de l'instabilité en Polynésie française. Madame la ministre, permettez-moi simplement de rappeler que c'est la troisième fois que la Haute Assemblée se penche sur ce sujet. Je me souviens des deux discussions précédentes. Que les temps changent !



En 2004, notre collègue Gaston Flosse, en majesté dans cet hémicycle, faisait adopter ses amendements les uns après les autres, s'appuyant sur des avis favorables du ministre. Il construisait ainsi ce qui devait être son triomphe aux élections qui allaient suivre. Et le mode électoral était fabriqué ici même, en séance, à l'aide d'un amendement.

On a toutefois vérifié ce jour-là, une fois de plus, que, lorsqu'on définit un mode de scrutin dans le but de gagner, avec une volonté de prédéterminer les résultats, cela ne marche pas.

Nous connaissons tous l'épisode tragico-comique de cette soirée électorale qui s'arrête, de ces programmes de télévision qui s'interrompent, avec divines surprises pour les uns, abomination et désolation pour les autres. J'évoque bien entendu l'élection du président Oscar Temaru, qui allait donc mettre en œuvre le statut défini par la loi organique de 2004, dont le costume n'avait pas été dessiné pour lui : telle est la souveraineté du peuple...

On a parlé d'instabilité. Mais l'histoire s'écrit et elle s'analyse ! Madame la ministre, nous devons tous avoir en mémoire que la première instabilité a été organisée, provoquée, instrumentalisée par le Gouvernement de l'époque, qui ne supportait pas ce qui s'était passé en Polynésie. Tout était bon alors pour renverser celui qui se trouvait à la tête de la Polynésie française. Et c'est à ce moment que le cycle d'instabilité s'est enclenché, par des débauchages individuels dans des majorités très étroites. Et puis, la machine a continué... pour en arriver à l'« épisode Estrosi », à savoir le statut défini par les lois organique et ordinaire du 7 décembre 2007. Christian Cointat avait alors succédé à Lucien Lanier comme rapporteur. Je veux d'ailleurs rendre hommage au travail qu'il avait accompli à l'époque, non sur la partie du texte qui intéressait le ministre, mais sur tout ce qui concernait la transparence financière. En effet, quand les livres s'étaient ouverts, était apparue la nécessité d'aboutir à une plus grande transparence financière, d'installer des commissions consultatives, d'écouter les préconisations de la chambre régionale des comptes, de mettre fin à un certain nombre de pratiques, comme l'expansion des cabinets présidentiels – je n'ose citer les chiffres, par peur de me tromper.

Cet aspect de la loi de 2007 avait reçu le soutien de l'opposition, parce qu'il développait le principe de la transparence et recherchait la rigueur.

S'agissant de l'autre partie du texte, nous avons passé notre temps, aux côtés du rapporteur, qui subissait les contraintes de sa fonction, à affirmer que changer de système électoral et supprimer la prime majoritaire allaient provoquer l'instabilité : monsieur Estrosi, répétitions-nous, votre loi n'est pas une loi de stabilité ; c'est une loi d'instabilité ! Malheureusement, les faits nous ont donné raison. Alors qu'il s'agissait, là encore, d'un scrutin répondant à une commande, qui devait amener au pouvoir ceux qui avaient la faveur du ministre, il a lui aussi échoué et débouché sur l'instabilité.

Et quel paradoxe : s'il n'avait pas été modifié, le mode de scrutin instauré en 2004 aurait, lui, permis de dégager en Polynésie française une majorité stable... Et nous en sommes arrivés à la troisième station – je pourrais presque dire la quatrième, puisque entre-temps a été inventé un système qui n'a jamais été appliqué : la Polynésie française tombe pour la troisième fois !

Quel est le sens de tout cela ?

Madame la ministre, je connais les contraintes qui pèsent sur vous. Vous nous parlez du respect de l'autonomie, ce que je salue, du respect du vote des polynésiens, ce que je salue également. Mais, dans le projet que vous nous présentez, essayez de respecter également l'avis du Parlement !

Sur toutes les travées de notre assemblée, les orateurs réclament une circonscription unique, parce qu'il faut préserver l'unicité de la Polynésie française. Par ailleurs, un scrutin démocratique suppose que la liste qui a obtenu le plus de voix sur la totalité du pays concerné bénéficie de la prime majoritaire. Nous ne disons rien d'autre ! Or ce principe démocratique ne peut-être garanti que par l'unicité de la circonscription.

La commission des lois du Sénat, au sein de laquelle les différences sont fortes, arrive cependant à atténuer celles-ci quand il s'agit de l'outre-mer, parce que nous défendons ensemble un objectif commun : voir l'outre-mer réussir. Nous sommes désolés de constater que chaque projet de loi sur l'outre-mer est examiné selon la procédure accélérée ; nous sommes désolés de constater que, chaque fois que l'on parle de l'outre-mer, l'aspect institutionnel est privilégié. En effet, au-delà des questions institutionnelles, il y a le développement économique, il y a le développement humain, et c'est lui qui importe !

S'agissant du découpage proposé par le Gouvernement, je ne voudrais pas être désagréable – vous savez bien que je devrais me forcer pour en arriver à une telle extrémité ! –, mais de mauvais esprits pourraient y voir une volonté de manipulation, consistant à confiner des voix dans un coin. Lorsque nous avons discuté du projet de loi relatif aux collectivités de Guyane et de Martinique, je vous l'ai dit, madame la ministre : il n'existe pas de découpage parfait !

Même M. Marleix, si nous l'interroignons, le reconnaîtrait au fond de lui-même : il sait, parce qu'il les opère, que ses découpages sont particulièrement imparfaits !

Au-delà de ces considérations, il importe de conserver la circonscription unique, de façon à respecter la démocratie.

La commission des lois du Sénat a travaillé : elle est parvenue à une position unanime sur la circonscription unique. Ensuite, on peut relever des divergences sur les découpages au sein de cette circonscription, car aucun découpage n'emporte l'adhésion par lui-même. Madame la ministre, vous devez tenir compte de la position du Sénat, parce qu'elle est de nature à vous aider à poser la règle du jeu. Au-delà, je vous l'accorde volontiers, aucun système institutionnel ne peut garantir la stabilité, quand les hommes qui sont investis d'un mandat ne se considèrent plus comme comptables de ce mandat. Si nous entrons dans un jeu d'alliances, le plus beau système peut voir ses effets pervers. En l'espèce, faisons ce qui est en notre pouvoir, construisons un système qui, si les comportements des élus restent démocratiques, conduise à la stabilité ! Telle est la solution que vous propose le rapporteur.

S'agissant de la motion de défiance, la commission des lois a adopté la même position que pour la Martinique et la Guyane. N'inventons pas une motion de défiance telle, avec cette exigence des trois cinquièmes, qu'elle ne puisse jamais être utilisée ! Reprenons des règles éprouvées, qui forment un ensemble cohérent : la motion de défiance doit être signée par un tiers des membres de l'assemblée, être adoptée à la majorité absolue et chaque membre ne peut signer qu'une motion par an.

La commission des lois a donc réalisé un travail important. Mon groupe aurait été opposé au texte s'il avait conservé cette disposition essentielle qui brisait l'unicité de la Polynésie française. À partir du moment où, grâce à quelques ajustements, la commission a rétabli cette unicité, j'ai bon espoir que nous puissions, au cours de cet après-midi, joindre nos voix à celles de la majorité sénatoriale, non pas que cela représente un but à mes yeux, car je m'accommode très bien de l'hypothèse contraire, mais quand nous pouvons nous retrouver sur un point qui est considéré comme essentiel par le Sénat, il n'y a aucune raison de s'en priver !

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

Statut général des fonctionnaires des communes de Polynésie française

[Discussion générale]

par Richard TUHEIAVA, sénateur de Polynésie française

[séance du mardi 31 mai 2011]

Madame la présidente, madame le ministre, mes chers collègues, nous procédons à la deuxième lecture de la proposition de loi que j'ai déposée, le 4 octobre 2010, avec les membres du groupe socialiste et en concertation avec mon collègue député-maire de Papara, Bruno Sandras. Permettez-moi de souligner d'emblée la qualité des travaux parlementaires réalisés depuis dans les deux chambres. À cet égard, je remercie notamment Jean-Pierre Vial, pour son travail précis et efficace.



En effet, nous avons pu consacrer à ce texte le temps nécessaire, au regard de l'importance des enjeux considérés et des principes de bon fonctionnement des institutions parlementaires. Sur ce dernier point, je me réjouis que le Parlement ait été à l'initiative de la démarche, qu'il se soit fait entendre du Gouvernement, dans un climat apaisé, et que les deux lectures aient permis l'amélioration du texte d'origine, avec des progrès techniques significatifs, dans un esprit de consensus exemplaire – je le constate encore ce soir –, sans pour autant que la richesse des débats en soit atténuée. Cette qualité des débats correspond, j'en suis convaincu, au rôle que doit tenir cette réforme, tant pour l'avenir des communes de la Polynésie française que pour la situation des agents communaux qui œuvreront à leur service.

Je ne reviendrai pas sur les raisons ayant présidé à la modernisation de l'ordonnance de 2005 qui porte création de la fonction publique communale en Polynésie française. Elles ont été suffisamment évoquées précédemment.

En revanche, mes chers collègues, je dois mettre un bémol à l'allégresse collective. En effet, contrairement au calendrier commun défini par le Gouvernement et les maires de la Polynésie française, le 1er janvier 2011 n'aura pas été le point de départ de l'entrée en vigueur de l'ordonnance de 2005.

Je note que, si les parlementaires ont su modifier et améliorer l'ordonnance en moins de huit mois, les décrets d'application, je le constate avec regret, n'ont, depuis 2008, soit depuis la première version des textes, toujours pas été publiés. Je dois préciser à cet égard que l'instabilité politique qui pourrait être avancée, peut-être trop hâtivement, comme raison de ce retard ne concerne que le Pays, les élus polynésiens municipaux n'étant pour rien dans cette affaire.

Mais revenons au cœur de l'ordre du jour. Je vous propose, pour ce faire, une analyse très rapide de la situation de la proposition de loi, telle qu'elle résulte de la navette parlementaire. Vous avez constaté comme moi que nos travaux en séance le 27 janvier dernier ont été repris, pour l'essentiel, par nos collègues députés. Les amendements qu'ils ont votés, s'ils concernent surtout des améliorations de forme, apportent quelques évolutions. Après consultation des maires, je peux vous dire que celles-ci correspondent à leurs demandes.

Je veux insister sur deux nouveautés. Il s'agit, en premier lieu, du maintien du congé lié aux charges parentales, ce droit existant dans le statut de la fonction publique du Pays. Il permet de reprendre une position statutaire de droit commun. Il s'agit, en second lieu, de la création de la commission d'équivalence des diplômes, qui permettra de répondre à la mobilité à l'international des jeunes étudiants revenant en Polynésie munis de diplômes étrangers. Ces étudiants pourront désormais, après examen de leurs diplômes par cette commission et reconnaissance de leurs titres, se présenter aux concours d'accès à la fonction publique.

Si j'appuie plus particulièrement ces deux innovations, je soutiens bien sûr l'ensemble de la proposition de loi, compte tenu des éléments évoqués précédemment.

C'est la raison pour laquelle je souhaite voir aboutir, à l'occasion de cette deuxième lecture, le processus parlementaire, grâce à votre soutien unanime, sans amendements.

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

Mandat des conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger

[Discussion générale]

par **Claudine LEPAGE**, sénatrice représentant les Français établis hors de France

[séance du mardi 31 mai 2011]

Madame la présidente, monsieur le ministre, mes chers collègues, cette deuxième lecture de la proposition de loi visant à proroger le mandat des conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger, l'AFE, ne doit pas poser plus de difficultés que le premier passage de ce texte devant notre assemblée.



Nos collègues députés ont, en effet, simplement – et très justement – complété le dispositif, en tirant 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'assemblée.

Cette proposition de notre collègue Robert del Picchia a donc simplement pour objectif de faire en sorte que l'ensemble des scrutins qui doivent se tenir à l'étranger, dans les trois ans qui viennent, se déroulent dans les meilleures conditions.

Le mandat des conseillers élus à l'Assemblée des Français de l'étranger, en Europe, en Asie et Levant, expire en juin 2012. Or, je ne vous l'apprends pas, cette date coïncide avec deux autres échéances essentielles de la vie politique française que sont l'élection présidentielle et les élections législatives. De surcroît, les élections législatives auront une saveur toute particulière à l'étranger, puisque, pour la première fois, les 2,3 millions de Français qui y sont établis se verront reconnaître une citoyenneté plus complète, avec la possibilité d'élire

onze députés, depuis leur pays de résidence. Mais gare à la déception au goût particulièrement amer, si ces premières élections législatives devaient être un échec, faute d'avoir été organisées de manière irréprochable !

Or, nous partons déjà avec un gros handicap, inhérent aux moyens financiers notoirement insuffisants de notre réseau consulaire. La mise en place de la révision générale des politiques publiques, la RGPP, n'a fait qu'exacerber le problème, en concourant davantage encore à une véritable « casse » du service public consulaire.

Ainsi, comme cela a déjà été souligné, il est parfaitement illusoire, dans ces conditions, d'espérer le déroulement de trois élections, soit cinq tours de scrutin, en deux mois, dans des conditions ne serait-ce que convenables. D'autant plus que la configuration même des circonscriptions électorales à l'étranger, pour la plupart proprement gigantesques, complique encore la tâche quant à l'acheminement du matériel électoral.

S'ajoute également le problème de l'abstention électorale, traditionnellement importante à l'étranger. Rappelons que, pour un Français établis hors de France, accomplir son devoir électoral pourra signifier effectuer des milliers de kilomètres à cinq reprises, entre mai et juin 2012. Or il est impensable que le taux de participation soit inférieur à 50 %, d'autant plus que nous avons bien à l'esprit que la création des députés des Français de l'étranger s'est faite à nombre constant : d'aucuns ne manqueront pas de nous le rappeler... Ce constat établi, la nécessité d'une modification du calendrier électoral s'impose à tous. Reste que plusieurs solutions sont envisageables. Je serai très brève, car les trois possibilités ont déjà été largement évoquées devant cette assemblée. La plus raisonnable semble bien être celle qui nous est proposée aujourd'hui, à savoir la prorogation d'une année du mandat des conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger.

En effet, le couplage des élections à l'Assemblée des Français de l'étranger avec les élections législatives, proposition de notre collègue Cointat, ne résout pas le problème de l'organisation matérielle des élections et n'est malheureusement pas un gage de plus grande participation aux élections des conseillers à l'AFE.

L'ultime proposition alternative consiste à repousser l'élection de deux années afin de faire coïncider les élections à l'AFE avec les élections des conseillers territoriaux de mars 2014. Elle semble d'emblée très pertinente au regard de notre souhait de création d'une « collectivité d'outre-frontière », mais le Conseil constitutionnel ne validerait peut-être pas une prorogation de mandat longue de deux années. En outre, cette concomitance de date ne serait que momentanée, puisque les mandats des deux assemblées sont de durée différente. Cette solution permet cependant de mettre en lumière le déficit de représentation locale dont pâtit encore la communauté des Français établis hors de France, alors que, numériquement, elle équivaut, rappelons-le, à la population du dix-huitième département français. Certes, la prochaine représentation des Français établis hors de France à l'Assemblée nationale constitue une avancée précieuse, mais nous devons encore leur permettre de mieux faire entendre leur voix, notamment en développant la démocratie de proximité.

Les conseillers des Français de l'étranger effectuent un travail exceptionnel, mais leur parole n'est pas toujours écoutée comme elle devrait l'être et on « oublie » même parfois de les consulter – comme en témoigne, encore récemment, le projet de création de la nouvelle taxe sur les résidences secondaires –, alors qu'ils ont indéniablement la meilleure expertise concernant les sujets de préoccupation et les besoins de nos compatriotes expatriés.

L'Assemblée des Français de l'étranger doit devenir un organe délibérant, véritable collectivité publique des Français de l'étranger, qui s'administre librement, dispose de son budget et de compétences exclusives, notamment dans les domaines de l'éducation ou de l'action sociale. La réflexion sur cette réforme essentielle doit se poursuivre. En tout état de cause, l'AFE a approuvé à la quasi-unanimité le report d'une année de son renouvellement et, pour notre part, nous voterons la proposition de loi de M. del Picchia.

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

Protection de l'identité

[Discussion générale]

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

[séance du mardi 31 mai 2011]

Madame la présidente, monsieur le ministre, mes chers collègues, nous étudions aujourd'hui une proposition de loi relative à la protection de l'identité. Parce que je souscris, ainsi que le groupe socialiste, à bien des observations qui ont déjà été formulées, je vais m'efforcer d'éviter les redites.



L'usurpation d'identité a des conséquences importantes pour la société mais également pour les individus et, au-delà, pour leurs familles, sur le plan tant qualitatif que quantitatif. Je crois donc qu'il se dégage une unanimité sur la nécessité de lutter efficacement contre ces phénomènes d'usurpation d'identité et de réparer les dommages subis par les victimes.

Les outils proposés dans la proposition de loi s'appuient sur la biométrie ; c'est en effet un outil extrêmement fiable. Ce qui suscite davantage de souci, c'est la constitution de bases de données. L'on sent bien là un retrait, une prudence largement partagée, avec la mise en avant des principes de proportionnalité et de respect des seuls objectifs affichés. Tout cela a été dit et redit au sujet de la puce dite « régaliennne ».

En revanche, s'agissant de la puce dite « vie quotidienne », on sent un peu moins de prudence, alors que, à mon sens, la prudence est ici particulièrement nécessaire dans la mesure où cette puce laissera des traces de nos navigations sur Internet, donc des éléments qui touchent à notre vie privée. J'insisterai donc davantage que ceux qui m'ont précédée à cette tribune sur la puce « vie quotidienne ».

L'usurpation d'identité peut s'effectuer par des moyens extrêmement variables, allant du simple vol de documents jusqu'à l'utilisation de « vrais-faux » documents. Les conséquences financières peuvent être aussi bien collectives, dommageables à la société dans son ensemble, qu'individuelles – nous avons parlé des escroqueries et de tous les autres délits qui peuvent s'ajouter au simple délit d'usurpation d'identité. Les conséquences sont morales, psychologiques, à la fois individuelles et familiales.

De nombreux exemples ayant été cités, je n'y reviendrai pas, sinon pour confirmer que nous partageons tous le désarroi des victimes et de leurs familles, et déplorons l'immense tort qui leur a été fait par ces usurpations d'identité.

Pour ce qui est des chiffres, je pense que ce n'est ni le lieu - ni l'heure ! - d'entamer une polémique. Certains ont évoqué 210 000 cas, le Gouvernement avait avancé un total de 13 000 ou 14 000 cas, enfin vous avez, monsieur le ministre, parlé tout à l'heure de 20 000 à 25 000 cas ; de fait, l'on ne sait pas très bien évaluer le nombre de victimes d'une usurpation d'identité. Mais, à la limite, qu'importe : chaque cas est un cas de trop, et les chiffres ne sont pas le cœur du débat de ce soir. Du reste, il est toujours difficile de quantifier une nouvelle forme de délinquance quand on vient de la découvrir et que l'on s'organise pour lutter contre.

La vérité se trouve sans doute entre tous les chiffres que j'ai mentionnés.

En tout état de cause, il s'agit de drames humains. Nous sommes donc d'accord : il faut lutter contre l'usurpation d'identité.

Comment lutter ? La proposition de loi qui nous est soumise prévoit tout d'abord de renforcer les contrôles et la sécurisation lors de la délivrance du premier titre : par

exemple, l'obtention des données d'état civil devrait être moins facile, en tout cas mieux contrôlée, et la vérification de l'identité de la personne serait effectuée lors du retrait du dossier afin de s'assurer que c'est la même personne qui l'a déposé. Ce texte contient donc un certain nombre d'avancées auxquelles nous adhérons, bien entendu.

Le texte prévoit également la nécessaire garantie que la même certification d'identité ne sera pas délivrée à deux personnes différentes. C'est le cœur du problème, nous en avons déjà parlé, et la question de la centralisation des données en est le corollaire. Celle-ci nécessite forcément la sécurisation tant du recueil que de la gestion et de la consultation des données.

Les données biométriques sont des données personnelles, non falsifiables, particulièrement attachées à la personne ; en l'occurrence, ces données seront confiées par la personne à un tiers. Je souhaite donc que l'on garde à l'esprit que l'outil qui sera construit pour gérer ces données biométriques afin de lutter contre l'usurpation d'identité doit demeurer un outil au service d'un objectif. Prenons un marteau pour enfoncer un clou, et non une massue.

Quand on prend une massue pour enfoncer un clou, cela peut faire mal aux doigts !

Il faut donc sécuriser le recueil des données, ainsi que leur consultation et leur gestion. Quelles précautions cela nécessite-t-il ? Autrement dit, comment ne pas prendre une massue pour enfoncer un clou ? Je sens que cette expression vous fait rire ; tant mieux, je vous ai réveillés, ce dont je suis fière, étant donné l'heure tardive.

L'État, en tant que tiers, joue forcément un rôle régalién. C'est en effet à lui que l'on confie l'identité, et c'est donc lui qui doit être garant à la fois de l'authenticité du titre délivré, de sa non-falsification, et de la confidentialité des données qu'il contient.

Un titre, une personne. Le principe nécessite sans doute l'établissement d'une base de données. La particularité de ce fichier – appelons les choses par leur nom – est sa taille : chacun d'entre nous, mes chers collègues, y figurera !

J'ai entendu dire tout à l'heure que la carte nationale d'identité n'est pas obligatoire mais qu'elle est facultative. C'est peut-être vrai en théorie, mais l'on sait bien que, en pratique, ce n'est pas le cas, puisque l'administration nous demande à tout moment de présenter notre carte ou sa photocopie. La carte nationale d'identité est de facto un titre obligatoire dans notre vie quotidienne. Nous serons donc tous fichés dans cette base de données, monsieur le ministre !

Être fiché, mais jusqu'à quel point, et de quelle manière ? M. le rapporteur a effectué un excellent travail, et la proposition qui nous est faite ce soir d'accepter un fichier qui soit une base de données à liens faibles est la seule qui pourra recueillir l'assentiment du groupe socialiste.

Monsieur le ministre, selon vous, une telle base de données va permettre de détecter une tentative de fraudes et de ne pas délivrer de titre à la personne qui en est l'auteur. Si une telle tentative de fraude est de toute façon vouée à l'échec, rapidement, il n'y aura plus de fraudeurs et plus de tentative de fraude. Alors, pourquoi vouloir fiché tout le monde et lier de façon univoque une empreinte à une personne ? Nous sommes résolument opposés à votre proposition et farouchement attachés à celle de la commission relative à une base de données à liens faibles.

J'en viens à la puce optionnelle, facultative, « vie quotidienne ». Ce sera le détenteur de la carte qui décidera des données qu'il accepte de mettre sur Internet.

Mais, nous le savons, en raison de l'introduction de ce nouveau mode d'identification sur la Toile, très rapidement, nombre d'entre nous aurons recours à cette puce facultative. Nous laisserons alors tous les jours des traces de notre vie privée sur Internet.

Lors de leurs travaux sur la protection de la vie privée à l'heure d'Internet, nos collègues Anne-Marie Escoffier et Yves Détraigne avaient insisté sur la nécessité de faire de la pédagogie et d'anticiper. Aujourd'hui, le choix nous est justement donné d'anticiper. De toute façon, les organismes ou les services qui utiliseront cette fonctionnalité devront formuler une demande d'agrément auprès de la CNIL. Mais encore faut-il savoir qui fixera les règles de cet agrément. La CNIL ? Pourquoi pas ! Cette solution me convient.

Par ailleurs, quel organisme vérifiera la validité de la puce, fût-elle optionnelle ? Selon nous, il doit s'agir d'un organisme sous tutelle de l'État, mais certainement pas sous tutelle de votre ministère, ne vous en déplaise, monsieur le ministre de l'intérieur, car il s'agit bien là de vie privée.

Il nous paraît très important d'identifier aujourd'hui un organisme qui pourra gérer et contrôler toutes les traces de notre vie privée que nous allons laisser chaque jour sur Internet avec cette puce optionnelle.

D'autres questions matérielles, organisationnelles et financières se posent ; elles seront abordées tout à l'heure par ma collègue Michèle André.

Madame la présidente, monsieur le ministre, mes chers collègues, le groupe socialiste étant favorable au principe de la lutte contre l'usurpation d'identité, il votera la présente proposition de loi, mais à condition que les préconisations de la commission en ce qui concerne la constitution de la base de données soient respectées et que nous obtenions des réponses satisfaisantes aux interrogations fortes que nous avons formulées sur la gestion des données contenues dans la puce optionnelle. Dans l'hypothèse où ces conditions ne seraient pas satisfaites, nous nous abstiendrions.

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

Protection de l'identité

[Discussion générale]

par Michèle ANDRE, sénatrice du Puy-de-Dôme

[séance du mardi 31 mai 2011]

Madame la présidente, monsieur le ministre, mes chers collègues, dans la conduite des affaires publiques et des dossiers administratifs, il est des serpents de mer dont on désespère de connaître un jour l'aboutissement. La création d'une carte nationale d'identité électronique fait partie de ces dossiers remarquables. Toujours annoncée, longtemps attendue, la voici désormais sur le point d'être concrétisée.



Cet avènement ne va toutefois pas sans poser quelques questions. J'appuie cette affirmation sur les travaux que je mène depuis deux ans sur les titres sécurisés, en tant que rapporteur spécial de la commission des finances sur la mission « Administration générale et territoriale de l'État ».

La première question que je veux ce soir évoquer renvoie à la protection des données personnelles. La création d'une carte nationale d'identité électronique se caractérise en effet par un bien étrange paradoxe. La finalité poursuivie consiste en une meilleure protection de l'identité du détenteur de ce document, mais le chemin emprunté fait douter des garanties apportées à la protection des données personnelles de chaque individu.

La CNIL a d'ailleurs clairement mis en évidence cette ambiguïté. Elle a ainsi souligné que les données biométriques « ne sont pas des données à caractère personnel comme les autres », précisant que « la donnée biométrique n'est pas attribuée par un tiers ou choisie par la personne : elle est produite par le corps lui-même et le

désigne ou le représente, lui et nul autre, de façon immuable ». La CNIL insiste sur un point essentiel : « Toute possibilité de détournement ou de mauvais usage de cette donnée fait peser un risque majeur sur l'identité de la personne ».

L'entrée en vigueur de la carte nationale d'identité électronique se calque, pour ainsi dire, sur le dispositif retenu pour le passeport biométrique. Or, dans ce dernier cas, il avait été décidé que la puce du passeport contiendrait huit empreintes digitales du détenteur du titre. Ce choix ne correspondait toutefois à aucune exigence particulière du droit européen. D'autres pays voisins, appliquant la même directive de 2004, se sont d'ailleurs dotés d'un titre différent, optant pour une puce comportant moins d'empreintes. Pourquoi alors avoir considéré comme nécessaire la conservation de huit empreintes ?

Au cours de mes travaux, et en dépit de questions réitérées auprès de mes différents interlocuteurs, je dois bien avouer qu'aucune réponse satisfaisante ne m'a été apportée à ce jour. Je ne suis d'ailleurs pas la seule à m'interroger, puisque certaines associations, telles que la Ligue des droits de l'homme, ont saisi la justice. Le contentieux en la matière est encore pendant.

Tout à fait naturellement, la même question se pose concernant la future carte nationale d'identité électronique. Sa puce contiendra-t-elle autant d'empreintes ? Le texte qui nous est soumis ce soir reste malheureusement muet sur cette question.

Monsieur le ministre, qu'en sera-t-il de la future carte d'identité ? Quels seront les usages réservés à ces empreintes biométriques ? Quelles seront les garanties apportées à l'utilisateur quant à la protection de ses données personnelles ?

Ma deuxième interrogation touche au volet opérationnel de l'entrée en vigueur de la nouvelle carte d'identité.

Lors du passage au passeport biométrique, des stations d'enregistrement ont été installées dans un peu plus de 2 000 communes, sans compter les consulats, qu'il ne faut pas oublier. L'indemnisation de ces communes avait alors fait problème. Les mairies ont, en effet, dû consacrer des moyens humains particuliers au fonctionnement de ces stations et leur ouvrir des locaux. Qu'en sera-t-il du passage à la carte nationale d'identité électronique ?

On peut à nouveau regretter que le texte qui nous est soumis ce soir demeure silencieux sur cet aspect. Pourtant, le niveau d'indemnisation des communes fait problème, ainsi que l'a reconnu le ministère de l'intérieur en missionnant l'année dernière l'inspecteur général O'Mahony sur une étude à ce sujet.

Dans le cas du passeport biométrique, les communes sont indemnisées selon un forfait couvrant les demandes des seuls usagers « extérieurs » à leur territoire. Ce dispositif mérite d'être revu dès lors que la délivrance des cartes d'identité débouchera sur un surplus de travail dans les mairies, puisque nous pouvons penser que les demandes de cartes d'identité seront deux fois plus nombreuses que pour les passeports.

Je serai particulièrement attentive à ce que les communes puissent être indemnisées au « juste prix ». Il y va de la clarté des relations entre l'État et les collectivités territoriales, monsieur le ministre. Les missions ne peuvent pas être transférées sans une juste compensation financière !

Par ailleurs, je m'interroge sur le nombre de stations d'enregistrement supplémentaires qu'il conviendrait d'installer dans les mairies. Peut-être nous repreciserez-vous les éléments que vous m'avez fournis la semaine dernière, lorsque nous nous sommes rencontrés à l'occasion d'une audition portant sur une autre question. À cet égard, et on ne peut que le regretter, le texte qui nous est soumis ne comporte pas d'évaluation préalable de l'impact opérationnel et financier de l'entrée en vigueur de la nouvelle carte d'identité. Que pouvez-vous nous dire de ce point de vue, monsieur le ministre ?

Enfin, et ce sera ma troisième question, comme vous le savez, le passage au passeport biométrique a eu pour conséquence une grave remise en cause de l'activité des photographes professionnels.

Le Sénat s'est beaucoup battu depuis deux ans afin de préserver cette profession.

La création d'une carte nationale d'identité électronique doit être l'occasion d'une remise à plat du dispositif existant. Dans la loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure, dite « LOPPSI 2 », vous vous étiez engagé dans ce sens, puisque l'abandon des prises de photographies en mairie est prévu. Nous attendons le décret qui viendra concrétiser cet engagement.

Lors de votre audition la semaine dernière devant la mission commune d'information sur les conséquences de la révision générale des politiques publiques sur les collectivités territoriales et les services publics locaux, j'ai eu l'occasion de vous interroger à ce sujet. Je pense que vous profiterez de cette séance publique pour confirmer à tous la réponse que vous m'avez fournie, c'est-à-dire l'objectif d'une application au 31 décembre 2011.

En conclusion, je voudrais rappeler l'importance que le Gouvernement, comme le législateur, doit attacher aux grands principes garantissant les libertés publiques et la protection de la vie privée. Je pense ici à la problématique des empreintes biométriques. Mais cette préoccupation doit aussi se doubler du souci de régler au plus juste et, avec le plus d'efficacité, les détails pratiques. À cet égard, les difficultés rencontrées lors du passage au passeport biométrique ne doivent pas se reproduire dans le cas de la future carte d'identité mais il faut, au contraire, qu'elles servent d'enseignements pour l'avenir.

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

Journée nationale de la laïcité

[Discussion générale]

par **Claude DOMEIZEL**, sénateur des Alpes-de-Haute-Provence, auteur de la proposition

[séance du mardi 31 mai 2011]

Madame la présidente, monsieur le ministre, mes chers collègues, lors de la séance du 28 avril dernier, la discussion sur cette proposition de résolution a été interrompue pour respecter notre règlement, ce que je peux comprendre. Pour autant, je regrette profondément cette interruption, car elle a cassé la dynamique et l'unité du débat sur un sujet aussi sensible que celui de la laïcité. Du 28 avril à aujourd'hui, la coupure fut un peu longue...



Certes, les Français ont d'autres préoccupations, le pouvoir d'achat, la montée des prix des carburants, l'insécurité, la scolarité de leurs enfants... Mais, justement, en période de difficultés économiques, l'histoire a montré que la réaction primaire consiste à chercher un bouc émissaire. Souvent, le responsable désigné, c'est l'autre, celui qui n'a pas la même culture ou la même religion.

C'est bien la preuve que le concept de laïcité, fondement d'un destin commun pour des hommes et des femmes qui ne partagent pas les mêmes croyances, devient très flou dans l'adversité.

Dans ces circonstances, pourquoi ne pas consacrer une journée par an pour rendre ce concept plus vivant et pour mieux l'expliquer aux uns et aux autres. ? Notre pays y gagnerait en tolérance, en acceptation réciproque et donc en paix sociale.

Faut-il laisser aux seules autorités publiques, c'est-à-dire à l'État et aux collectivités territoriales, le soin de veiller au respect de ce principe et de répondre, au cas par cas,

aux problèmes posés ? Que ce soit pour l'utilisation des salles, pour la mise à disposition de la piscine ou pour l'offre dans les restaurants scolaires, les solutions oscillent selon les communes entre stigmatisation et laxisme. L'égalité de traitement du citoyen, autre principe républicain, nous oblige donc à apporter une réponse uniforme sur tous ces sujets.

Au cours de la journée de la laïcité, les rencontres, les initiatives, les tables rondes entre citoyens de toutes origines ont plus de chances de déboucher, dans la sérénité, sur des analyses consensuelles et respectueuses, barrant la route à une instrumentalisation haineuse de ces thèmes.

L'objet de cette proposition de résolution n'est pas non plus de raviver des polémiques. Cependant, celles-ci ne se régleront pas toutes seules, et l'on ne fera pas l'économie d'une prise de conscience collective. Organiser une journée sur la laïcité peut permettre d'agir et de prévenir pour endiguer toute dérive.

Il se trouve, d'ailleurs, que les députés de la majorité, ont déposé également une proposition de résolution « sur l'attachement au respect des principes de laïcité, fondement du pacte républicain, et de liberté religieuse », qui a été discutée, par le plus grand des hasards, et le hasard fait bien les choses, hier, à l'Assemblée nationale. Ce 31 mai – et nous sommes encore dans la séance du 31 mai - se trouve donc consacré, en quelque sorte, par le calendrier parlementaire « journée parlementaire sur la laïcité ».

J'ose espérer que par « liberté religieuse », M. Copé et les cosignataires de ce texte entendent « liberté de conscience ». Sinon, ils commettent une grossière erreur sur le sens de la laïcité. Bien involontairement, sans doute, ils donnent du grain à moudre à notre argumentation.

Que trouve-t-on dans cette proposition ? Une exigence de clarification des règles – jusque-là, nous sommes d'accord – même si nous préférons que cette clarification s'opère au travers d'une journée de sensibilisation, d'échanges et de prise de conscience plutôt qu'en décrétant son caractère obligatoire. Mais, au final, la proposition de M. Copé vise uniquement à mettre en cause les termes de la loi de 1905, ce qui, à mes yeux, est inacceptable.

La loi de 1905 n'a pas à être modifiée, car elle répond à tous les cas de figure.

Je le répète, la laïcité n'a pas à être débattue, elle se vit et s'applique en tant que principe fondateur de la République, et qui lui est consubstantiel.

Avec mes collègues socialistes, nous proposons de prendre le temps d'expliquer le concept de laïcité, plus particulièrement au cours d'une journée qui lui serait dédiée.

Bien sûr, certains diront qu'il s'agit encore d'une journée à thème, d'autant qu'il y en a déjà beaucoup. Je leur répondrai que de telles journées, comme les jours de fête, prouvent leur utilité... Au vu de l'écho favorable suscitée par notre proposition et des nombreux encouragements que nous avons reçus, je ne doute pas un instant qu'une journée de la laïcité provoquera l'engouement et l'adhésion de nombre de nos concitoyens, qui, à leur niveau, voudront participer à cet élan et apporter leur pierre à la consolidation de la laïcité.

Mes chers collègues, je vous demande de nouveau de réfléchir aux bénéfices considérables que peut nous apporter, en termes de cohésion républicaine, une journée dédiée à la laïcité.

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

Journée nationale de la laïcité

[Discussion générale]

par Jean-Pierre SUEUR, sénateur du Loiret

[séance du mardi 31 mai 2011]

Madame la présidente, monsieur le ministre, mes chers collègues, c'est avec grand plaisir que j'ai entendu à l'instant Mme Joissains et M. Domeizel s'exprimer dans le même sens. Je ne doute pas que M. Signé fera de



même. La loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Églises et de l'État est, assurément, un texte fondateur de la République. Or, comme vous le savez, mes chers collègues, le mot « laïcité » n'y figure pas, même si l'article 1er de ce texte en définit l'esprit : « La République assure la liberté de conscience. Elle garantit le libre exercice des cultes sous les seules restrictions édictées ci-après dans l'intérêt de l'ordre public. » Notez bien, mes chers collègues, qu'il s'agit d'une loi de séparation « des Églises » et de l'État...

La Constitution de 1958 a repris cette formulation : « La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. »

Le mot « laïcité », si important pour nous, se suffit à lui-même. Ici ou là, j'ai pu entendre parler de « laïcité positive » ; mais si la laïcité est vécue dans l'esprit qui est le sien, elle est nécessairement positive : elle ne peut pas être négative. J'ai également entendu parler de « laïcité ouverte » ; mais si la laïcité est vécue dans l'esprit qui est le sien, elle ne saurait être fermée.

Aussi bien, mes chers collègues, ne parle-t-on jamais de la République « positive » ou de la République « ouverte » ; on dit simplement « la République ». On ne parle pas non plus de l'égalité « positive » ou de l'égalité « ouverte » ; on dit simplement « l'égalité ». Idem pour la liberté.

Oui, la notion de « laïcité » se suffit à elle-même.

J'entends que certains veulent revenir sur la loi de 1905, Claude Domeizel y a fait allusion à l'instant. Tel n'est pas notre souhait, car ce texte est devenu un symbole, au même titre que la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 et le préambule de la Constitution de 1946. La loi de 1905 fait partie des textes fondateurs de la République, elle est le symbole d'une République fraternelle, où tous les enfants apprennent les uns à côté des autres, dans la même école, quelles que soient les convictions de leurs parents. Chacun a sa place dans la République laïque, fraternelle, avec ses certitudes, ses incertitudes, ses croyances ou ses absences de croyances, ses doutes, ses convictions, ses recherches, sa quête intime, profonde, solitaire ou partagée avec d'autres, du sens, de la vérité, de sa part de vérité, de ce qu'il pense être le vrai.

Nous sommes tous là, dans le respect de l'humaine fraternité. Cette laïcité n'est pas forcément majoritaire dans le monde, et de nombreux systèmes ne s'en réclament pas. Pourtant, nous pouvons voir en France combien ce principe emporte de bienfaits, si bien que nous avons raison de proclamer qu'il a valeur universelle, qu'il vaut pour le monde.

Nous ne sommes pas forcément, les uns et les autres, des adeptes de la multiplication des commémorations. Mais ce que nous voulons instaurer ici est, me semble-t-il, autre chose qu'une commémoration un peu rituelle. Il s'agit en effet que le 9 décembre, jour de la promulgation de cette loi de séparation des églises et de l'État, dans tous les établissements scolaires de la République française, on appelle à la réflexion sur ce principe de laïcité si important pour notre pays et au-delà, ce principe qui définit les règles du « vivre ensemble », dans le respect de chaque être humain, ce principe qui est pour nous une source profonde d'humanisme.

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

Journée nationale de la laïcité

[Discussion générale]

par René-Pierre SIGNE, sénateur de la Nièvre

[séance du mardi 31 mai 2011]

Madame la présidente, monsieur le ministre, mes chers collègues, la laïcité a permis à la France d'entrer dans la modernité et en démocratie. Elle marque la séparation du civil et du religieux dans l'État. L'adjectif « laïc » s'oppose au mot « clérical » pour désigner l'indépendance par rapport à toute autorité religieuse, ce qui, pour les républicains de la IIIe République, renvoyait à la prétention du personnel religieux à régir un État au nom de Dieu.



Le concept de laïcité, au sens de laos, « du peuple », est ancien. Il est apparu au XIIIe siècle mais surtout au XVIe siècle, par opposition aux institutions proprement religieuses. Il trouve ses racines dans les écrits des philosophes grecs et romains tels que Marc-Aurèle et Épicure, ceux des penseurs des Lumières comme Diderot et Voltaire, ou Thomas Jefferson et Thomas Paine aux États-Unis, et en France à travers les lois de Jules Ferry ainsi que les écrits des libres penseurs modernes, agnostiques ou athées. Pour eux, le triomphe du théologico-politique, c'est l'étouffement de la liberté de conscience et le retour des procès d'intention avec la traque du passé non conforme.

Le principe de laïcité affirme donc que le politique et le religieux n'ont rien de commun. Les tables de la loi religieuse ne doivent pas peser sur l'organisation de la vie de la cité qui correspond à une certaine conception du « vivre ensemble » – la chose a déjà été dite –, dans le respect des droits humains auxquels chacun peut prétendre. Selon ce principe, la croyance religieuse relève de l'intimité de l'individu.

La laïcité permet la sanctuarisation de l'espace public. Elle est soucieuse que les croyants puissent se faire entendre dans un esprit de tolérance et d'humanité.

Pour reprendre la formule de Jean Baubérot, la laïcité se définit par la sécularisation de l'État, la liberté des cultes et l'égalité des croyances entre elles.

Ce principe est simple. Il n'a pas pour objet de concevoir un discours spécifiquement pensé pour, ou plutôt à l'encontre de telle ou telle catégorie de population, de telle ou telle religion. Il rejette tout processus qui menace ou séduit les pouvoirs temporels ou spirituels sans pour autant organiser une déshumanisation qui aboutirait au refus de laisser les croyants et leurs institutions s'exprimer sereinement.

Radicale dans son principe, la conception française n'est pas totale. Le système éducatif français, construit autour de l'école laïque, gratuite et obligatoire, souligne que la formation religieuse ne fait pas partie du cursus des élèves, mais que les établissements peuvent disposer d'aumôneries et que des groupes de pratiquants actifs peuvent être créés – ils le sont d'ailleurs dans certaines écoles.

Aujourd'hui, cette loi acquiert une nouvelle actualité et invite à ouvrir un débat qui serait pour le moins surprenant si, monsieur le ministre, l'objectif électoral n'était pas évident. On parle de laïcité comme si on venait de la découvrir ! On évoque les difficultés rencontrées par les pratiques religieuses islamiques, comme les prières dans la rue, alors que la construction de mosquées est passée en dix ans de 1 000 à 2 000 ! Le débat sur les signes ostentatoires religieux portés dans les lieux publics, l'habillement, l'alimentation, la date des examens adaptée au calendrier des fêtes juives ou islamiques, ont ou vont trouver solution.

En vérité, la question tient à la place réservée à l'islam au sein de la société française. Le débat ne doit pas être prétexte à créer une tension qui, en filigrane, aurait pour objet de récupérer les thèmes sécuritaires et identitaires, alors qu'il pourrait être engagé, s'il doit l'être, dans des perspectives de réflexion, de proposition et de confiance.

Il semble que cet objectif soit oublié pour se résumer à une opposition à la montée de l'islamisme.

Par principe, la laïcité est un concept étroitement lié à celui de la liberté d'expression et d'opinion où l'État s'affirme areligieux et non pas antireligieux. Y voir une sorte d'hostilité de principe à la religion serait le plus grand contresens que l'on puisse faire à propos de la laïcité.

Que chercher de plus ? La laïcité est un principe intangible. C'est le socle de la République et de la démocratie, c'est un bien commun. Le mouvement de laïcisation et de sécularisation engagé en 1789 a connu, le 9 décembre 1905, sa dernière étape.

C'est donc une date capitale qui met fin au concordat napoléonien et à l'union entre l'Église catholique et le pouvoir politique. Les écoles doivent en faire un enseignement prioritaire dès l'école primaire.

Instituer une journée de la laïcité, ni fériée ni chômée, affichant la cohésion républicaine et affirmant que la préservation et l'approfondissement de notre démocratie doivent nous soucier quotidiennement n'est donc pas inutile.

Ce n'est pas commémorer dans le vide un reliquat poussiéreux des antiques luttes pour construire notre démocratie. C'est dire que l'on mesure le danger de l'emprise du religieux sur le politique et du politique sur le religieux, emprise qui peut s'imposer aux esprits et violer l'intimité des individus. Telle est la raison de notre demande quelque peu insistante quant à cette journée de la laïcité.

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

Modernisation du congé de maternité

[Discussion générale]

par **Claire-Lise CAMPION**, sénatrice de l'Essonne, auteure de la proposition et rapporteure pour la Commission des affaires sociales

[séance du mercredi 1^{er} juin 2011]

Monsieur le président, madame la ministre, madame la présidente de la commission des affaires sociales, mes chers collègues, cette proposition de loi, dont je suis la première signataire, est le fruit d'un constat et d'un contexte. Le constat



est le suivant : malgré la politique familiale volontariste menée par les pouvoirs publics depuis le début des années quatre-vingt-dix, qui explique dans une large mesure le niveau élevé de la natalité en France, concilier vie familiale et vie professionnelle demeure difficile, en particulier pour les parents dont les ressources sont les plus faibles. En outre, l'égalité entre les hommes et les femmes reste un principe éloigné des réalités : dans les faits, les mères continuent d'assumer l'essentiel des tâches de la vie quotidienne et des soins aux enfants, et ce sont elles qui paient le plus lourd tribut à ce titre en termes d'emploi et de carrière professionnelle.

Le contexte, lui, est européen. Le 3 octobre 2008, la Commission européenne a transmis au Conseil et au Parlement européen une proposition de directive relative à la sécurité et à la santé au travail des femmes enceintes ou ayant accouché. Ce texte, qui est une refonte de la directive fondatrice de 1992, contient deux mesures phares : d'une part, l'allongement de la durée minimale européenne du congé de maternité, qui passerait de quatorze à dix-huit semaines ; d'autre part, la garantie d'une indemnisation à hauteur de 100 % du salaire mensuel moyen, dans la limite d'un plafond déterminé par chaque État membre. La commission des affaires sociales du Sénat a déjà eu l'occasion de s'exprimer sur cette directive en cours d'élaboration,

puisque, sur l'initiative de notre collègue Annie David, elle a adopté, le 27 mai 2009, une proposition de résolution européenne, devenue résolution du Sénat le 15 juin suivant.

Depuis cette date, les négociations européennes ont suivi leur cours. Le 20 octobre dernier, le Parlement européen, à une très large majorité, a modifié la proposition de directive, en suggérant notamment de porter la durée du congé de maternité à vingt semaines intégralement rémunérées.

Pour sa part, le Conseil a consacré, en décembre, un débat d'orientation à cette proposition de directive, mais sans encore parvenir à définir une position commune. Lors de ce débat, la France s'est déclarée ouverte à l'idée de porter la durée du congé de maternité de quatorze à dix-huit semaines, mais a indiqué ne pas souhaiter aller au-delà. S'agissant de la rémunération à hauteur de 100 % du salaire, elle a considéré que cette proposition ne serait acceptable que si les États membres avaient la faculté de définir un plafond d'indemnisation.

Je suis convaincue que ces négociations européennes, qui se révèlent particulièrement vives, sont l'occasion d'approfondir le débat sur le plan national et de faire « bouger les lignes ». Tel est le sens de la présente proposition de loi, qui traduit une triple ambition : moderniser le congé de maternité ; renforcer la protection juridique des femmes enceintes ou ayant accouché, qu'elles exercent une activité salariée ou non salariée ; enfin, adapter le congé de paternité aux évolutions des structures familiales. J'en viens aux mesures proposées pour atteindre ces objectifs, qui peuvent être regroupées selon quatre grands thèmes.

Le premier de ces thèmes est l'instauration d'un congé de maternité plus long et mieux indemnisé. Le congé de maternité est une période, essentielle aux yeux des pro-

professionnels de santé, au cours de laquelle les femmes nouent des liens privilégiés avec leur enfant. C'est une période de fragilité durant laquelle la femme doit retrouver un équilibre, tant physique que psychologique. C'est également une période charnière, déterminante pour l'avenir de l'enfant et de la nouvelle famille.

Actuellement, la durée légale de ce congé est, en France, de seize semaines pour les mères de un ou de deux enfants et de vingt-six semaines pour les mères de trois enfants ou plus. Cette durée est jugée bien trop courte, tant par les professionnels de santé que par les mères elles-mêmes – selon une enquête récente, 84 % d'entre elles souhaiteraient qu'elle soit prolongée.

Ces seize semaines ne permettent pas en effet d'assurer une transition sereine entre le nouvel équilibre familial et le retour à la vie professionnelle, qui nécessite la recherche d'un mode de garde satisfaisant. Trop vite et trop tôt, la question de l'accueil de l'enfant se pose et peut être source de culpabilité et de stress pour bon nombre de mères dont la préoccupation principale est encore la relation à leur nouveau-né.

Ces appréciations sont confirmées par la pratique, puisque la durée moyenne de l'ensemble des congés effectivement pris à l'occasion d'une naissance s'élève à cent cinquante jours pour un premier ou un deuxième enfant, soit un mois et une semaine de plus que le seul congé légal de maternité. Ces trente-cinq jours supplémentaires correspondent à la prise de congés pour grossesse pathologique et/ou à la mobilisation de jours de congés, annuels ou prévus par les conventions collectives. Ainsi, la prescription fréquente de congés pour grossesse pathologique par les professionnels de santé – plus de 70 % des femmes sont concernées – démontre que la période de rétablissement psychologique et physique de la mère dépasse largement la durée légale du congé de maternité. Il paraît donc nécessaire de donner une dimension législative, un cadre juridique sécurisé et généralisé, à ces pratiques qui correspondent aux besoins de la mère et de l'enfant. Par ailleurs, de nombreux facteurs viennent ajouter à la difficulté d'articuler convenablement vie familiale et vie professionnelle. Je pense notamment à la détérioration sensible des conditions de travail, en partie due à l'évolution de la législation sur le travail le dimanche ou le travail de nuit, ainsi qu'à l'augmentation du recours aux horaires décalés ou

à l'allongement des temps de trajet entre le domicile et le lieu de travail.

Contrairement à une idée reçue, la France n'est pas particulièrement généreuse en matière de durée du congé de maternité. Notre pays se situe certes, à cet égard, dans la moyenne des États membres, mais derrière nombre de ses voisins, allant du Portugal – où le congé de maternité est de dix-sept semaines – à l'Italie, en passant par le Royaume-Uni ou l'Irlande, pays dans lesquels la durée du congé de maternité atteint vingt-six semaines.

Les auteurs de la présente proposition de loi sont donc convaincus qu'un congé de plus longue durée permettrait aux femmes de se remettre dans de meilleures conditions de leur grossesse et de leur accouchement, de passer davantage de temps avec leur nouveau-né, de s'occuper des aînés si nécessaire et d'organiser la vie de la nouvelle structure familiale.

Le vote très large de nos collègues députés européens, en octobre dernier, en faveur de l'allongement du congé de maternité constitue donc un signal très fort envoyé aux parlementaires nationaux que nous sommes.

Dans ce double objectif d'amélioration de la santé et de la sécurité de la mère et de l'enfant et de conciliation des vies professionnelle et familiale, l'article 1er de la proposition de loi vise à porter la durée du congé de maternité à vingt semaines. Il s'agit donc d'un allongement de quatre semaines – et seulement de quatre semaines, aurais-je envie d'ajouter !

À ce titre, l'argument de l'éloignement des femmes du monde du travail, invoqué pour remettre en cause le congé parental d'éducation, dont la durée peut aller jusqu'à trois ans, n'est pas recevable dans ce cas précis.

Par ailleurs, la salariée enceinte a actuellement droit, en contrepartie de la suspension de son contrat de travail, à des indemnités journalières de maternité servies par l'assurance maladie pendant toute la durée légale de son congé. Or, ces indemnités, égales au salaire journalier de base, diminué de la part salariale des cotisations sociales et de la contribution sociale généralisée, versées dans la limite du plafond de la sécurité sociale, ne correspondent pas à un maintien du salaire.

De ce fait, la maternité continue à être perçue par certaines femmes comme une sanction financière.

Cette situation n'est pas conforme au principe d'égalité des chances entre les femmes et les hommes, dont le respect impliquerait que les femmes en congé de maternité ne soient pas pénalisées financièrement par rapport à leurs homologues masculins.

Mes collègues et moi-même estimons qu'un congé de maternité, quelle que soit sa durée, ne sera réellement protecteur que s'il donne droit au maintien de la rémunération de la salariée. C'est pourquoi l'article 4 du texte pose le principe du versement, pendant le congé de maternité, d'une indemnité compensatrice d'un montant équivalent à celui du salaire.

J'en arrive au deuxième thème : le renforcement de la protection juridique des femmes salariées enceintes ou ayant accouché.

Nous savons que la reprise de l'activité professionnelle constitue souvent, pour la femme qui vient d'avoir un enfant, un moment délicat, car il lui faut trouver les moyens de concilier obligations familiales et professionnelles. Certaines conventions collectives prévoient la possibilité d'adapter les rythmes et horaires de travail des femmes revenant d'un congé de maternité, mais tel n'est pas le cas dans tous les secteurs d'activité.

Afin que l'ensemble des salariées puissent bénéficier de telles adaptations, l'article 2 prévoit que l'entretien professionnel auquel elles ont droit à l'issue de leur congé de maternité porte non seulement sur leur orientation professionnelle, mais aussi sur l'évolution de leurs conditions et horaires de travail. Cette mesure, directement inspirée de la proposition de directive européenne, peut, je le crois, faire l'objet d'un consensus entre nous aujourd'hui.

Par cohérence avec l'allongement de la durée du congé de maternité proposé à l'article 1er, et dans un souci de plus grande protection des femmes enceintes ou ayant accouché, l'article 3 vise, d'une part, à prolonger de deux semaines la période au cours de laquelle il est interdit d'employer une salariée avant et après son accouchement, pour la porter à dix semaines au total, et, d'autre part, d'étendre d'une semaine la période au cours de

laquelle il est interdit d'employer une salariée après son accouchement, pour la porter à sept semaines.

Le troisième thème est l'extension des droits aux femmes exerçant une activité indépendante.

En effet, il est urgent de prendre en considération la situation des femmes exerçant une activité non salariée : qu'elles soient chefs d'entreprise, femmes artisans, commerçantes, conjointes collaboratrices, exploitantes agricoles, elles ne peuvent, actuellement, placer entre parenthèses leur travail trop longtemps, sauf à mettre en danger leur entreprise. Le problème se pose d'ailleurs aussi pour les professions libérales. La législation française apparaît très insuffisante pour permettre à toutes ces mères de vivre pleinement et sereinement l'expérience de la maternité : nombre d'entre elles sont contraintes de reprendre rapidement leur activité, bien avant le terme légal fixé pour les salariées.

Je ne citerai qu'un exemple à cet égard : les affiliées au régime social des indépendants, qui ne sont pas concernées par la durée légale du congé de maternité de seize semaines, ne perçoivent l'indemnisation journalière forfaitaire d'interruption d'activité que pendant soixante-quatorze jours au maximum en cas de naissance simple, ce qui est très inférieur aux cent douze jours d'indemnités journalières de maternité du régime général.

Afin de remédier à cette inégalité de fait, l'article 5 pose le principe d'une égalité des droits à congé, que l'activité exercée par les femmes soit ou non salariée.

Bien sûr, il ne s'agit pas de nier les spécificités des activités non salariées, lesquelles imposent – plus encore que les activités salariées – de trouver un équilibre entre obligations professionnelles et familiales. Mais le souci de la continuité de l'entreprise, parfaitement légitime et louable, ne saurait justifier que la santé et la sécurité de la femme enceinte et de son enfant passent au second plan.

Le dernier thème est la création d'un congé d'accueil de l'enfant. L'instauration du congé de paternité en 2002 a été une grande avancée sociale, permettant aux pères de s'impliquer davantage dans l'accueil et l'éducation du nouveau-né. Ce congé rencontre d'ailleurs de plus en plus de succès.

En effet, deux pères sur trois le prennent.

Toutefois, en l'état actuel du droit, seul le père peut, après la naissance de son enfant et dans un délai de quatre mois, bénéficier de ce congé de onze jours consécutifs, ou de dix-huit jours en cas de naissance multiple. Or, depuis plusieurs décennies, la société française connaît de profondes mutations des structures familiales. Le modèle familial traditionnel, fondé sur un couple composé d'une femme et d'un homme unis par les liens du mariage et ayant des enfants communs, n'est certes pas contesté, mais il ne constitue plus le seul mode d'organisation de la vie familiale. Ainsi, des hommes sont parfois amenés à participer à l'éducation d'un enfant qui n'est pas biologiquement le leur. De même, au sein des couples homosexuels, la femme n'ayant pas porté elle-même l'enfant est tout autant impliquée que sa compagne dans le projet parental.

C'est pour adapter la législation à ces changements sociétaux que l'article 6 tend à créer un congé d'accueil de l'enfant destiné non seulement au père biologique de l'enfant, mais aussi au conjoint de la mère, à son concubin ou à son partenaire de PACS. Pendant ce congé de quatorze jours consécutifs – vingt et un en cas de naissance multiple –, la personne recevra une indemnité compensatrice d'un montant équivalent à son salaire.

Enfin, je ne ferai qu'évoquer rapidement les deux derniers articles, qui organisent la mise en œuvre du texte : l'article 7 précise qu'il s'appliquera à l'ensemble des femmes en congé de maternité au moment de la publication de la loi, et l'article 8 gage son financement par le relèvement des droits sur les alcools.

Telles sont, mes chers collègues, les dispositions de cette proposition de loi, auxquelles, vous l'aurez compris, je suis pleinement favorable. Permettez-moi, avant de conclure, d'insister sur deux points sur lesquels, je l'espère, Mme la ministre ne manquera pas de revenir.

En premier lieu, j'évoquerai les conditions d'attribution des indemnités journalières de maternité, lesquelles sont loin d'être une réalité pour toutes les femmes salariées. En effet, la condition, exigée par l'assurance maladie, de deux cents heures travaillées au cours des trois mois précédant la date de début de grossesse ou la date de début du congé prénatal est particulièrement difficile à

remplir pour les femmes en situation professionnelle précaire, travaillant à temps partiel ou selon des horaires discontinus. Je pense notamment aux employées de la grande distribution, ainsi qu'aux intermittentes du spectacle.

Le second point est de portée plus générale : la modernisation du congé de maternité que nous préconisons est indissociable d'une politique familiale volontariste et ambitieuse en matière de modes d'accueil de l'enfant, qui permette d'offrir à chaque ménage la possibilité de faire garder son ou ses enfants à un coût raisonnable. Malheureusement, nous en sommes encore loin.

Conformément à l'accord passé entre les présidents des groupes politiques, la commission des affaires sociales n'a pas adopté de texte, afin que notre proposition de loi soit discutée aujourd'hui dans sa forme initiale. Nous avons néanmoins eu des échanges très riches et très constructifs sur des sujets aussi importants que le retour à l'emploi des jeunes mères, l'implication des pères dans l'éducation des enfants ou les représentations sociales en matière de partage des tâches entre les hommes et les femmes.

Je souhaite, quant à moi, que nos débats de cet après-midi dans l'hémicycle parviennent à convaincre le Sénat du bien-fondé des mesures présentées et de l'intérêt d'adopter cette proposition de loi.

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

Modernisation du congé maternité

[Discussion générale]

par Gisèle PRINTZ, sénatrice de la Moselle

[séance du mercredi 1^{er} juin 2011]

Monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, la proposition de loi que nous examinons aujourd'hui s'inscrit dans le droit fil des initiatives récentes de l'Union européenne visant à garantir les droits des femmes et à améliorer leur situation.



En effet, en 2008, en vue de permettre une meilleure conciliation de la vie professionnelle et de la vie familiale, la Commission européenne avait proposé de modifier la directive 92/85/CEE, afin de porter la durée minimale du congé de maternité à dix-huit semaines et de rendre obligatoire un arrêt d'au moins six semaines après l'accouchement.

Cette proposition comportait d'autres avancées importantes. Ainsi, elle prévoyait l'interdiction du licenciement des femmes enceintes, le droit pour elles à bénéficier de l'ensemble des avantages accordés à leurs collègues pendant leur absence ou la possibilité de demander une modification des horaires et rythmes de travail à leur retour. Enfin, la Commission européenne posait le principe du maintien intégral du salaire pendant le congé de maternité.

En octobre 2010, le Parlement européen est allé encore plus loin, en se prononçant en faveur d'un congé de maternité de vingt semaines au minimum rémunéré à hauteur de 100 % du salaire, conformément aux recommandations de l'Organisation internationale du travail.

Il s'agit aujourd'hui d'allonger la durée du congé de maternité en France, qui, actuellement fixée à seize semaines, se situe dans la moyenne basse de l'Union

européenne. Rappelons qu'elle est par exemple de vingt-six semaines en Italie et de vingt-huit semaines au Danemark. Cette proposition de loi vise donc à adapter notre législation à l'évolution du droit européen, en faisant passer la durée du congé de maternité de seize à vingt semaines.

Une telle mesure répond à une attente des femmes, qui aimeraient rester plus longtemps auprès de leur bébé. Il s'agit également d'une question de santé publique : en période prénatale, le congé de maternité est une nécessité, en raison des incidences sur la santé non seulement du travail, mais aussi des trajets en voiture ou en transport en commun pour se rendre sur le lieu de travail ; en période postnatale, les mères sont fatiguées, surtout si elles ont subi une césarienne, et l'accouchement nécessite une période de récupération suffisamment longue.

Le rejet du principe de cette mesure, au motif qu'elle créerait de nouvelles dépenses publiques et des charges supplémentaires pour les entreprises, est, selon nous, inacceptable. La maternité ne peut pas être considérée comme un fardeau pesant sur les systèmes de sécurité sociale, alors qu'il s'agit de la santé des femmes, du renouvellement des générations, d'un investissement pour l'avenir.

L'argument entendu en commission des affaires sociales selon lequel les femmes deviendraient plus difficilement employables est tout aussi irrecevable. Une enquête de 2006 sur l'allongement du congé de maternité en France prouve que, en pratique, la majorité des femmes ont recours aux congés pour grossesse pathologique, aux congés payés ou à un congé sans solde pour prolonger le congé de maternité : seulement 12 % d'entre elles ne s'arrêtent que seize semaines. Cela confirme que les mères ont réellement besoin d'un congé plus long et que les coûts de ces arrêts de travail supplémentaires pour les entreprises, l'État et les familles existent déjà. Finissons-en avec l'hypocrisie !

En outre, la mise en œuvre des dispositions de cette proposition de loi obligera l'employeur à évoquer l'adaptation des conditions et horaires de travail avec l'intéressée à son retour de congé de maternité. Est aussi prévu le maintien intégral du salaire, qui dépend aujourd'hui du contenu des conventions collectives, aucune obligation légale n'existant en la matière.

La situation des femmes qui exercent des professions non salariées – chefs d'entreprise, artisans, conjoints collaborateurs – est également prise en compte. Afin de leur permettre de mener à bien leur maternité, la proposition de loi prévoit pour elles le bénéfice d'un congé rémunéré tenant compte de leur nécessaire remplacement au sein de l'entreprise. C'est une question de justice envers ces femmes, qui doivent pouvoir vivre pleinement cette période, sans éprouver de culpabilité.

Enfin, cette proposition de loi aborde un point essentiel, la présence du père à la naissance de l'enfant. La création du congé de paternité en 2001 par Ségolène Royal, alors ministre déléguée à la famille et à l'enfance, a constitué un pas décisif en la matière. Le bénéfice de ce congé permet le développement du sentiment de paternité et l'implication du père dans le partage des tâches. En effet, nous le savons, l'absence de partage des responsabilités familiales et du travail domestique handicape les femmes et engendre des inégalités sur le marché du travail.

Malheureusement, seulement deux tiers des pères prennent un congé de paternité. On peut voir dans cet état de choses la persistance de stéréotypes dans la définition des rôles parentaux. La proposition de loi vise donc à mieux impliquer le père par l'instauration d'un congé de paternité de quatorze jours consécutifs, rebaptisé « congé d'accueil de l'enfant ». Pour en bénéficier, la personne concernée devra vivre maritalement avec la mère, quel que soit son statut juridique : mari, partenaire de PACS ou concubin.

Ce texte contribue à l'évolution de notre législation pour l'adapter aux réalités actuelles des familles. C'est un premier pas, dans l'attente d'une politique plus globale et plus volontariste en matière de congé parental d'éducation, lequel est pour l'heure très peu demandé par les hommes, en raison de la baisse de rémunération qu'il implique.

Aujourd'hui, le père n'est plus seulement le symbole de l'autorité au sein de la famille, il participe désormais, au même titre que la mère, à la prise en charge de tous les aspects du quotidien. Beaucoup de ceux que l'on qualifie de « nouveaux pères » s'investissent, dès les premiers jours, dans les soins apportés aux enfants ; il faut les encourager à aller plus loin.

La France pourrait proposer à tous les couples un dispositif s'inspirant du modèle suédois, où le congé parental de seize mois est mieux rémunéré que chez nous et divisé entre les deux parents, afin d'encourager le partage de l'éducation des enfants. C'est essentiel pour favoriser l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes, mais c'est surtout bénéfique pour l'épanouissement de l'enfant. Il faut aussi développer les modes de garde, car le manque de structures d'accueil pour les enfants non scolarisés est patent dans notre pays. Il reste donc encore beaucoup à faire !

Dans l'immédiat, nous vous proposons, mes chers collègues, d'adopter cette proposition de loi. Elle représente un progrès pour la santé des femmes et constitue un premier pas vers une politique familiale plus ambitieuse. Aujourd'hui, la France affiche un taux élevé de fécondité ; nous nous en réjouissons, car les enfants sont une richesse pour notre pays. Il faut témoigner de la considération et de l'estime aux futures mères qui parviennent à concilier vie familiale et vie professionnelle. Si l'on veut que les femmes continuent à devenir des mères, encourageons-les en améliorant leurs conditions de vie.

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

Modernisation du congé maternité

[Discussion générale]

par Ronan KERDRAON, sénateur des Côtes-d'Armor

[séance du mercredi 1^{er} juin 2011]

Monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, il s'agit aujourd'hui d'évoquer la modernisation d'un des éléments clés de notre politique familiale, à savoir le congé de maternité. Je suis particulièrement heureux de m'exprimer dans cet hémicycle, en



tant qu'homme, sur une question qui touche tant aux évolutions de notre société qu'à la place que nous souhaitons donner à la femme au sein de celle-ci.

Je veux avant tout saluer l'initiative de notre rapporteur, Claire-Lise Campion, et les avancées que permet la proposition de loi qu'elle a déposée. Son contenu, qui répond aux préoccupations de nombre de jeunes couples, est tout à la fois moderne et utile. Toutefois, le texte dont nous débattons aujourd'hui montre aussi qu'un long chemin reste à parcourir avant de parvenir à une égalité réelle entre les hommes et les femmes.

Comme la plupart des orateurs qui m'ont précédé l'ont indiqué, notre débat s'inscrit dans le cadre d'un processus européen visant à harmoniser les législations nationales par le haut. Il s'agit d'une situation suffisamment rare pour n'être pas soulignée : en effet, les directives européennes sont souvent considérées, à tort ou à raison, comme marquant un recul par rapport à notre modèle français. C'est pourquoi je me réjouis pleinement de l'adoption par le Parlement européen, le 23 février 2010, d'un rapport invitant les pays membres à instituer un congé de maternité d'une durée de vingt semaines au minimum. De la même façon, je me félicite de l'adoption, le 8 mars 2010, de la directive relative au congé parental, qui porte de trois à quatre mois la durée de ce der-

nier, pose le principe d'un mois non transférable entre parents et prévoit une négociation obligatoire avec l'employeur portant sur l'aménagement des horaires de travail au retour du congé parental.

La présente proposition de loi s'inscrit dans la lignée de ces initiatives européennes.

Pour écarter d'emblée l'un des arguments avancés contre elle, j'aborderai la question du coût et du financement de son dispositif.

Les projections du ministère du travail, de l'emploi et de la santé évaluent entre 250 millions et 350 millions d'euros le coût de l'allongement à dix-huit semaines du congé de maternité. Quant à l'allongement conjoint du congé de maternité et du congé de paternité, il coûterait environ 550 millions d'euros.

Je rappelle, pour comparaison, que la baisse du taux de la taxe sur la valeur ajoutée dans le secteur de la restauration représente pour sa part une dépense fiscale de 3 milliards d'euros, pour le résultat que l'on sait...

La question du financement de l'allongement du congé de maternité relève donc d'un choix politique fort et assumé, car il est des dépenses qui représentent des investissements pour l'avenir : c'est le cas de celles qu'entraînera la mise en œuvre de notre proposition de loi.

Certes, notre politique familiale est volontariste, puisque, comme Mme la ministre l'a rappelé tout à l'heure, notre pays lui consacre une part non négligeable de son PIB et se situe sur ce plan au troisième rang des pays de l'OCDE. Nous bénéficions en outre de l'un des meilleurs taux de fécondité européens, avec 2,02 enfants par femme. Depuis plusieurs années, cependant, les modes de vie et les attentes de nos concitoyens évoluent : la conciliation de la vie familiale et de la vie professionnelle

est au cœur de leurs préoccupations. Toutes les enquêtes, en particulier celle de la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques, montrent que le congé de maternité est jugé insuffisant par les mères : 84 % d'entre elles souhaiteraient s'arrêter de travailler plus longtemps à la naissance d'un enfant.

À juste titre, les femmes souhaitent avoir des enfants sans pour autant renoncer à leur carrière professionnelle. Un chiffre, à cet égard, doit nous interpeller : entre 25 et 49 ans, c'est-à-dire dans la tranche d'âge où l'activité professionnelle est la plus fréquente, une femme sur cinq est inactive. En outre, ce sont les femmes les moins qualifiées et disposant des ressources les plus faibles qui sont le plus souvent écartées du marché du travail. Remarquons également que, pour de multiples raisons, l'âge de la maternité ne cesse de reculer : désormais, les femmes deviennent mères pour la première fois après 30 ans.

Aussi l'article 1er de notre proposition de loi prévoit-il un allongement de seize à vingt semaines de la durée du congé de maternité. J'observe d'ailleurs – cela a déjà été rappelé – que la très grande majorité des femmes s'arrêtent de travailler plus longtemps que la durée légale de seize semaines, soit qu'elles se soient vu reconnaître un état pathologique lié à leur grossesse, soit qu'elles prennent un congé supplémentaire après la naissance de leur enfant.

Il me paraît donc tout à fait judicieux de mettre notre législation en adéquation avec les aspirations des couples et les besoins des enfants.

Allonger la durée du congé de maternité présente aussi l'avantage, en facilitant l'installation de l'allaitement maternel, d'encourager la prolongation de celui-ci. En effet, six semaines au moins après la naissance sont nécessaires pour bien installer l'allaitement maternel. Or c'est précisément à cette période que la mère commence à penser à la reprise de son activité professionnelle et envisage dans cette perspective un sevrage la dixième semaine. C'est pourquoi l'Association française de pédiatrie ambulatoire est favorable à l'allongement de la durée du congé de maternité. Alors que la crise économique frappe les Français de toutes catégories, il est difficile d'admettre que de jeunes mères de famille puis-

sent, aujourd'hui encore, être pénalisées financièrement en prenant un congé de maternité, quand leurs employeurs ne sont pas tenus contractuellement de maintenir intégralement leur salaire. L'article 4 de notre proposition de loi vise donc à garantir le maintien de l'intégralité du salaire pendant le congé de maternité.

Il est temps de remédier aux trop nombreuses inégalités qui subsistent : toutes les mères, qu'elles soient ou non salariées, doivent être traitées de la même façon. En effet, en France, le congé de maternité ne va pas forcément de soi. Je tiens, à la suite de ma collègue Annie David, à relayer dans cet hémicycle l'appel du collectif « Les Maternittentes », qui dénonce l'inégalité de traitement dont sont victimes les femmes relevant du régime des intermittents : pour l'ouverture du bénéfice des indemnités de congé de maternité, la caisse primaire d'assurance maladie exige qu'elles réunissent les mêmes conditions que les femmes titulaires d'un CDI.

L'article 5 de notre proposition de loi vise à lutter contre les injustices statutaires qui demeurent entre les différentes catégories de salariées, entre salariées et non-salariées.

L'article 6 prévoit la création d'un congé d'accueil de l'enfant d'une durée de deux semaines, afin de permettre au père, au conjoint ou à la personne vivant maritalement ou ayant conclu un PACS avec la mère d'être présent auprès de celle-ci et de l'enfant : la législation doit en effet évoluer et faire référence non plus à un congé de paternité, mais à un congé d'accueil de l'enfant ouvert à l'ensemble des familles, dans toute leur diversité.

J'ajoute enfin que notre débat d'aujourd'hui ne peut pas ignorer la question de l'offre en matière d'accueil de la petite enfance. À quoi servirait-il, en effet, de favoriser la reprise du travail et de s'attacher à permettre une meilleure conciliation de la vie familiale et de la vie professionnelle si aucune politique ambitieuse n'était menée dans le domaine de l'accueil de la petite enfance ? Je rappelle que la création d'un service public de la petite enfance était une promesse du candidat Nicolas Sarkozy à l'élection présidentielle de 2007. Or nous sommes aujourd'hui très loin des 400 000 places de crèche qui furent alors promises, et même des 200 000 places annoncées pour 2012, c'est-à-dire pour l'année prochaine...

Le débat sur la petite enfance que nous avons eu la semaine dernière a permis de mettre clairement en évidence cette pénurie.

Cette proposition de loi, mes chers collègues, nous permet de faire progresser les droits des femmes, d'améliorer la protection de leur santé, de promouvoir l'égalité et d'instaurer un meilleur équilibre entre les parents au sein de la famille.

Chacun se déclare favorable à l'égalité entre les hommes et les femmes dans tous les domaines : professionnel, salarial et familial. Ce texte est par conséquent bienvenu : pourquoi remettre à demain ce que nous pouvons faire aujourd'hui ?

Aussi est-ce avec enthousiasme, conviction et détermination que je voterai cette proposition de loi et que je vous invite à faire de même, mes chers collègues : car, comme l'a si bien chanté Jean Ferrat, la femme est l'avenir de l'homme !

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

Gaz de schiste [Discussion générale]

par Nicole BRICQ, sénatrice de la Seine-et-Marne, auteure de la proposition n° 377

[séance du mercredi 1^{er} juin 2011]

Monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, il faut le dire tout net : notre proposition de loi est née de l'émoi que nous avons partagé avec les élus que nous représentons, les associations de défense de l'environnement, les collectifs qui se sont constitués partout et les populations qui ont découvert – parfois de façon très concrète, comme ce fut le cas dans mon département – que des sociétés disposaient, en toute légalité, de permis d'exploration sur leur territoire de proximité.



Aucune démarche n'avait été entreprise par les préfetures auprès des maires, des conseillers généraux ou des représentants d'associations environnementales, pourtant parfaitement identifiables dans chaque département concerné. Sur le principe, une telle opacité, qui perdure, n'est pas acceptable.

Le contexte et les conditions dans lesquels ces autorisations ont été accordées ne le sont pas davantage.

Faut-il le rappeler, en 2009, nous étions en pleine discussion, dans cette assemblée, de la loi portant engagement national pour l'environnement, dite « loi Grenelle 2 », et la France préparait le sommet de Copenhague sur le changement climatique ? C'est durant cette année qu'ont cheminé les demandes d'autorisation visant la recherche d'hydrocarbures de roche-mère...

Au moment du dépôt de ces demandes, cette activité existait déjà depuis plusieurs années aux États-Unis, et le Gouvernement ne pouvait ignorer les dégâts environ-

nementaux et sanitaires qu'elle avait engendrés. Or ces demandes ont abouti sous la forme de permis indifférenciés, pour le conventionnel comme le non-conventionnel. Un tel permis a ainsi été accordé dans mon département de Seine-et-Marne – où prévaut une tradition de forage, puisque l'on y exploite du pétrole – à la société Vermilion, avec le permis dit de Champotran, et à la société Toreador – la bien nommée ! –, avec le permis dit de Château-Thierry. Mais on pourrait citer d'autres départements – et je vais le faire, puisque mes collègues sont présents : ils sont venus, ils sont tous là ! – l'Ardèche, la Drôme, le Gard, le Lot, la Savoie, l'Hérault, le Vaucluse, et bien d'autres encore...

N'oublions pas l'Aveyron, bien sûr !

Ces autorisations ont été délivrées en totale méconnaissance des règles posées par le Grenelle de l'environnement et sur le fondement d'un code minier obsolète, dont on devait apprendre, chemin faisant, qu'il était en cours de réforme dans le secret des ministères.

Chers collègues de la majorité, il est à cet égard regrettable que vous ayez habilité le Gouvernement à réformer le code minier par voie d'ordonnance, sans même l'avoir encadré, comme le Parlement en a le pouvoir...

Il aura fallu que le groupe socialiste du Sénat prenne l'initiative, par le dépôt de sa proposition de loi, le 24 mars dernier, pour que s'ensuive, à l'Assemblée nationale comme au Sénat, le dépôt d'autres propositions de loi et que la mécanique parlementaire se mette enfin en marche.

Notre proposition de loi vise à répondre à l'obligation de réparer les erreurs du Gouvernement. Ces erreurs se résument en trois mots : précipitation, imprécision, opacité.

La précipitation a en effet prévalu dans le traitement des demandes adressées au ministère pour l'exploitation d'un nouveau type d'hydrocarbure, encore inconnu en France, coupant court à tout débat public et, au premier chef, au débat parlementaire.

Les permis, du moins les documents publics consultables sur le site Legifrance, sont à l'image de la précipitation et de l'opacité : ils se contentent de mentionner la société requérante, l'intitulé du permis et la surface impactée. Il aura fallu que notre collègue parlementaire européen, José Bové, présent aujourd'hui dans les tribunes du public, saisisse la Commission d'accès aux documents administratifs, la CADA, pour obtenir des spécimens complets des permis octroyés.

Chers collègues, j'ai deux exemplaires sous la main : le permis de Nant et le permis de Montélimar, qui couvre une surface extravagante... On peut constater que le recours à la technique de fracturation y est clairement explicité. J'en déduis donc que la chaîne de responsabilité ministérielle, du service déconcentré au ministre, a avalisé cette technique. Elle ne pouvait pas l'ignorer !

Monsieur Houel, j'ai la détestable habitude de lire les rapports, notre collègue Marini le sait bien ! Vous considérez, vous y avez fait allusion tout à l'heure, que le dossier d'instruction a un caractère indicatif, qu'il n'a pas de valeur juridique et que cela ne peut donc justifier l'abrogation du permis.

L'argument est spécieux, monsieur le rapporteur. Vous le savez, en tant que maire de Crécy-la-Chapelle, commune qui a la particularité d'abriter deux magnifiques églises, vous ne pouvez pas délivrer un permis de construire sans disposer des plans de la maison. Eh bien, il en va de même pour le dossier d'instruction : il est partie intégrante du permis !

J'en conclus – c'est très désagréable à dire et à entendre, je le conçois – qu'on nous a menti, ce qui est grave pour la crédibilité de l'action publique.

Aujourd'hui, nous essayons de réparer cette erreur, afin de préserver les territoires concernés par ces activités ; tel est l'objet de l'article 1er de notre proposition de loi, qui vise à interdire les activités portant sur les hydrocarbures de roche-mère.

J'en viens à l'imprécision du dispositif actuel, qui ne permet pas de distinguer entre les permis pour les hydrocarbures conventionnels et pour les hydrocarbures non conventionnels, d'où la nécessité d'abroger les permis qui ont été accordés. C'est seulement après cette abrogation que l'étude des demandes pourra reprendre, et seules les activités relatives aux hydrocarbures conventionnels pourront être autorisées ; tel est l'objet de l'article 2 de notre proposition de loi, qui tend à compléter l'article 1er.

On me rétorque que l'on ne peut pas distinguer les deux types d'exploitation. Or, dans les fameux dossiers d'instruction que j'ai pu consulter, j'ai vu que la société requérante, dans le dossier de Montélimar notamment, distinguait clairement les hydrocarbures conventionnels et non conventionnels. Par conséquent, ce qui est écrit peut tout à fait être codifié.

J'aborde enfin l'opacité des procédures, sans doute l'aspect le plus insupportable : une opacité tenace, pour ne pas dire une omerta. Le code de l'environnement prévoit pourtant un triptyque que personne n'ignore, vous l'avez tous rappelé : la participation du public, une enquête publique et une étude d'impact.

Le Gouvernement n'avait même pas envisagé de reprendre ces obligations dans la version initiale de l'ordonnance du 20 janvier 2011 portant codification de la partie législative du code minier. Il l'a fait le 19 avril. On peut penser que la pression populaire et nos propositions parlementaires l'ont amené à revoir sa copie, au moins partiellement. Cette mobilisation est donc extrêmement utile et ne devrait pas s'arrêter ce soir.

Obtenir des informations pertinentes sur les projets des sociétés nous a demandé, à nous parlementaires, beaucoup de pugnacité. C'est en recoupant les informations que celles-ci fournissent à des investisseurs sur les marchés financiers que l'on peut cerner leurs véritables intentions. Pour ma part, voilà six mois que je m'y intéresse, depuis la discussion du projet de loi de finances, le 19 novembre 2010, et j'ai compris qu'il y avait un problème. Quand la mobilisation populaire est née, au mois de janvier, j'ai immédiatement fait le rapprochement avec la demande de la majorité sénatoriale de maintenir une niche fiscale au profit des sociétés qui extraient des hydrocarbures.

Je me suis donc informée sur le modèle financier, classiquement spéculatif, qui est caché derrière ce type d'activités.

Notre proposition de loi remédie à cette opacité en appliquant les règles du Grenelle et en les introduisant aux articles 3, 4 et 5, dans le cadre des procédures d'autorisation de permis de recherches et d'exploitation d'hydrocarbures liquides ou gazeux.

Par ailleurs, ces articles permettent de rendre le dispositif plus lisible, en soumettant le code minier aux dispositions de la convention d'Aarhus et de la Charte de l'environnement, qui, dans la hiérarchie des normes, prévalent sur les lois ordinaires et, a fortiori, sur les ordonnances ou les autres textes de nature réglementaire.

À ce jour, madame la ministre, nous ne savons pas si le Gouvernement a l'intention d'introduire ces références dans le code minier, comme il le laisse entendre. Il n'a toujours pas inscrit à l'ordre du jour du Parlement la ratification de cette ordonnance. Or, aux termes de l'article 38 de la Constitution, celle-ci doit expressément être législative.

Vous ne devriez donc pas voir d'objection à ce que ces principes, auxquels vous êtes attachée, entrent immédiatement en application grâce à notre proposition de loi.

Il faut, par cohérence, mettre en regard notre proposition de loi et le texte de la commission, laquelle a amendé la proposition de loi adoptée par l'Assemblée nationale, la rendant à nos yeux encore plus dangereuse, comme mon collègue Michel Teston le montrera.

Ce texte, en l'état, constitue un recul de la majorité par rapport à la proposition initiale du groupe de l'UMP, au Sénat comme à l'Assemblée nationale. Je regrette le temps, chers collègues, où nous étions tous unis pour réclamer l'abrogation des permis ! Cependant, ce recul de la majorité n'est pas vraiment une surprise, car le Gouvernement n'a jamais été clair, oscillant entre une réponse à la mobilisation populaire afin d'éviter qu'elle ne s'amplifie, et la défense des permis qu'il avait octroyés, afin de ne pas être contraint de se dédire. Il n'a jamais clairement pris de décision formelle visant à stopper cette activité et à reprendre la procédure en toute transparence. Il n'a pas imposé de moratoire formel, tout

au plus a-t-il demandé aux entreprises concernées de bien vouloir suspendre leurs opérations jusqu'à la remise d'un rapport sur le sujet par une mission interministérielle, rapport attendu pour une date désormais indéterminée, puisqu'il devait être rendu le 31 mai et que nous sommes aujourd'hui le 1er juin.

S'agit-il pour le Gouvernement de prendre ses responsabilités ou de gagner du temps ? Nous penchons pour la seconde hypothèse.

À la différence de la majorité, le groupe socialiste est resté constant dans ses positions.

Je les rappelle, en trois mots : l'interdiction, l'abrogation et la transparence.

Le Premier ministre, le 12 avril dernier, n'avait-il pas solennellement déclaré devant nos collègues députés : « Il faut tout remettre à plat, et donc il faut annuler les autorisations qui ont déjà été données » ?

Entre-temps, on l'a bien compris, les sociétés ont multiplié les interventions auprès des élus, et le texte issu de l'Assemblée nationale, repris par la commission, n'a plus rien à voir ni avec celui de M. Jacob, président du groupe de l'UMP à l'Assemblée nationale, ni avec le vôtre, chers collègues du groupe de l'UMP du Sénat.

Il convient tout de même de s'interroger : pouvez-vous croire que les sociétés, après avoir obtenu ou conservé les permis, vont désormais déclarer benoîtement qu'elles utilisent la technique de fracturation hydraulique ? Ce serait de votre part faire preuve d'une grande naïveté ! Elles trouveront la parade.

À cet égard, je citerai le président-directeur général de Total, notre champion national en la matière, qui déclarait devant l'assemblée générale des actionnaires, à propos du texte issu de l'Assemblée nationale : « Ce texte est habile. On va s'en sortir [...] ».

Je dispose, si vous le souhaitez, du compte rendu intégral de son intervention.

En fait, majorité et Gouvernement, vous cherchez à éteindre la contestation. Je crois que vous n'y parviendrez pas !

Vous prenez prétexte de l'absence de distinction dans notre droit français entre hydrocarbures conventionnels et non conventionnels. Or notre proposition de loi souligne le caractère central de ce problème dès le deuxième paragraphe de notre exposé des motifs, connu de tous depuis le 24 mars. D'ailleurs, le permis de Montélimar, auquel je me suis déjà référée, est extrêmement clair sur ce sujet.

Hormis le fait que le Gouvernement avait la responsabilité d'anticiper cette difficulté juridique avant d'accorder les permis, pourquoi ne l'a-t-il pas fait depuis ? Il peut encore opérer cette distinction dans le cadre de l'ordonnance portant codification de la partie législative du code minier, comme le groupe socialiste le proposera par voie d'amendement.

Je souhaite que la discussion permette au Gouvernement d'étayer sa position à ce sujet devant la représentation nationale.

M. de Margerie...Oui, monsieur Sido, il a le mérite de ne jamais employer la langue de bois, il est franc ! – a répondu aux associations contestataires qui s'étaient introduites dans son assemblée générale « qu'il respectait la loi » et qu'il convenait de changer les lois si elles n'étaient pas satisfaisantes.

C'est justement ce que nous vous proposons de faire en distinguant hydrocarbures conventionnels et non conventionnels ! Ainsi, nous lèverons l'obstacle juridique à l'interdiction et à l'abrogation. La majorité pourrait se saisir de cette proposition pour démontrer qu'elle ne s'inscrit pas dans une simple stratégie de contention de la contestation, mais bien dans le cadre d'un débat démocratique menant à une prise de décision concertée et responsable.

Monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, nous croyons que le choix d'une politique énergétique globale est une question clé de l'avenir des États de l'Union européenne. Elle doit être posée au peuple français. Souhaitons-nous durablement nous rendre dépendants des énergies fossiles ? Que faisons-nous de l'accord de décembre 2007, obtenu à l'unanimité sous la présidence française, qui fixe pour les vingt-sept pays de l'Union européenne des objectifs ambitieux de réduction de gaz carbonique, d'économie d'énergie et de développement des énergies renouvelables ?

Dans le schéma économique et financier qui est ouvert par l'octroi des permis, il s'agit non pas de garantir notre indépendance énergétique, mais d'autoriser des opérateurs privés à réaliser des profits importants dans le plus court laps de temps par une exploitation intense. Est-ce cela que veulent les Français ?

Voulons-nous plutôt opérer une transition socialement acceptable vers une économie moins prédatrice ?

Ces questions, il appartient aux Français d'y répondre dans le débat qui s'ouvre pour l'échéance de 2012 et pas à une poignée d'opérateurs attirés par un nouvel Eldorado !

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

Gaz de schiste [Discussion générale]

par Michel TESTON, sénateur de l'Ardèche

[séance du mercredi 1^{er} juin 2011]

Monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues – je salue également les personnes qui assistent à notre débat –, à la fin de l'année 2010, la découverte de la délivrance par le Gouvernement de permis exclusifs de recherches de gaz et



huiles de schiste a suscité une très forte mobilisation citoyenne sur les territoires concernés. Les manifestations ont été et sont toujours très nombreuses – c'est encore le cas aujourd'hui devant le Sénat – avec, en particulier, celle du 26 février 2011 à Villeneuve-de-Berg en Ardèche, qui a rassemblé plus de 20 000 personnes.

En effet, le retour d'expérience des États où se pratique l'exploitation des hydrocarbures non conventionnels a fait prendre conscience des dangers de la technique utilisée, c'est-à-dire celle de la fracturation hydraulique. Cette technique est énormément consommatrice d'eau et fait courir le risque d'une pollution de la nappe phréatique par les adjuvants chimiques utilisés dans le processus.

Pris, en quelque sorte, la main dans le sac, le Gouvernement a décidé de mettre en place une mission et de suspendre les recherches et les travaux dans l'attente du rapport de ladite mission.

En outre, après s'être précipité pour accorder, en mars 2010, les permis exclusifs de recherches de mines d'hydrocarbures liquides ou gazeux, le Gouvernement a fait inscrire à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale la proposition de loi déposée par Christian Jacob. Ainsi, nous devons nous prononcer, qui plus est en procédure

accélérée, sur cette proposition de loi, qui a été modifiée par l'Assemblée nationale. Ce texte est inacceptable en l'état, puisqu'il se caractérise par des ambiguïtés majeures venant s'ajouter au manque de transparence du Gouvernement dans la conduite de ce dossier.

Le premier point que je souhaite aborder porte précisément sur le manque de transparence dont a fait preuve le Gouvernement.

Depuis le départ, le dossier a été conduit dans la précipitation et l'opacité.

Tout d'abord, les arrêtés du 1^{er} mars 2010 concernant les permis exclusifs de recherches, dits de « Villeneuve-de-Berg », de « Montélimar » et de « Nant », ont été pris en catimini, sans en informer quiconque, en particulier les maires des communes concernées, et ce tout de suite après le vote des lois dites « Grenelle 1 » et « Grenelle 2 ».

Ensuite, le Gouvernement a décidé d'apporter des modifications au code minier en utilisant la procédure des ordonnances. Certes, le Gouvernement a rédigé depuis un projet de loi de ratification de l'ordonnance du 20 janvier 2011 portant codification de la partie législative du code minier. Cependant, il n'en demeure pas moins que ce projet de loi n'a toujours pas été inscrit à l'ordre du jour du Parlement !

En outre, les documents, pourtant publics, concernant les permis exclusifs de recherches délivrés n'ont été rendus accessibles que très récemment, parce que des citoyens ont saisi la Commission d'accès aux documents administratifs.

Je trouve cette procédure tout à fait anormale.

Comment croire que tout cela n'est qu'un concours de circonstances, alors que des informations concernant les

dégâts environnementaux et sanitaires causés par les exploitations en Amérique du nord étaient dans le même temps diffusées sur internet ?

La seconde partie de mon intervention porte sur les ambiguïtés du texte qui a été adopté à l'Assemblée nationale.

Les députés ont profondément modifié le texte initial sur des points essentiels. Les arguments de sécurité juridique invoqués au cours de la discussion à l'Assemblée nationale pour justifier de telles modifications ne nous semblent pas fondés. En tout cas, le texte actuel comporte de nombreuses ambiguïtés.

Ainsi, nous sommes passés de l'interdiction générale de l'exploration et de l'exploitation des hydrocarbures de roche-mère à l'interdiction de la seule technique dite « de fracturation hydraulique », ce qui est loin d'être la même chose. Cette technique n'étant pas définie dans le texte, les entreprises titulaires des permis pourraient vouloir contourner l'interdiction en y ayant recours, mais en la nommant autrement.

Quant à l'abrogation inconditionnelle des permis exclusifs déjà délivrés, elle est désormais soumise à un processus déclaratif, au « bon vouloir », des titulaires des permis. Cette disposition crée une véritable insécurité, puisque les entreprises pourraient également, autre hypothèse, déclarer ne pas utiliser la technique de la fracturation hydraulique, afin de conserver leur permis, de prendre pied sur le terrain et de commencer des recherches en se limitant à des forages.

Cette dernière hypothèse me semble corroborée par les recours formulés par les titulaires des permis exclusifs de recherches contre les arrêtés municipaux interdisant l'exploration et l'exploitation des gaz et huiles de schiste.

Finalement, ce texte se caractérise par le « ni-ni » : ni véritable interdiction ni abrogation !

Ces ambiguïtés paraissent avoir pour seul objectif de ne pas mécontenter les entreprises concernées, en ne fermant pas la porte à la poursuite de la recherche, voire à l'expérimentation de la fracturation hydraulique, une expérimentation rendue désormais possible par l'adoption d'un amendement allant dans ce sens lors de la réu-

nion, mercredi dernier, de la commission de l'économie du Sénat. Pour notre part, nous nous sommes fortement opposés à l'adoption de cet amendement, mais il a été voté par la majorité sénatoriale.

À l'évidence, le Gouvernement veut éviter le risque éventuel de devoir payer des indemnités aux entreprises titulaires de permis.

Ce constat conduit notre groupe à demander une remise à plat complète de ce texte en préalable à la révision du code minier et à un débat sur la politique énergétique de la France.

Nos amendements ont donc pour objet de faire reconnaître la distinction entre hydrocarbures dits « conventionnels » et hydrocarbures dits « non conventionnels », d'obtenir l'abrogation avec effet rétroactif des permis exclusifs de recherches et de conditionner la délivrance d'un permis au respect de certaines règles, en l'occurrence la réalisation d'une enquête publique préalable et d'une étude d'impact, ainsi que la consultation du public. Ces amendements nous paraissent rendre parfaitement compte du souhait d'une large majorité de nos concitoyens.

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

Gaz de schiste [Discussion générale]

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

[séance du mercredi 1^{er} juin 2011]

Monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, la raréfaction des énergies fossiles met les gaz de schiste au cœur de notre débat d'aujourd'hui. Certains disent que, compte tenu de cette raréfaction, il faut, le plus vite possible, utiliser tout ce



qui se trouve dans notre sous-sol afin d'obtenir des énergies nouvelles. À l'instar de notre éminent collègue aveyronnais Alain Fauconnier, je voudrais insister sur le fait que ce qui se passe – et le mini-séisme lié à la fracturation hydraulique qui a hier secoué la ville de Blackpool le montre bien – n'a rien à voir avec des raisons électoralistes ou je ne sais quelles autres allégations. Seuls nous importent l'avenir de la planète et notre environnement.

Les permis ont été délivrés – d'autres l'ont dit avant moi – dans la plus grande opacité, en catimini, comme si le Gouvernement avait quelque chose à se reprocher, comme s'il voulait donner la possibilité à des entreprises de forer et d'exploiter sans que cela se sache. Il pensait que cela se passerait sans heurts.

Mais, si nous débattons de ce texte cet après-midi au Sénat, c'est grâce à l'immense mobilisation des citoyens – pas une mobilisation politicienne ! –, celle de femmes et d'hommes de catégories sociales et de régions différentes pour qui il importe avant toute chose que l'environnement et, accessoirement, leur santé soient préservés.

Aux côtés de ces dizaines de milliers de citoyens, les élus se sont aussi mobilisés. Quelle situation inadmissible en effet de voir un jour sur sa commune un camion

arriver pour forer sans que le maire ait été consulté ni même informé ! Voilà ce que refusent des dizaines de milliers de Français et, avec eux, de nombreux élus.

C'est donc grâce à cette mobilisation immense, sans précédent, que nous délibérons, certes dans l'urgence.

Ce que demandent ces citoyens et ces élus, c'est un débat de société. Ils veulent défendre, protéger, sauver notre environnement. Or qu'est devenu le rôle des citoyens, madame la ministre, si bien décrit, démontré dans le Grenelle de l'environnement, qui devait permettre aux uns et aux autres – citoyens, associations, organismes, élus locaux – de nouer entre eux un dialogue ? Ce rôle des citoyens, cette gouvernance, cette volonté affirmée dans le Grenelle de l'environnement ont été totalement oubliés.

Ces citoyens ne veulent pas des paysages de ruines, des champs dévastés, ni que les communes rurales, dont certaines sont situées sur des parcs naturels régionaux, deviennent des sites touristiques abandonnés à la logique du toujours plus.

Où est l'ambition du Grenelle de l'environnement ? Le dialogue et la gouvernance ont été oubliés.

Quel grand écart entre les déclarations du Premier ministre, François Fillon, qui, à la tribune de l'Assemblée nationale, annonçait l'abrogation des permis, et cette proposition de loi amoindrie où il n'est plus question d'abrogation ! Nous apprenons maintenant que pour des raisons juridiques, contrairement ce qu'avait dit le Premier ministre, il ne sera pas possible au Gouvernement d'abroger ces permis. Il a donc changé d'avis, peut-être sous la pression ou après réflexion. En tout état de cause, ce recul n'est pas acceptable. On ne gouverne pas contre les citoyens, contre les élus, on gouverne avec eux, pour eux et pour la nation.

C'est la raison pour laquelle notre groupe demande de nouveau l'abrogation des permis et que nous avons déposé une proposition de loi au mois de mars dernier. Qu'y disions-nous ?

Premièrement, il faut réformer le code minier, qui, aujourd'hui, n'est plus d'actualité, ne permet pas de garantir la transparence ni d'aborder sereinement la situation. Certes, il y a des ordonnances, mais, dans la proposition de loi précipitée qui nous est aujourd'hui soumise, on procède à l'envers. Il aurait fallu d'abord réformer le code minier, cette réforme entraînant un « blindage » juridique qui aurait permis à l'ensemble des territoires de bien mieux s'en sortir. Deuxièmement, l'objet de notre proposition de loi était de dire que nous ne voulons pas un débat sur la technique, car ce n'est pas le sujet. Nous voulons l'interdiction de l'exploration et de l'exploitation des gaz de schiste, quelle que soit la technique utilisée.

Nous voulons protéger, sanctuariser la roche-mère ; c'est le b-a-ba si nous voulons assurer l'avenir de notre territoire.

Enfin, nous pensons que la proposition de loi qui nous est soumise est un texte d'affichage et d'opportunité. Face à l'immense mobilisation qui est apparue, le Gouvernement s'est dit qu'il fallait essayer de la freiner, car il ne pouvait plus rien faire d'autre. Mais cette proposition de loi, qui sera vraisemblablement votée tout à l'heure, ne résout absolument rien et laisse la porte ouverte à toutes les dérives, aux explorations et aux exploitations, et c'est contre cela que nous nous battons.

Aujourd'hui, madame la ministre, c'est nous, groupe d'opposition, qui vous demandons de réhabiliter le Grenelle de l'environnement.

Nous vous demandons de réhabiliter les grands principes qui semblent avoir été oubliés, peut-être d'ailleurs sous la pression de certains de vos amis qui pensaient que les contraintes environnementales, les contraintes du Grenelle poseraient des problèmes dans la vie de tous les jours. Ce n'est pas notre avis.

C'est la raison pour laquelle, en conclusion, j'insiste, au nom de notre groupe, pour qu'un grand débat sur l'énergie soit organisé dans notre pays, non pas en catimini, non pas dans l'opacité, comme cela vient d'être fait.

Ce grand débat sur l'énergie est nécessaire. On ne peut pas aborder les dossiers de l'énergie les uns après les autres : énergies fossiles, gaz de schiste, énergie nucléaire, centrales thermiques, énergies renouvelables. Cela n'a aucun sens. Il faut mettre en place un grand et beau débat au Parlement, et y associer les citoyens, c'est une urgence.

« À quoi servent les richesses ? », disiez-vous tout à l'heure, madame la ministre. Elles servent à vivre mieux. Nous, ce que nous voulons, c'est vivre mieux en vivant plus longtemps sans les contraintes que nous imposerait le toujours plus. Ce qui nous importe, c'est la sécurité, la santé publique et la préservation de l'environnement, qui doivent toujours prévaloir sur la recherche de profits, même et surtout en matière d'énergie.

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

Gaz de schiste [Discussion générale]

par Alain FAUCONNIER, sénateur de l'Aveyron

[séance du mercredi 1^{er} juin 2011]

Monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, si j'interviens dans ce débat qui nous occupe aujourd'hui, ce n'est pas seulement en tant que cosignataire d'une des trois propositions de loi que nous discutons aujourd'hui, c'est aussi en tant qu' élu d'un territoire menacé au premier chef par la technique d'extraction du gaz de schiste, le sud et l'ouest de l'Aveyron, avec en particulier le site de Nant situé au cœur du Larzac.



J'avais abordé ce problème lors d'une question orale sans débat posée ici-même le 2 février dernier. J'y dénonçais non pas seulement la technique, dite de fracturation hydraulique, que nous connaissons tous à présent après trois mois de polémiques et de manifestations, mais celle plus générale d'une façon de gouverner.

Tout a déjà été dit sur la méthode : aucune concertation, aucune information des élus et des populations, en fait un mépris total des territoires et de leurs habitants. On connaît la suite : protestations et manifestations des élus dans leurs diversités – il n'y avait pas que des élus de gauche ou des écologistes – et, finalement, une première capitulation tactique du Gouvernement dans une cacophonie dont il a le secret... Je n'aurai ni le temps ni la cruauté de rappeler le contenu de la réponse que me fit M. Besson à l'époque, en totale contradiction avec les propos que vous avez tenus, madame la ministre, quelques jours plus tard lors de votre audition par la commission de l'économie du Sénat. Entre-temps, il est vrai, les manifestations étaient passées par là et avaient eu quelque effet.

Enfin, tout cela pour dire que la confiance n'est plus au rendez-vous et que l'heure de la clarification est arrivée. La loi doit être claire et, malheureusement, le Gouvernement continue à « finasser » sous la pression des entreprises extractives qui sévissent sur tous les continents.

Dès lors, deux questions se posent, madame la ministre.

Voulez-vous tout sacrifier pour une hypothétique recherche de gaz de schiste, à la seule fin de poursuivre un type d'énergie en fin de vie et condamné, pour le seul profit de sociétés peu soucieuses d'environnement et obnubilées par l'argent ? Considérez-vous que le vrai patrimoine de l'humanité à préserver est l'eau et non les réserves en gaz de schiste ? Je le rappelle haut et fort : la proposition de loi, votée le 11 mai à l'Assemblée nationale, avec l'appui du Gouvernement, contrairement à ce que certains disent, n'interdit pas expressément l'exploitation du gaz de schiste ou, plus généralement, des hydrocarbures offshore, pas plus qu'elle n'interdit des techniques consistant à injecter de l'eau sous pression, voire l'expérimentation de « nouvelles techniques » de la même veine.

Je voudrais donc rapidement en illustrer les conséquences pour mon territoire.

Vous avez décidé de planter des foreuses à Nant. Mais où est Nant ? Cette commune est située au milieu du parc naturel régional des Grands Causses, qui est régi par une charte dont vous avez été cosignataire, madame la ministre, au milieu du territoire des Causses et des Cévennes, que vous venez d'agréer pour postuler au classement du patrimoine de l'UNESCO, au milieu du territoire du premier et plus ancien AOC de France : le Roquefort ! Nant est au milieu de la plus importante réserve d'eau en relief karstique de France, et l'on sait combien ces réserves sont fragiles.

Ces réservoirs d'eau sont autant de châteaux d'eau naturels, des millions de mètres cube d'eau contenus dans les calcaires fissurés et karstiques ressurgissant dans nombre de rivières et approvisionnant, non seulement les 50 000 habitants de ce territoire, mais, bien au-delà, les plaines du littoral de la Méditerranée.

Nous avons entendu le couplet, bien connu, des modernes contre les archaïques, des défenseurs de la science contre les obscurantistes, des égoïstes et des soucieux de l'intérêt général.

Alors non, dans ce domaine, la ruralité, nos territoires n'ont aucune leçon de modernité ou de solidarité à recevoir ! Ils ont même quelques leçons à donner en termes de bon sens. Par exemple, dans le débat sur les profondeurs d'exploration, on nous dit explorer bien au-dessous des nappes aquifères à 2 000 et 3 000 mètres et que nous n'avons rien à craindre.

Sur le site de Nant sur le Larzac, c'est totalement faux.

Deux aquifères principaux sont exploités : l'aquifère supérieur du jurassique et celui du lias inférieur. Ils ont fait l'objet de plus de 5 millions d'euros d'études pour les cartographier et les protéger. Votre ministère, madame la ministre, l'Europe et la région Midi-Pyrénées ont financé ces études. Ce travail, sur dix ans, a été gigantesque.

Il existe aussi dans le Permien, situé sous les aquifères, ces marnes noires à plus grandes profondeurs, mais elles sont aussi à faible profondeur.

Les couches géologiques ciblées pour l'extraction sont celles du lias, notamment celles du Toarcien, qui est constitué de marnes noires incluant les fameux schistes carton, qui peuvent renfermer du méthane. Ce Toarcien situé entre 600 et 800 mètres et non à 2 000 ou 3 000 mètres, comme on veut le laisser croire, est compris entre les deux aquifères, ce que l'on peut imaginer comme un danger majeur.

Il n'est pas besoin d'être expert pour comprendre qu'en relief karstique, caractérisé par de nombreuses failles et une extrême fragilité, les fracturations, les explosions, auront des conséquences gravissimes indépendamment des produits injectés.

Les métaux lourds emprisonnés dans les roches – voire des éléments radioactifs – peuvent aussi remonter à la surface sous l'effet de la pression du fluide de fracturation. Rien ne peut garantir non plus l'étanchéité de ces forages.

Je pourrais donner des dizaines d'arguments scientifiques démontrant combien ces autorisations d'exploration et d'exploitation sont inadmissibles.

Il suffit de voir ce qui s'est passé hier en Grande-Bretagne pour comprendre qu'il y a un autre danger : le danger sismique.

Madame la ministre, ne transformez pas les Causses et les Cévennes en delta du Niger ! On connaît les pratiques environnementales et sociales de ces grandes sociétés extractives.

Nous attendons une loi qui nous protège, madame la ministre, et pas une loi qui nous trompe.

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

Gaz de schiste [Discussion générale]

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

[séance du mercredi 1^{er} juin 2011]

Monsieur le président, madame la ministre, mesdames, messieurs, il y a au moins un point sur lequel nous sommes tous d'accord, à droite comme à gauche sur l'ensemble des travées : il devient urgent de revoir de fond en comble la politique énergétique de notre pays. À l'heure où l'Allemagne décide de sortir du nucléaire, à l'heure où l'Agence internationale de l'énergie pointe le fait que les émissions de carbone sur la planète ont atteint un pic inégalé, il nous faudra aller au-delà des professions de foi de certains des experts autoproclamés, très érudits, très indépendants des intérêts des entreprises du secteur énergétique, et qui préféreraient mourir plutôt que de se laisser dicter leur position par l'une ou l'autre d'entre elles... Ces experts se permettent de commenter la décision allemande en spéculant sur l'obligation dans laquelle se trouverait l'Allemagne d'acheter des kilowatt-heures nucléaires à la France, comme si ce n'était pas déjà le cas depuis des décennies, comme si la France n'achetait pas, elle aussi, de l'électricité à l'Allemagne.

C'est une vérité éculée de le rappeler : nous vendons de l'électricité en base, nous en achetons en pointe. Le marché de l'énergie est unifié depuis très longtemps au niveau européen et il faudra aller au-delà.

Est-il nécessaire d'avoir un débat de plus sur les questions énergétiques ? Je ne le crois pas. Le débat que nous attendons les uns et les autres, c'est le débat de l'élection présidentielle, qui devra être mené à visage découvert, devant les Français et pas dans les cénacles où s'auto-congratulent depuis toujours les experts du secteur. Nous avons besoin d'en débattre parce que, en



vérité, il faudra, quel que soit le mix énergétique de la France, préparer un sevrage énergétique en rupture avec la phase de boulimie pétrolière et nucléaire que nous venons de vivre pendant cinquante ans et qui nous a « gavés », dans tous les sens du terme.

J'espère que ce débat sera de qualité, que tous les démocrates voudront y contribuer et que nous ne serons pas une fois de plus traités de catastrophistes, accusés de sonner le tocsin, et qu'il nous sera épargné d'entendre des vérités soigneusement distillées au compte-gouttes pour ne pas affoler. Je vous reposerai la question, madame la ministre.

Vous êtes allée au Japon avec le Président de la République, Anne Lauvergeon et Bernard Bigot, à un moment où la société japonaise et l'ensemble de la planète se demandaient si oui ou non le cœur des réacteurs de Fukushima avait fondu. Aujourd'hui, vous devez bien reconnaître que c'était le cas au moment où vous étiez sur place.

Je reviens aussi du Japon. J'ai vu la colère et le désarroi des ingénieurs de ce secteur, des chefs d'entreprise, des députés. Dans cette société, qui a si longtemps fait confiance à l'atome, on n'a plus confiance ni dans la parole des politiques, ni dans celle des industriels, ni dans celle des journaux. C'est un problème démocratique majeur qu'il nous faudra régler.

C'est dans ce contexte-là que nous examinons aujourd'hui cette proposition de loi, pas celle de Nicole Bricq, que nous avons cosignée parce qu'elle était claire, limpide, parce qu'elle prévoyait tout simplement d'interdire l'exploration et l'exploitation des hydrocarbures de roche-mère, parce qu'elle abrogeait les permis exclusifs de recherche, dont on sait avec quelle transparence et quel discernement ils ont été délivrés par M. Jean-Louis Borloo, alors ministre de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement !

Et je veux que vous entendiez une vérité première, madame la ministre. La colère des élus locaux, l'inquiétude des populations sont au moins aussi largement la résultante de la méthode utilisée par le Gouvernement que du fait lui-même : l'instruction clandestine de ce dossier conduisant à l'octroi de permis d'exploration privée en violation du droit de la concurrence et d'une directive de 1994 organisant cette mise en concurrence des entreprises est évidemment éminemment suspecte.

La proposition de loi, telle qu'elle nous est présentée et telle qu'elle a été amendée après un passage à l'Assemblée nationale et un examen en commission de l'économie, peut être qualifiée de basse manœuvre électorale visant à étouffer la voix des citoyens et de leurs élus.

La vérité est connue de tous : les portes restent ouvertes pour les industries gazières et pétrolières.

On doit ici pointer le jésuitisme du rapporteur, qui fait mine de regretter de ne pouvoir disposer des conclusions définitives des études qui ont été commandées et de s'interroger sur le fait qu'il ne dispose pas du travail de la mission commune d'information en cours à l'Assemblée nationale. Mais au moins n'insulte-t-il pas la mobilisation populaire et ne caricature-t-il pas les positions des élus locaux !

M. Biwer, quant à lui, s'y livre sans danger. Sa méthode me fait penser là encore, puisque j'évoquais le Japon, à celle qu'utilisent les diplomates japonais pour continuer à pêcher la baleine depuis des décennies. Le prélèvement des cétacés est interdit, ... sauf en petites quantités à des fins scientifiques. Monsieur Biwer, la science doit être traitée avec sérieux et respect. Invoquer la science pour masquer un recul massif et honteux du Sénat n'est pas acceptable.

Les industriels préparent déjà la prochaine étape. Les techniques de remplacement du forage hydraulique, qu'il s'agisse de l'utilisation d'adjuvants agroalimentaires ou de fracturation par arc électrique, sont en cours d'élaboration.

Nous ne pouvons pas nier les impacts environnementaux massifs de ces techniques : la quantité d'eau requise pour l'exploitation d'un puits est colossale, comme

l'ont dit d'autres intervenants avant moi, le nombre de mouvements de camions qui serait nécessaire, le nombre d'adjuvants et de produits chimiques dont plusieurs dizaines sont connus pour être cancérigènes : benzène, toluène, xylène, éthylbenzène, acétone, azote ou encore 2-butoxyéthanol, une substance connue pour ses risques de destruction des globules rouges ou de dommages à la moelle osseuse.

Par ailleurs, il y a les effets secondaires de ces techniques : l'eau industrielle remontant à la surface après injection dans les puits de forage, le recyclage des boues – que faire des éléments toxiques contenus dans ces boues ? – la contamination des nappes phréatiques, les taux de méthane retrouvés dans l'eau à proximité des zones de forage, comme l'a montré l'étude de l'université de Duke, et j'en passe...

On cherche à nous vendre le gaz de schiste comme source d'énergie menant à l'indépendance énergétique de la France et étant moins polluante peut-être que d'autres.

En fait, les effets du méthane sur le réchauffement climatique sont cent cinq fois plus importants que ceux du dioxyde de carbone, les fuites de gaz seront évidemment nombreuses et bien plus importantes que pour les hydrocarbures exploités par simple forage.

Nous n'échapperons pas aux efforts nécessaires pour opérer une transition vers un mode de développement sobre, responsable, où la répartition équitable des richesses de la planète et des moyens de développement en matière énergétique sera plus largement partagée.

Voilà, monsieur le président, madame la ministre, mesdames, messieurs, ce qu'il me semblait important de dire à cet instant. J'attends avec beaucoup d'impatience le débat qui aura lieu lors de l'élection présidentielle. Je pense que vous l'attendez avec au moins autant d'impatience, mais peut-être plus d'inquiétude que moi, sinon vous n'auriez peut-être pas prêté la main à l'élaboration de cette proposition de loi.

Question orale avec débat...

Contractualisation dans le secteur agricole

par Maryvonne BLONDIN, sénatrice du Finistère

[séance du mardi 24 mai 2011]

Souffrez, monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, qu'une Finistérienne remplace une Morbihannaise. En effet, Odette Herviaux, qui s'était beaucoup impliquée dans la discussion de la LMAP, n'avait pas prévu le report du présent débat. Les producteurs laitiers ont reçu les propositions de contrat au cours des mois de mars et d'avril 2011. Il s'agissait, je vous le rappelle, de la mesure emblématique de la LMAP ; certains la qualifiaient même de « potion magique » pour remédier aux crises structurelles et conjoncturelles qui frappaient durement les agriculteurs. La filière laitière était alors le symbole de ce monde agricole en crise.



Mais que cette potion est dure à avaler pour les producteurs ! Même si certains contrats prennent en considération les préconisations du guide interprofessionnel des bonnes pratiques contractuelles, diffusé par l'interprofession du lait le 1er mars dernier, il ressort des premières analyses menées par les professionnels et les organisations syndicales que l'emprise des industriels a tendance à se renforcer. Ce terrible constat plonge les producteurs dans un désarroi bien compréhensible, alors que la loi était censée rééquilibrer les rapports de force économiques à leur profit. En réalité, les industriels proposent de nombreuses clauses parfaitement inacceptables, qui dégradent la position des agriculteurs, les ravalant au rang de sous-traitants dociles et silencieux. Cette mise sous tutelle est inacceptable. Elle conduit d'ailleurs de nombreux responsables syndicaux à conseiller très fortement d'attendre avant de signer ces contrats. L'analyse détaillée des orientations concrètes mises sur la table par les transformateurs ne laisse pas de surprendre.

À titre d'exemples, je citerai : l'instauration de clauses de sauvegarde remettant en cause le suivi des indices interprofessionnels pour la fixation du prix ; l'imposition d'un volume à produire aux producteurs après quotas, avec une obligation de régularité des livraisons ; de nouveaux critères de qualité du lait, hors accord interprofessionnel ; le conditionnement de la collecte à des critères d'accès à l'exploitation fixés par l'entreprise ; le dégageant des obligations de collecte des entreprises en cas d'intempéries ; des clauses de subordination à l'entreprise sur la cessibilité ou les évolutions d'exploitations... Mais il y a encore plus révélateur de l'état d'esprit de certains industriels : des entraves à l'exercice du droit syndical, voire son interdiction unilatérale. Il apparaît donc clairement que, pour un grand nombre de transformateurs, ces contrats ne sont qu'un prétexte pour concrétiser leur projet d'intégration des producteurs, rendant ces derniers entièrement dépendants du bon vouloir de quelques actionnaires, de surcroît peu préoccupés par la dignité humaine, économique et financière de ceux qui rendent possible leur commerce.

J'ai cru comprendre, monsieur le ministre, que vous aviez vous-même dénoncé les premiers contrats proposés par les laiteries. Alors, pourquoi ne pas nous avoir écoutés ? Dès l'examen de votre projet de loi, nous vous avons alerté sur les dangers d'une détermination librement consentie du prix, sans garantie par la puissance publique d'un prix plancher couvrant au moins les coûts de production, seule à même de rééquilibrer des relations commerciales largement défavorables aux agriculteurs, et plus fondamentalement d'assurer la pérennité de leurs exploitations. La méthode que vous avez adoptée a même aggravé ces difficultés : la préparation du projet de loi s'est faite en moins de six mois ; le choix de la procédure accélérée par le Gouvernement a réduit à trois semaines le temps d'examen des sénateurs et des députés ; la mise en place de la contractualisation a été décidée par décret, à marche forcée, sans accord formel des syndicats agricoles et des interprofessions concernées, qui demandaient plus de temps.

Pourquoi n'avez-vous pas voulu prendre en considération les positions transpartisanes en faveur d'une contractualisation négociée dans le cadre des interprofessions ? Nous n'avons cessé de rappeler que les principes d'un régime contractuel agricole étaient déjà présents dans les accords interprofessionnels agricoles à long terme. Ces contrats, véritablement collectifs, sont en effet conclus entre les représentants de la profession agricole et ceux des industries agroalimentaires, voire de la distribution. Visant à organiser la commercialisation des produits agricoles, ils peuvent être étendus, de façon obligatoire, à tous les acteurs de la filière, après enquête publique.

D'une façon générale, est-il besoin ici de l'indiquer, un contrat doit être équilibré et reprendre les droits et engagements des deux parties, dans le cadre d'une véritable négociation collective.

Face à ces mauvaises intentions, qui ne sauraient être considérées comme des erreurs ou des cafouillages techniques, la puissance publique doit assumer ses responsabilités, notamment en encourageant et en soutenant le regroupement des producteurs.

Pouvez-vous nous communiquer le contenu et le délai de parution du décret relatif à l'organisation des producteurs ? Votre réponse est cruciale, car les producteurs ne pourront rien négocier seuls face à l'entreprise agro-alimentaire ou le distributeur.

Pouvez-vous également nous garantir que le rapport, prévu pour la fin juin, du médiateur de la contractualisation laitière, dont nous ne mettons pas l'impartialité en doute, servira à corriger les graves dysfonctionnements que nous observons ?

Question orale avec débat...

Contractualisation dans le secteur agricole

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

[séance du mardi 24 mai 2011]

Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, plusieurs d'entre nous ont évoqué l'actualité, notamment la sécheresse. En regard de cette urgence climatique, la contractualisation, dont nous débattons ce soir, semble un sujet moins prioritaire pour le monde agricole et les agriculteurs, quelles que soient les filières.



Cette sécheresse qu'on annonce dramatique va avoir des répercussions très fortes dans les départements. Vous avez pris des initiatives, monsieur le ministre. Nous attendons d'en voir les résultats. Nous tenons cependant à réaffirmer que cette sécheresse doit recevoir une réponse en termes de solidarité nationale, faute de quoi la situation économique des exploitations agricoles de notre pays se trouvera très dégradée.

Je reviens à présent au thème de la question orale.

Il y a un an, nous discutons ici même du projet de loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche. Le groupe socialiste avait voté contre l'ensemble du texte. Cette position était cohérente non seulement avec les propositions que nous avons défendues au cours du débat, mais également avec les ambitions que nous portons pour l'agriculture de notre pays. Mais oui, monsieur Emorine !

Certaines des dispositions inscrites dans ce projet de loi semblaient pourtant aller dans le bon sens, et nous n'avons pas manqué de le souligner. Je pense notamment à l'article 1er, qui tentait de définir une politique de

l'alimentation de la nation – c'était une première ! –, mais également à l'article 4, qui modifiait le code de commerce pour mieux encadrer certaines pratiques commerciales.

Je note également que plusieurs des propositions que nous avons présentées au cours du débat avaient reçu des soutiens sur l'ensemble des travées de cet hémicycle, mais pas celui du Gouvernement...

En revanche, nous nous sommes résolument opposés à l'article 3 de la LMAP, qui constituait le cœur de ce texte, sa « tête de gondole » en quelque sorte, puisqu'il instituait le principe de la contractualisation dans le secteur agricole. Non que nous soyons opposés à l'émergence d'un cadre contractuel ! Bien au contraire, pour nous, la contractualisation doit être un élément essentiel dans les échanges économiques concernant les produits de l'agriculture, étant entendu qu'elle doit être accompagnée d'une régulation au niveau européen.

Monsieur le ministre, permettez-moi de vous rappeler que l'un de vos prédécesseurs avait mis en place les contrats territoriaux d'exploitation, les CTE, tant décriés à l'époque par certains. Après que de nombreux contrats de ce type avaient été signés, tout le monde, y compris leurs détracteurs, s'était aperçu qu'il s'agissait d'un bon dispositif, propre à assurer le redéploiement de l'agriculture et la valorisation de la multifonctionnalité.

Il faut permettre à chacun de nos agriculteurs de vivre de son travail et non d'aides ou de subventions, qui, si elles peuvent se révéler nécessaires, ne doivent pas être une fin en soi. C'est l'enjeu économique de l'agriculture ; il y va tout bonnement de son avenir.

Si nous avons voté contre ce fameux article 3, c'est parce que la contractualisation telle que vous la conceviez ne nous paraissait pas de nature à remplir le rôle de moteur économique que vous vouliez lui donner.

À notre sens, il convenait de respecter deux exigences absolues pour réussir le pari de la contractualisation : d'une part, mieux associer les interprofessions, comme l'ont dit nombre d'orateurs avant moi ; d'autre part, garantir des prix rémunérateurs aux producteurs, afin de rééquilibrer les relations commerciales amont-aval qui leur sont largement défavorables.

La question orale posée par notre collègue présente un intérêt majeur : elle nous permet de faire le point sur la contractualisation prévue par la LMAP un an après l'adoption de celle-ci.

Monsieur le ministre, mes chers collègues, dans la minute qu'il me reste, j'évoquerai la situation du secteur des fruits et légumes.

La contractualisation devait y apporter de la sérénité, l'ambition étant de sécuriser les revenus des producteurs. Or force est de constater aujourd'hui qu'elle n'a en rien eu de tels effets : depuis son entrée en vigueur, elle s'est malheureusement opérée à marche forcée, sans que l'interprofession soit toujours associée, et, pour l'instant, peu de contrats ont été signés.

Je veux le souligner à mon tour, dans tous les départements, la contractualisation pose un vrai problème sur les marchés d'intérêt national et sur les marchés de gré à gré. Or il est absolument exclu qu'elle puisse empêcher, dans le cadre des circuits courts, la poursuite des ventes directes.

À notre sens, la contractualisation doit porter sur une durée suffisamment longue pour aboutir à un partenariat « gagnant-gagnant » entre acheteurs et vendeurs. Lorsque le Gouvernement annonce, par la voix de son secrétaire d'État chargé du commerce, qu'il veut réduire la durée de contractualisation à moins d'un an, il prend l'orientation inverse de celle qui est souhaitable.

Monsieur le ministre, mes chers collègues, la contractualisation devrait tout simplement avoir pour objectif de permettre aux agriculteurs de vivre de leur métier ; c'est ce que nous souhaitons tous !

Question orale avec débat...

Contractualisation dans le secteur agricole

par Renée NICOUX, sénatrice de la Creuse

[séance du mardi 24 mai 2011]

Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, je tiens pour ma part à aborder la situation du secteur de la viande, qui traverse une crise sans précédent depuis de nombreuses années sans percevoir le moindre signe d'amélioration. Éleveurs porcins, ovins, bovins : c'est toute une profession qui est actuellement en plein désarroi.



Crise du revenu depuis quatre ans, augmentation du prix de l'alimentation pour le bétail, envolée brutale des cours des céréales l'été dernier, blocage des abattoirs à la fin de l'année dernière, tout démontre que le secteur va mal et que le système actuel est en train de périlcliter.

La hausse continue des coûts de production, conjuguée à la stagnation des prix de vente et à la concurrence internationale des pays émergents, met fortement en péril la pérennité du secteur de l'élevage français. Privés de perspectives d'avenir, de nombreux éleveurs sont amenés à abandonner la profession, tandis que les jeunes s'en détournent.

Certains n'hésitent plus à dire que la filière de l'élevage est en train de mourir ; et ce constat amer, je ne peux que le partager. Si rien ne se passe à très brève échéance, nous serons témoins de nombreux drames.

La priorité absolue est, bien évidemment, d'assurer un revenu décent aux éleveurs. C'est en vertu de cet objectif que la contractualisation a été proposée comme solution dans le cadre de la LMAP.

De ce point de vue, que pourrait apporter la contractualisation au secteur de l'élevage ? Et surtout, comment tirer les leçons des premiers écueils qu'a connus l'instauration d'une contractualisation obligatoire dans les autres secteurs ?

Monsieur le ministre, vous avez annoncé la publication du décret sur la contractualisation obligatoire pour l'élevage en juillet prochain. Est-ce à dire qu'un seul décret sera pris pour l'ensemble des filières ?

Il faut absolument veiller à ne pas fondre dans un même moule des élevages et des productions très différentes, ni à se limiter, comme pour le lait ou les fruits et légumes, à la seule relation commerciale entre l'agriculteur et son premier acheteur.

Dans le secteur de l'élevage, encore plus que dans les autres, il convient d'aborder les choses plus en amont, d'encadrer tous les types de relations commerciales ayant une influence sur le secteur, tant entre fabricants d'aliments pour animaux et éleveurs qu'entre éleveurs, transformateurs et distributeurs. Il est nécessaire d'apporter à chaque maillon de la filière des outils de gestion des prix.

Comme pour tout autre secteur, il convient d'élaborer une négociation collective, passant par un renforcement des interprofessions, et des indicateurs de prix, pour rééquilibrer le pouvoir de négociation de chaque acteur, ce qui n'a été le cas ni pour le lait ni pour les fruits et légumes.

Des outils permettant de lutter contre la volatilité extrême des cours des céréales, ou tout du moins de la gérer au mieux, doivent être mis en place. Il importe en effet d'avoir à l'esprit que les coûts alimentaires représentent 60 % à 70 % du coût de revient des élevages monogastriques – porcs et volailles. C'est donc une problématique centrale pour les éleveurs.

L'accord volontaire « d'engagement de prise en compte des variations excessives des prix de l'alimentation animale dans les négociations commerciales », signé le 3 mai dernier, est censé apporter des réponses à cette situation de crise. Ce document a le mérite de démontrer la nécessité de l'intervention de l'État pour réguler le système, apporter des garanties aux agriculteurs et rééquilibrer les relations commerciales.

Cependant, il soulève un certain nombre d'interrogations. Tout d'abord, la mise en place de cet accord semble une bien maigre solution face à l'ampleur de la crise traversée par les agriculteurs. Ensuite, nous ignorons tout des bases sur lesquelles se feront les négociations. Enfin, si ces négociations venaient à aboutir, nous craignons que leurs résultats ne soient synonymes d'une revalorisation en bout de chaîne, et donc d'une augmentation du prix de la viande pour le consommateur. Si tel est le cas, un problème en remplacera un autre !

Une logique de marge doit primer sur une logique de prix, et le partage de la valeur ajoutée tout au long de la chaîne de production faire l'objet d'une extrême vigilance. De ce point de vue, nous attendions beaucoup du premier rapport de l'Observatoire des prix et des marges. Or ses conclusions ont suscité de nombreuses polémiques, révélant qu'aucun maillon de la filière ne s'enrichissait vraiment et que les marges restaient faibles. L'augmentation des prix en grande distribution depuis une dizaine d'années serait liée à des charges nouvelles chez les transformateurs, notamment des charges d'ordre sanitaire. Les producteurs, qui, eux aussi, ont dû faire face à des normes plus contraignantes, ont été les seuls à ne pas avoir pu répercuter leurs coûts de production sur les prix.

Tout cela reflète bien le rapport de forces totalement déséquilibré dans les relations commerciales, et ce au détriment des éleveurs. Les conclusions de l'Observatoire des prix et des marges sont d'autant moins satisfaisantes que de nombreuses études, émanant notamment de l'UFC-Que Choisir, montrent une augmentation des prix à la consommation de la viande sur la période 2000-2010 pouvant aller de 40 % à 50 %. À titre d'exemple, le kilo de bœuf coûte en moyenne 3,07 euros à la production et 11,61 euros à la consommation.

Il revient donc à l'Observatoire des prix et des marges de faire un énorme travail de recherche complémentaire pour collecter des données objectives, car il est difficilement imaginable que personne ne s'enrichisse dans cette chaîne de production alors que les prix à la consommation augmentent.

Et la situation déjà difficile des éleveurs ne risque pas de s'améliorer avec la sécheresse actuelle, qui entraîne des problèmes d'approvisionnement en fourrage ! Il est d'ailleurs clair que la sécheresse, sur laquelle je conclurai mon intervention, va avoir des répercussions dramatiques, en particulier pour les éleveurs, mais aussi pour le monde agricole en général.

Face à des aléas climatiques récurrents, il apparaît nécessaire de mettre en place de nouveaux systèmes de solidarité entre les filières, de manière à éviter les pénuries. Pourraient ainsi être envisagés des contrats interfilières assurant une gestion de l'offre et de la demande en paille et fourrages et s'appuyant sur une plateforme d'échanges entre bassins allaitants et bassins céréaliers.

Monsieur le ministre, dans la mesure où vous êtes vous-même favorable au développement de relations contractuelles entre les filières céréalières et d'élevage, pourriez-vous nous préciser vos propositions en la matière ?

Question au Gouvernement...

Industrie et énergie

par Roland COURTEAU, sénateur de l'Aude

[séance du jeudi 26 mai 2011]

« La France qui se lève tôt, la France qui travaille dur... » Eh bien, cette France-là n'arrive plus à joindre les deux bouts ! Et qui a dit qu'il serait le Président du pouvoir d'achat ? Pourtant, aujourd'hui, tout augmente. Tout, sauf le pouvoir d'achat ! À la hausse : les produits alimentaires, les tarifs de la SNCF, les péages, les carburants, les tarifs du gaz et de l'électricité et, surtout, l'exaspération des Français.



À la baisse : la confiance des ménages.

Concernant le secteur de l'énergie, pour ceux qui ont cru aux « comptes fantastiques » de la fée libérale, le retour sur terre est amer. Dans quel imbroglio kafkaïen nous a-t-on fourrés depuis 2002 ? Et dire qu'un certain slogan claironne : « Nous vous devons plus que la lumière » !

Après la privatisation de GDF, malgré l'engagement pris par le ministre Sarkozy, après la loi portant nouvelle organisation du marché de l'électricité, la loi NOME, dernier avatar d'un processus délétère, annonciateur de fortes hausses du prix de l'électricité, voici venu le temps des hausses du prix du gaz ! Une augmentation de 20 % en un an et de 55 % depuis la privatisation de GDF : autant de coups de massue pour les Français ! Bien entendu, pendant ce temps-là, les dividendes des actionnaires sont également à la hausse... Mais à la hausse aussi, la précarité énergétique : 4 millions de foyers sont frappés ! Certes, le Gouvernement, dans la perspective de l'élection présidentielle, vient de geler le prix du gaz au 1er juillet : excellente nouvelle pour les Français qui pourront ainsi, durant tout l'été, se chauffer sans retenue !

En revanche, l'hiver dernier, un Français sur dix n'a pu se chauffer, faute de moyens...

Mais le mauvais feuilleton énergétique continue.

Il y a dix ans, le Gouvernement a cédé à GDF – entreprise publique – 32 000 kilomètres de gazoducs pour presque rien. Aujourd'hui, GDF-Suez, entreprise devenue privée, vend une partie de ce réseau pour 1 milliard d'euros à la Caisse des dépôts et consignations, organisme d'État.

En fait, l'État rachète vingt fois plus cher ce qu'il a cédé à GDF il y a dix ans, et sans aucun bénéfice pour nos concitoyens. Comment justifiez-vous cette vente spéculative ?

Et quand allons-nous sortir de cet imbroglio énergétique kafkaïen, qui plombe le pouvoir d'achat des Français et engendre tant de précarité énergétique ?

Réponse de M. Éric Besson, ministre auprès de la ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, chargé de l'industrie, de l'énergie et de l'économie numérique.

Monsieur le sénateur, j'essaie de comprendre en quoi l'opération de cession partielle de GRT gaz, le réseau de transport de gaz en France, par GDF-Suez serait une opération de privatisation cachée, comme vous venez de le suggérer.

D'abord, elle a été menée de façon totalement transparente. L'annonce en a été faite le 14 avril dernier et il s'agit clairement d'un renforcement du secteur public dans la distribution du gaz en France, laquelle reste néanmoins contrôlée par GDF-Suez. La valorisation du capital cédé est totalement conforme à celle qui avait été retenue lors de la fusion entre GDF et Suez, en 2008.

Les actifs de GRT gaz avaient été évalués, sous le contrôle de la Commission des participations et des transferts, à 5,6 milliards d'euros. Leur valeur est aujourd'hui estimée à 6,7 milliards d'euros. Où est le problème ? Il y a bien eu une augmentation de la valeur de GRT gaz, mais c'est grâce à la création de valeur réalisée par GDF-Suez, qui a investi 2 milliards d'euros. Enfin, cette opération, si elle est menée, fera de GRT gaz l'un des leaders européens dans son secteur.

Ce projet s'inscrit bien dans une logique industrielle qui vise à renforcer un champion français dans la gestion des réseaux et des grandes infrastructures.

Vous me permettrez de relever à ce sujet un grand paradoxe.

À l'Assemblée nationale, vos collègues députés socialistes nous reprochent une « privatisation » et, en la circonstance, le reproche que vous pourriez nous faire serait presque une renationalisation partielle. Il faudrait choisir vos arguments !

Pour ce qui concerne les prix de l'énergie, vous avez redit à juste titre que, à la demande du Premier ministre, la formule de calcul du gaz avait été provisoirement gelée : le gaz n'a pas augmenté jusqu'au 1er juillet de l'année dernière et le tarif social du gaz a été amélioré.

Concernant l'électricité, nous avons revalorisé le niveau du tarif social de l'électricité et limité la hausse à 2,9 % jusqu'au 1er juillet de l'année dernière.

Nous avons également créé une prime à la casse pour les chaudières à gaz et à fioul. Nous avons donc eu en permanence la préoccupation du pouvoir d'achat des Français les plus modestes.

Reste, monsieur le sénateur, la question de l'avenir, dont nous aurons sûrement à débattre, car il faudra bien continuer à produire de l'électricité. Vous devrez donc nous expliquer comment vous entendez sortir du pétrole et du nucléaire – c'est ce qui ressort des débats internes à votre parti – tout en préservant la compétitivité de notre industrie et le pouvoir d'achat des ménages français.

Question au Gouvernement...

Budget et effectifs de l'éducation nationale

par Jean-Luc FICHET, sénateur du Finistère

[séance du jeudi 26 mai 2011]

Ma question s'adresse à M. le ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État, porte-parole du Gouvernement. Des sacrifices sont encore demandés pour 2011 : monsieur le ministre, l'avenir de l'enseignement est remis en cause par vos décisions de restrictions très préoccupantes pour nos écoles.



Dans les milieux urbains comme dans les zones rurales, on constate la détresse des parents, des enseignants, des élus.

Jugez-en plutôt : 16 000 postes seront supprimés, dont 9 000 dans le premier degré, et 1 500 classes fermées, tandis que, de l'aveu même du ministère de l'éducation nationale, 50 800 élèves supplémentaires seront accueillis. À cela s'ajoute la suppression de 379 postes de RASED, les réseaux d'aides spécialisées aux élèves en difficulté, ce qui empêche définitivement tout soutien aux élèves en difficulté. De tous les pays de l'OCDE, la France est celui qui possède le plus faible nombre de professeurs par élève !

Puis-je vous remettre en mémoire cet appel à la sagesse de Victor Hugo : « Ouvrez une école et vous fermerez une prison. » Voilà qui devrait guider vos arbitrages et, de plus, vous permettre de véritables économies !

La RGPP n'est que trop invoquée pour justifier vos coupes claires. Pourtant, elle n'a pas montré son utilité pour réduire la dette de notre pays, qui s'élève à 1 591 milliards d'euros.

En effet, cette politique a été lancée en 2007, à une époque où la dette s'élevait à 1 208 milliards d'euros. Vous pouvez juger de son efficacité : depuis lors, notre endettement a progressé de 383 milliards d'euros !

Monsieur le ministre, ce que nous demandons, c'est une prise de conscience politique : les dépenses en matière d'éducation qui n'ont pas lieu aujourd'hui devront être engagées demain ; le rattrapage sera donc plus important. En somme, l'attitude du Gouvernement pénalise à la fois le présent, par un déficit de moyens, et l'avenir, car la politique menée aujourd'hui aura des conséquences.

L'Association des maires de France s'en est elle-même émue par la voix de son président Jacques Pélissard, qui va saisir le Gouvernement pour contester la carte scolaire de 2011. À cet égard, il réclame même « une analyse objective des besoins scolaires » avant « toute décision de réduction d'effectifs ». Il faut en effet s'assurer que, partout où elle se trouve, l'école ait les moyens de permettre la réussite des élèves.

Lors de la Nuit des écoles, les parents ont dénoncé ces mesures qui sont autant de contresens ; ils ont, à ce titre, rappelé les propos du député UMP Olivier Dassault, pour qui « il n'est plus possible de faire mieux à l'école, avec moins de moyens ».

Les auxiliaires de vie scolaire devront réduire leur temps de travail de 26 à 20 heures auprès des enfants handicapés, alors qu'ils sont indispensables.

Terrible décision que celle qui supprime le soutien aux élèves, dont nous devons nous occuper prioritairement.

Monsieur le ministre, quand cesserez-vous de démanteler ce qui constitue le fondement de notre avenir et du succès des générations futures, à savoir l'école ?

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

Monsieur le sénateur, permettez-moi de vous rappeler un chiffre pour nourrir votre réflexion, car vous peinez à sortir de votre doctrine, de cette idéologie qui est ancrée à gauche depuis trente ans : toujours plus de moyens ! Pourtant, j'observe que les résultats escomptés ne sont pas au rendez-vous.

Depuis 1990, quelque 35 000 postes supplémentaires ont été créés dans l'éducation nationale, alors que l'on dénombre 540 000 élèves en moins.

La politique suivie n'est pas simplement liée à une logique d'économies appliquée à l'éducation nationale comme à l'ensemble des ministères, dans le cadre de la maîtrise de nos finances publiques et de la réduction de nos déficits, elle est une adaptation de la voilure et du périmètre de l'école à l'évolution démographique.

Monsieur le sénateur, si nous prenons l'exemple du département dont vous êtes l'élu, à savoir le Finistère, 350 élèves en moins ont été enregistrés à la rentrée 2010. De même, à la rentrée 2011, ce département comptera encore 463 élèves en moins.

Je connais la situation, étant moi-même un élu local. Il est logique de défendre les structures d'accueil et de fléchir les postes d'enseignants en fonction de l'évolution démographique. D'ailleurs, si des classes sont supprimées, vous avez raison de le dire, vous omettez de souligner, à tort, que d'autres, dans le même temps, sont créées.

Dans les départements qui connaissent une démographie vigoureuse, nous adaptons les moyens des politiques publiques à cette réalité, et, dans d'autres secteurs, nous affectons des moyens en priorité au monde rural.

Dans le cadre de la gestion des relations entre l'État et les collectivités locales, les communes se voient octroyer des dotations de solidarité rurale, qui n'ont pas été affectées par les mesures d'économies et le respect des normes fixées pour nos déficits publics.

C'est la raison pour laquelle, à la demande du Premier ministre, le ministre de l'éducation nationale, dont je vous demande de bien vouloir excuser l'absence, a décidé de confier aux recteurs le soin d'adapter la carte scolaire aux réalités des académies. Telle est notre méthode.

Pour le reste, permettez-moi de vous dire, monsieur le sénateur, que la RGPP s'inscrit aussi dans une logique de soutien aux publics prioritaires.

La démonstration en a été faite : pour avoir de meilleurs résultats, il faut non pas donner plus de moyens, mais adapter ceux-ci à l'évolution démographique et aux publics les plus fragiles, les plus défavorisés, ceux qui nécessitent un plus grand soutien.

Question au Gouvernement...

Etablissements pénitentiaires pour mineurs

par Jacqueline ALQUIER, sénatrice du Tarn

[séance du jeudi 26 mai 2011]

Monsieur le président, cette question s'adresse à M. le garde des sceaux, ministre de la justice et des libertés, et concerne les établissements pénitentiaires pour mineurs, les EPM. Au moment de l'ouverture, en 2007, des sept établissements pénitentiaires pour mineurs âgés de 13 à 18 ans, des parlementaires exprimaient leurs doutes et leurs interrogations. Ce projet apparaissait comme une volonté d'affichage politique affirmant le choix de la répression sur celui de la prévention et prétendait régler le problème de la délinquance des mineurs.



Nous dénonçons alors l'énorme disproportion des moyens destinés à ces établissements, comparée à la pénurie croissante des budgets alloués à l'action éducative en milieu ouvert et aux foyers d'hébergement éducatifs, ainsi que la confusion des genres et le risque d'un paradoxe irréductible entre les « cultures » pénitentiaire et éducative. Aujourd'hui, force est de constater que ces réserves étaient fondées. Il convient de prendre acte de l'échec des EPM. Les incidents, voire les drames, s'y multiplient : on y casse beaucoup, on s'en prend au personnel et l'on a même pu déplorer le suicide d'un détenu.

Vous en êtes d'ailleurs conscient, monsieur le garde des sceaux, puisque vous vous êtes bien gardé d'aborder cette question lors de la récente discussion, dans cet hémicycle, du projet de loi sur la participation des citoyens au fonctionnement de la justice pénale et le jugement des mineurs. Pourtant, chacun de ces établissements a coûté 12 millions d'euros d'investissement, auxquels s'ajoutent des frais de fonctionnement élevés, et tout cela sans résultats probants.

Le rapport du Contrôleur général des lieux de privation de liberté, récemment remis au chef de l'État, pointe également les dysfonctionnements de ces établissements. Il dénonce en particulier les pratiques de cette administration, qui fait passer les jeunes des EPM aux quartiers pour mineurs des prisons, non sur le fondement d'un projet établi, mais au gré des sanctions visant certains comportements, ce qui empêche tout travail de fond et confirme le leurre de « l'éducatif » dans un contexte d'enfermement. Aujourd'hui, particulièrement à l'EPM de Lavaur, mais aussi dans d'autres établissements, des incidents graves ont amené les professionnels à exercer leur droit de retrait et à dénoncer l'absence de reconnaissance de la pénibilité de leurs fonctions ainsi que leur manque de formation.

Monsieur le garde des sceaux, quelle réponse apporterez-vous au malaise des personnels éducatifs et de surveillance ? Quelles sont vos propositions pour les mineurs délinquants, alors que l'on sait qu'une mesure d'accompagnement éducatif en milieu ouvert permet de réduire la récidive, qui s'élève à 70 % après une incarcération, à 20 % ?

Envisagez-vous d'établir un bilan réaliste et transparent des EPM, auquel le Parlement serait associé ?

Réponse de M. Michel Mercier, garde des sceaux, ministre de la justice et des libertés.

Madame le sénateur, les établissements pénitentiaires pour mineurs sont des établissements d'un type nouveau, conformes à l'esprit de l'ordonnance du 2 février 1945, dont nous avons beaucoup parlé, ici même, la semaine dernière.

Il s'agit, pour des mineurs qui devraient de toute façon être incarcérés, de ne pas se trouver en prison comme des adultes.

Dans un EPM, soixante places sont destinées à des mineurs particulièrement violents et cent vingt adultes se trouvent présents pour essayer non seulement de retenir ces jeunes, mais aussi de les former.

Nous faisons travailler dans ces établissements à la fois des agents de l'administration pénitentiaire et des fonctionnaires de la protection judiciaire de la jeunesse, c'est-à-dire des éducateurs. Vous avez raison de souligner, madame le sénateur, que la culture de ces deux services diffère. Mais telle est bien la gageure à laquelle nous tentons de répondre depuis 1945 : faire en sorte que les mineurs délinquants ne soient jamais traités comme des adultes.

Quelles que soient leurs imperfections, les EPM ont permis de sortir une partie des jeunes âgés de seize à dix-huit ans des quartiers pour mineurs des prisons. À cet égard, je considère qu'ils représentent un vrai progrès, dans l'esprit de l'ordonnance de 1945.

Il n'est donc pas question de revenir sur leur création. En revanche, il est tout à fait normal d'analyser la situation et de chercher à améliorer une institution récente, que je ne prétends nullement être parvenue à la perfection. Nous y travaillons. Le directeur de l'administration pénitentiaire ainsi que le directeur de la protection judiciaire de la jeunesse se sont rendus à Lavaur, et j'ai moi-même visité l'établissement de Meyzieu, où de graves incidents se sont produits.

Nous réfléchissons à l'élaboration de référentiels nationaux afin d'améliorer ces établissements pénitentiaires pour mineurs. C'est un instrument pertinent, un bon outil, et je ne comprendrais pas que ceux qui souhaitent que les mineurs délinquants soient traités différemment des adultes en demandent la suppression !

Oui, ensemble, nous pouvons perfectionner les EPM, auxquels sont consacrés d'immenses moyens – le prix de journée y est particulièrement élevé, comme vous l'avez à juste titre souligné. Le Gouvernement et la majorité considèrent que, s'agissant de mineurs, l'investissement financier en vaut la peine, puisqu'il s'agit de sauver toute une vie. Enfin, tous les acteurs seront associés à l'amélioration de ce dispositif.

Questions cibles...

Politique audiovisuelle extérieure

par Claudine LEPAGE, sénatrice représentant les Français établis hors de France

[séance du mardi 31 mai 2011]

Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, la création de la société holding AEF devait permettre à l'audiovisuel extérieur de la France de rivaliser avec les incontournables BBC World et CNN et de porter haut ce fameux « regard français sur le monde ». Il serait plus juste, aujourd'hui, de parler de « regard consterné du monde » sur notre audiovisuel extérieur, devant le spectacle offert par le PDG d'AEF et sa directrice générale déléguée.



Tout en espérant que cette regrettable affaire sera bientôt derrière nous, j'évoquerai plus particulièrement la situation à RFI, Radio France Internationale.

Fleuron de notre audiovisuel extérieur, cette radio est depuis des mois, sous prétexte de modernité et de nouvelles synergies, l'objet d'une véritable entreprise de démolition.

Les faits sont là : un premier plan social en 2009, avec 206 suppressions de postes, pour un coût de 41,3 millions d'euros ; un second en préparation, estimé à 27,5 millions d'euros ; la suppression de six rédactions en langues étrangères ; la diminution programmée des productions en anglais ; et aujourd'hui, un déménagement dans des locaux mitoyens de ceux de France 24, générateur de coûts très importants – on parle de 24,5 millions d'euros –, du fait, notamment, de gros travaux de restructuration et d'un loyer au mètre carré supérieur à celui qui est versé à Radio France et qui, de plus, reviendra à un fonds de pension étranger.

Monsieur le ministre, le point d'orgue de ce démantèlement sera-t-il la fusion des rédactions de RFI et France 24, alors même que ce projet ne comporte ni gain social, ni gain économique, ni même gain stratégique ?

Par ailleurs, AEF est aujourd'hui sous le coup d'un double examen, de la part de l'inspection générale des finances et d'une mission d'information de l'Assemblée nationale, laquelle a clairement souhaité qu'aucune décision « irréversible » ne soit prise avant la remise de son rapport.

Monsieur le ministre, en attendant les relevés de conclusions, ne pouvez-vous, enfin, exercer votre pouvoir de tutelle et suspendre la « descente aux enfers » de RFI ?

Réponse de M. Frédéric Mitterrand, ministre de la culture et de la communication.

Madame la sénatrice, vous évoquez une « descente aux enfers » quand il n'est question que d'une réorganisation de RFI. En 2009, cette radio connaissait une situation financière véritablement critique, reflétant une crise existentielle profonde et une totale inadéquation aux messages qu'elle se devait de véhiculer et aux publics auxquels elle était censée s'adresser. En d'autres termes, elle avait perdu le cap.

La réorganisation décidée avait pour but de permettre à la société de retrouver l'équilibre budgétaire et de s'adapter aux évolutions géopolitiques et technologiques de son environnement. Les départs prévus dans le cadre du plan de sauvegarde de l'emploi de RFI sont effectifs et ont permis de préserver les autres postes. Parallèlement, le plan global de modernisation de la radio se poursuit. Un premier groupe de personnels est donc d'ores et déjà parti : 275 personnes ont d'ailleurs demandé à quitter l'entreprise alors que 206 suppressions de postes seulement étaient programmées.

Il est maintenant question d'une deuxième tranche. Tout cela se fait dans une concertation à la fois complète et permanente. Mais si, madame ! RFI ne pouvait plus continuer à fonctionner ainsi.

J'ajoute que, parallèlement, 35 emplois ont été créés.

Je rappelle que le maintien de rédactions dans un certain nombre de pays, dont la Pologne, n'avait plus de sens, d'autant que tout le territoire africain était encore à reconquérir.

Par conséquent, madame Lepage, je ne pense pas du tout que la réforme actuelle de RFI nuise à l'avenir de cette radio, bien au contraire.

Réplique de Mme Claudine Lepage

Monsieur le ministre, votre réponse n'est pas de nature à apaiser mes craintes.

Vous parlez de réforme ; moi, j'ai parlé de fusion. Si la fusion des rédactions n'est pas actée, vous conviendrez qu'il existe un faisceau d'indices concordants : un déménagement, une procédure de plan social largement entamée au niveau des instances représentatives du personnel, déjà réunies à deux reprises.

La question essentielle est bien celle-ci : à qui profiterait une telle fusion ? Certainement pas aux employés puisque les effectifs devraient diminuer de 327 personnes en quelques mois. Pas davantage à l'État, à qui les plans sociaux et le déménagement coûteraient 90 millions d'euros. Reste l'intérêt stratégique : mais radio et télévision sont deux supports différents, induisant bien deux métiers distincts.

Je ne suis pas une spécialiste, mais il me semble qu'on ne fait pas de la télé comme on fait de la radio : une fusion ne profiterait donc même pas aux auditeurs.

Questions cibles...

Politique audiovisuelle extérieure

par Catherine TASCIA, sénatrice des Yvelines

[séance du mardi 31 mai 2011]

La réforme de l'audiovisuel extérieur de la France était censée apporter davantage de cohérence et d'efficacité. Elle n'atteint aucun de ces deux objectifs. Je ne reviendrai pas sur la guerre ouverte à laquelle se sont livrés pendant des mois M.



Alain de Pouzilhac et Mme Christine Ockrent, avant que celle-ci ne renonce à son poste. Une page se tourne, mais France 24, RFI et TV5 Monde se trouvent profondément déstabilisés.

Monsieur le ministre, la holding n'est plus dirigée depuis des mois, sans que cela entraîne la moindre réaction de l'État. Dans n'importe quelle autre entreprise, les deux dirigeants auraient été remerciés et remplacés depuis longtemps. Nous avons été nombreux ici à dénoncer le transfert de la tutelle du Quai d'Orsay vers Matignon et votre ministère, pour des raisons de pure convenance personnelle, ainsi que la désignation des dirigeants par le Président de la République. Mais personne n'aurait imaginé un tel gâchis ! C'est le moment choisi par le conseil d'administration pour décider, sur fond de nouveau plan social, le déménagement de RFI à proximité immédiate de France 24, malgré l'opposition des salariés de la radio, et sans tenir compte des inspections en cours.

Monsieur le ministre, ce déménagement préfigure-t-il une fusion avec France 24, et donc la poursuite du démantèlement de RFI ?

Au moment où le continent africain et le monde méditerranéen connaissent de profonds bouleversements, RFI doit absolument garder toute sa place au sein de l'AEF.

Avec la recherche systématique des mutualisations, que restera-t-il de RFI, première radio en Afrique francophone ?

Plus globalement, monsieur le ministre, de nombreuses questions restent sans réponse. Quel type de management est envisagé ? Quelles perspectives financières sont proposées pour un partage équitable entre les trois composantes ? Enfin, y a-t-il aujourd'hui une stratégie de l'AEF ? Si oui, laquelle ? Et qui la pilote ?

Réponse de M. Frédéric Mitterrand, ministre

Madame la sénatrice, je vous remercie d'avoir posé cette question. Il faut bien reconnaître que le tableau que vous venez de dresser comporte une grande part de vérité.

D'un côté, j'affirme fortement que cette réforme, à maints égards très positive, était nécessaire ; de l'autre, je déplore, tout comme vous, cette « guerre des chefs » – une expression qui pourrait prêter à rire en d'autres circonstances ! – et l'opacité du fonctionnement général d'AEF, qui explique pourquoi j'ai demandé à l'inspection des finances de me remettre un rapport : il s'agit d'y voir clair et de définir plus solidement le contrat d'objectifs et de moyens.

Je ne reviendrai pas sur vos considérations concernant le transfert de l'audiovisuel extérieur de la France sous la tutelle du ministère de la culture et de la communication. Contrairement à vous, je considère qu'il s'agit d'une très bonne décision et que mon administration est tout à fait compétente pour suivre ce dossier de près. Nous attendons les rapports de l'inspection des finances et de la mission parlementaire pour donner à la réforme les prolongements bénéfiques que l'on peut en espérer. Il est question, non pas de fusionner RFI et France 24, mais de réunir les opérateurs au sein d'un seul groupe mutualisé dans lequel tous les personnels travailleraient

ensemble et partageraient les mêmes locaux, et où les journalistes, qui se connaissent et exercent leur métier sur le terrain avec un professionnalisme exceptionnel, échangeraient leurs informations.

Vous l'avez dit très justement, madame Tasca, les journalistes de RFI jouent un rôle essentiel, en Afrique notamment. Je tiens à leur rendre hommage, tout comme à ceux de France 24, qui ont également joué un grand rôle lors de la révolution rabe.

Réplique de Mme Catherine Tasca

Je vous remercie de vos réponses, monsieur le ministre, même si elles ne me rassurent pas tout à fait.

Si nous ne voulons pas connaître à nouveau les errements précédents, lourdement préjudiciables à la politique extérieure de la France, nous ne devons pas regarder le passé, mais nous tourner vers l'avenir.

Je conteste certaines de vos analyses.

Tout d'abord, je n'approuve absolument pas le bilan très négatif établi par les deux dirigeants de RFI.

Ensuite, vous dites souhaiter une autonomie de la holding. Je considère, pour ma part, que celle-ci doit s'inscrire beaucoup plus nettement au sein de la politique extérieure de la France.

Enfin, s'agissant de TV5, vous avez évoqué des perspectives de mutualisation. Je me permets de rappeler qu'il s'agit d'une organisation multilatérale et que la mutualisation n'est donc pas forcément une voie souhaitable pour cette chaîne.

Nous attendons que l'État reprenne très fermement ce dossier en main et résolve, notamment, les problèmes du management, du projet et de la stratégie.

Questions cribles...

Politique audiovisuelle extérieure

par Marie-Christine BLANDIN, sénatrice du Nord

[séance du mardi 31 mai 2011]

Monsieur le ministre, alors que je vous alertais au sujet de RFI en 2009, vous me répondiez, confiant dans le montage de vos prédécesseurs : « Un plan global de modernisation a été présenté au comité d'entreprise. » Depuis,



il n'y a même plus de contrat d'objectifs et de moyens ! Les ressources de RFI ont été siphonnées au bénéfice de France 24, et aussi du train de vie professionnel du président et de la directrice de la holding, lesquels sont en conflit ; cette dernière ne vient d'ailleurs plus travailler...

Au-delà des symptômes de la pire ambiance possible, jusqu'à des accusations d'espionnage et de piratage, France 24 accumule les échecs. L'autoritarisme y coexiste avec le manque de professionnalisation et d'encadrement. Ainsi, de nombreux jeunes journalistes inexpérimentés se retrouvent polyvalents et sont envoyés au « front ». Beaucoup de correspondants n'interviennent que par téléphone... Vive la télévision !

Les erreurs dans le lancement des sujets et les fautes d'orthographe dans les bandeaux font les délices... du zapping d'Al Jazeera. On recycle des images et plus de 40 % de sujets déjà diffusés sur France 2 ou France 3. On dépense encore 2 millions d'euros par an pour acheter des images à TF1, qui s'était déjà enrichi de 1 981 500 euros en revendant sa part du capital de France 24.

Malmenés, sans perspectives, les salariés éprouvent une grande fatigue morale et physique : cadences accélérées, précarité, départs, tentatives de suicides...

Ceux de la version arabophone peuvent travailler de nuit et enchaîner, dès le matin, la journée suivante...

Le budget est entamé par l'installation du nouveau siège, les embauches-départs à l'amiable, avec primes substantielles, les plans sociaux, les dédommagements après action aux prud'hommes, et ce au détriment de la présence sur le terrain et de bureaux à l'étranger. Monsieur le ministre, comment allez-vous restaurer la confiance après ce gâchis d'argent public et de talents de journalistes ?

Réponse de M. Frédéric Mitterrand, ministre

Mesdames, messieurs les sénateurs, dans la mesure où je partage certaines de vos analyses, vous en conviendrez, la tâche n'est pas très facile pour moi cet après-midi !

Premièrement, madame Blandin, je déplore, moi aussi, la « crise des chefs », révélatrice d'un certain nombre d'approximations dans la conduite d'une réforme qui était nécessaire.

Deuxièmement, une fois mise en œuvre, cette réforme a permis de renforcer le capital et la professionnalisation remarquable des personnels de RFI, comme elle a permis l'installation et le développement de France 24. Il convient donc, d'une part, de surmonter la crise, réelle, que nous traversons actuellement et, d'autre part, de reprendre le chemin de la réforme en appliquant bien celle-ci.

Troisièmement, c'est précisément, je l'ai dit, pour avoir enfin une bonne visibilité que j'ai demandé qu'un contrôle soit effectué par l'inspection générale des finances, et je me réjouis que la mise en œuvre de la réforme fasse de surcroît l'objet d'une mission d'information parlementaire.

La réforme, madame Blandin, va donc non seulement se poursuivre, mais elle va se poursuivre dans la clarté et avec les appuis financiers que notre audiovisuel extérieur mérite de recevoir de l'État.

Je disposerai des résultats des travaux actuellement menés d'ici à la fin du mois de juin, mais, d'ores et déjà, j'ai arrêté plusieurs principes que je tiens à mettre en œuvre dans le cadre du contrat d'objectifs et de moyens. Je peux vous assurer que je m'occuperai de ce dossier avec la plus grande attention, comme je l'ai d'ailleurs fait jusqu'à présent. Malheureusement, la crise de direction entre les deux chefs rendait la situation extrêmement difficile à gouverner, même pour l'autorité de tutelle.

Réplique de Mme Marie-Christine Blandin

Je veux d'abord insister sur le fait que la trésorerie de RFI avait été fragilisée par des avances, qui n'ont pas été remboursées, à Doualiya et à Euranet.

Ensuite, je vous remercie, monsieur le ministre, de l'appréciation que vous portez sur les salariés de RFI, qui vous en seront reconnaissants.

Une ministre a pu se tromper par le passé, le Parlement également. Cela peut arriver à tout le monde ! L'important est de ne pas persévérer dans l'erreur et, de ce point de vue, j'estime que le départ de la directrice ne suffira pas. Pour ma part, je veux que l'on évalue à nouveau la pertinence du retour de RFI dans Radio France : c'est un scénario qu'il ne faut pas balayer.

Par ailleurs, il faut sortir de la guerre des clans à France 24, en finir avec les caprices... La diffusion à la même seconde du même message dans toutes les langues ne tombe pas nécessairement sous le sens !

Enfin, rien ne se fera sans le respect des journalistes non plus que sans l'indispensable dialogue social.

Le Groupe Socialiste communique...

RECONNAISSANCE DE L'ÉTAT DE PALESTINE : LE GROUPE SOCIALISTE

DÉPOSE UNE PROPOSITION DE RÉSOLUTION PARLEMENTAIRE

Le groupe socialiste du Sénat a déposé une proposition de résolution parlementaire qui demande que la France reconnaisse l'Etat de Palestine dans les frontières de 1967 avec Jérusalem-Est pour capitale au côté de l'Etat d'Israël dans un cadre mutuel de paix et de sécurité.

En Cisjordanie et à Gaza les aspirations du peuple sont les mêmes que dans le reste du monde arabe : les manifestations de la jeunesse le prouvent.

Selon les Nations Unies, la Banque mondiale, le Fonds monétaire international, l'Organisation pour la coopération économique en Europe, les progrès accomplis par l'Autorité palestinienne la placent en mesure de remplir les taches d'un État fonctionnel.

La France et l'Union européenne, qui ont soutenu financièrement et politiquement ce processus, doivent prendre l'initiative d'aider à établir de nouveaux équilibres dans la région.

La résolution du conflit israélo-palestinien constituerait le symbole de l'apaisement et de la dignité retrouvée, ce qui suppose sans plus tarder la reconnaissance de l'Etat palestinien.

Cette reconnaissance et celle des Nations Unies, lors de l'Assemblée générale de 2011, fixerait le point de départ et l'objectif d'une négociation courte et déterminée dans laquelle l'examen des sujets de fond ne serait pas sans cesse différé mais constituerait bien le cœur des échanges. Le temps est aujourd'hui venu de saisir l'occasion favorable des mouvements démocratiques au Moyen-Orient pour la mener.

Avec cette proposition de résolution le Groupe socialiste du Sénat appelle le Parlement à se saisir de cette question cruciale pour l'avenir des peuples riverains de la Méditerranée.

DIFFUSION LE 9 JUIN 2011

Le Groupe Socialiste communique...

HYDROCARBURES DE SCHISTE : LES SÉNATEURS SOCIALISTES S'OPPOSENT FERMEMENT À LA PROPOSITION DE LOI SOUTENUE PAR LE GOUVERNEMENT ET EXHORTENT LES CITOYENS À RESTER VIGILANTS

Le 9 juin, lors de la suite de l'examen de la proposition de loi soutenue par le gouvernement concernant les hydrocarbures de schiste, **les sénateurs socialistes et rattachés se sont opposés fermement à l'adoption de cette loi d'opportunité.**

Pour les sénateurs socialistes et rattachés, la proposition de loi soutenue par le gouvernement, et votée par la majorité sénatoriale, **est un texte d'affichage politique adopté en urgence ayant pour principal objectif de calmer la mobilisation citoyenne. Ce texte, en n'interdisant pas expressément l'exploration et l'exploitation des hydrocarbures de schiste dans les territoires**, autorise l'emploi de techniques alternatives susceptibles de porter atteinte, à terme, à l'environnement. Par ailleurs, il est désormais acquis que le gouvernement connaissait depuis l'origine les permis susceptibles de porter sur les hydrocarbures de schistes, **il a caché la vérité pour préserver les intérêts des sociétés.**

A ce titre, **les sénateurs socialistes et rattachés rappellent qu'ils sont les premiers, le 24 mars dernier, à avoir déposé une proposition de loi sur ce sujet. Ce texte avait pour ambition l'interdiction de l'exploration et de l'exploitation des hydrocarbures de schiste en la couplant à une abrogation des permis d'ores et déjà accordés.** De plus, il introduisait dans le code minier les dispositions relatives à la gouvernance adoptées lors de l'examen du Grenelle de l'Environnement. Pendant les débats, les sénateurs socialistes et rattachés n'ont cessé de demander au gouvernement de respecter les engagements qu'il avait pris en promettant de procéder rapidement à la refonte du code minier.

Pour les sénateurs socialistes et rattachés, il est impératif de faire émerger un grand débat citoyen sur l'énergie. Le panier énergétique dont la France veut se doter est une question majeure qui sera un enjeu de la prochaine élection présidentielle. Les Français doivent se prononcer en toute connaissance de cause.

L'adoption de cette loi d'opportunité ne saurait mettre un terme à l'amplification de la mobilisation citoyenne, qui trouve son débouché dans les débats parlementaires. A ce titre, les sénateurs socialistes et rattachés appellent à la protection des territoires par la vigilance citoyenne. Le combat contre l'exploitation des hydrocarbures de schiste et en faveur de l'environnement continue.

DIFFUSION LE 9 JUIN 2011

Le Groupe Socialiste communique...

HYDROCARBURES DE SCHISTE : MALAISE AU SEIN DE LA MAJORITÉ ET REPORT DE L'EXAMEN DU TEXTE

La proposition de loi relative aux hydrocarbures de schiste soutenue par le gouvernement n'a pas été examinée jusqu'à son terme au Sénat.

La faible présence des sénateurs de la majorité dans l'hémicycle a abouti à une caricature de débat.

Sur l'ensemble des amendements discutés lors de l'examen de ce texte, la procédure de scrutin public a permis un moment à la majorité sénatoriale **de masquer l'absence de ses membres dans l'hémicycle**. Mais les conditions propices à un débat serein et constructif n'étant pas réunies, celui-ci a dû être interrompu.

Une telle situation, exceptionnelle au Sénat, illustre bien l'absence de conviction de la majorité quant au bien fondé de ce texte.

Pour leur part, **les sénateurs socialistes et rattachés** continueront à s'opposer à l'exploration et l'exploitation des hydrocarbures de schiste afin de sanctuariser la roche-mère **et exhortent les citoyens à redoubler de vigilance dans les territoires et à poursuivre la mobilisation**. Le combat contre les hydrocarbures de schiste continue.

DIFFUSION LE 9 JUIN 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