

SÉNAT

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

SESSION ORDINAIRE DE 2012-2013

COMPTE RENDU INTÉGRAL

Séance du jeudi 25 avril 2013

(96^e jour de séance de la session)



www.senat.fr



SOMMAIRE

PRÉSIDENCE DE M. JEAN-PATRICK COURTOIS

Secrétaires :

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, M. François Fortassin.

1. Procès-verbal (p. 4033)

2. Débat sur la loi pénitentiaire (p. 4033)

MM. David Assouline, président de la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois ; Jean-René Lecerf, rapporteur de la commission des lois ; Jacques Mézard, président du groupe du RDSE.

Mmes Esther Benbassa, Cécile Cukierman, MM. Jean-Marie Bockel, Nicolas Alfonsi, Jean-Jacques Hyest, Mmes Virginie Klès, Frédérique Espagnac, M. Maurice Antiste.

Mme Christiane Taubira, garde des sceaux, ministre de la justice.

Suspension et reprise de la séance (p. 4054)

PRÉSIDENCE DE MME BARIZA KHIARI

3. Questions d'actualité au Gouvernement (p. 4054)

POLITIQUE DE RIGUEUR ÉCONOMIQUE (p. 4054)

Mme Marie-France Beaufils, M. Bernard Cazeneuve, ministre délégué chargé du budget.

PACTE DE COMPÉTITIVITÉ (p. 4055)

Mme Françoise Laborde, M. Bernard Cazeneuve, ministre délégué chargé du budget.

SYNDICAT DE LA MAGISTRATURE (p. 4056)

M. Antoine Lefèvre, Mme Christiane Taubira, garde des sceaux, ministre de la justice.

RELANCE ÉCONOMIQUE ET PETROPLUS (p. 4057)

MM. Hervé Marseille, Arnaud Montebourg, ministre du redressement productif.

MORALE LAÏQUE (p. 4058)

MM. Jacques-Bernard Magnier, Vincent Peillon, ministre de l'éducation nationale.

CHOIX DE VIE DES PERSONNES EN FIN DE VIE (p. 4059)

Mmes Corinne Bouchoux, Michèle Delaunay, ministre déléguée chargée des personnes âgées et de l'autonomie.

POLITIQUE DU GOUVERNEMENT (p. 4060)

M. Rémy Pointereau, Mme Najat Vallaud-Belkacem, ministre des droits des femmes, porte-parole du Gouvernement.

FILIÈRE DE LA « SILVER ÉCONOMIE » À L'ÉGARD DES PERSONNES ÂGÉES (p. 4061)

M. Yves Daudigny, Mme Michèle Delaunay, ministre déléguée chargée des personnes âgées et de l'autonomie.

ACTIONS DE GROUPE (p. 4062)

MM. Alain Fauconnier, Benoît Hamon, ministre délégué chargé de l'économie sociale et solidaire et de la consommation.

SITUATION AU MALI ET EN LIBYE (p. 4063)

M. Robert del Picchia, Mme Hélène Conway-Mouret, ministre déléguée chargée des Français de l'étranger.

Suspension et reprise de la séance (p. 4064)

4. Saisine du Conseil constitutionnel (p. 4064)

5. Débat sur la politique européenne de la pêche (p. 4065)

M. Jean-Claude Merceron, pour le groupe UDI-UC.

M. Bruno Retailleau, Mme Odette Herviaux, MM. Éric Bocquet, Jean-Claude Requier, André Gattolin, Marcel-Pierre Cléach, Mme Frédérique Espagnac, M. Maurice Antiste, Mme Laurence Rossignol, M. Serge Larcher.

M. Thierry Repentin, ministre délégué chargé des affaires européennes.

6. Ordre du jour (p. 4083)

COMPTE RENDU INTÉGRAL

PRÉSIDENTIE DE M. JEAN-PATRICK COURTOIS

vice-président

Secrétaires :

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx,
M. François Fortassin.

M. le président. La séance est ouverte.

(La séance est ouverte à neuf heures trente-cinq.)

1

PROCÈS-VERBAL

M. le président. Le compte rendu analytique de la précédente séance a été distribué.

Il n'y a pas d'observation?...

Le procès-verbal est adopté sous les réserves d'usage.

2

DÉBAT SUR LA LOI PÉNITENTIAIRE

M. le président. L'ordre du jour appelle le débat sur la loi pénitentiaire, organisé à la demande de la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois, de la commission des lois et du groupe du RDSE.

La parole est tout d'abord aux orateurs des commissions et du groupe qui ont demandé ce débat, et en premier lieu à M. le président de la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois

M. David Assouline, président de la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois. Monsieur le président, madame la garde des sceaux, mes chers collègues, hasard du calendrier parlementaire, notre débat de contrôle sur l'application de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 s'ouvre quelques jours après la spectaculaire évasion de Redoine Faïd de la prison de Sequedin, puis les menaces d'évasion proférées par Christophe Khider dans une interview largement relayée par la presse.

De tels épisodes posent à nouveau plusieurs questions que nous avons soulevées l'an dernier dans l'excellent rapport commun présenté en juillet 2012 par Mme Nicole Borvo Cohen-Seat et M. Jean-René Lecerf, au nom de la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois et de la commission des lois.

Parmi ces questions, je citerai en particulier le nécessaire renforcement des moyens de contrôle pour empêcher que des armes, des explosifs ou de la drogue ne soient introduits dans les prisons.

Mais plutôt que de m'arrêter à ce qui relève du fait divers, je crois préférable de nous pencher, ce matin, sur des difficultés plus structurelles qui affectent notre système pénitentiaire et qui ont été très bien diagnostiquées par nos deux rapporteurs.

Sur un sujet aussi sensible, je tiens à saluer non seulement la qualité de leur travail, mais aussi leur grande impartialité et le caractère consensuel de leurs conclusions. Comme j'ai souvent eu l'occasion de le dire, la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois s'est fixée pour principe de confier l'évaluation et le contrôle de l'application des lois à des rapporteurs de sensibilités politiques différentes fonctionnant en binômes. Si M. Jean-René Lecerf sera aujourd'hui le seul à intervenir pour présenter ce rapport, c'est parce que sa corapporteur a démissionné de son mandat sénatorial en septembre dernier.

Compte tenu de la brièveté de mon temps de parole, je laisserai M. Jean-René Lecerf détailler les conclusions et les propositions du rapport, et axerai mon propos sur trois observations liminaires.

La première est un constat de lacune, qui est au cœur de la mission que je préside : la non-publication de plusieurs décrets d'application prévus par cette loi, en particulier le décret relatif à la mise en place d'un système d'évaluation indépendante du taux de récidive par établissement pénitentiaire et le décret concernant les règlements intérieurs types par catégorie d'établissement.

Je ne doute pas que l'élaboration de tels dispositifs soit très complexe, mais comment ne pas s'interroger sur ce délai de plus de trois ans – deux ans sous le précédent gouvernement et un an sous celui-ci ? Au-delà du constat, c'est une question qui est posée.

Devons-nous nous résigner à voir les articles 7 et 86 de la loi pénitentiaire rester lettre morte ? Était-ce là la volonté du législateur en 2009 ?

Ma deuxième observation est, en réalité, une question : où en est la réflexion du Gouvernement sur la possibilité d'installer des bureaux de vote dans les établissements pénitentiaires, recommandation qui figurait dans notre rapport mais qui ne semble pas avoir été suivie d'effet ?

C'est pourtant bien un problème d'application des lois, car, en supprimant les peines complémentaires automatiques lors de la réforme du code pénal, le législateur de 1994 a souhaité préserver l'exercice du droit de vote aux détenus ayant conservé leurs droits civiques. C'est bien d'eux dont il s'agit.

Encore faut-il que ce soit techniquement possible ! Or, dans l'environnement carcéral, proposer aux prisonniers de voter par procuration est-il vraiment réaliste ? À qui donner la procuration ? À un codétenu ? À un gardien ou à un directeur de la prison ? À une personne de la commune où est située la prison, alors que vous n'y avez ni attache personnelle ni lien familial ? C'est sans doute l'une des raisons pour lesquelles,

comme la presse l'avait d'ailleurs relevé, la participation des détenus a été aussi faible lors des élections présidentielle et législatives de 2012 : aux alentours de 5 % seulement.

Ma troisième et dernière observation est une exhortation : nous devons – et nous en sommes tous d'accord – « sortir la prison de son enfermement », si vous me permettez l'expression.

Jusqu'à présent, la vie derrière les barreaux est gérée « en circuit fermé », entre le ministère de la justice et les équipes de chaque établissement, avec seulement, de temps à autre, un coup de projecteur médiatique sur quelques problèmes récurrents comme la surpopulation carcérale, les suicides, l'insuffisante prise en charge des détenus et la récidive qu'elle induit.

Or, à partir du moment où la politique pénitentiaire est un élément structurant de régulation sociale, ces questions relèvent d'une responsabilité collective.

Une bonne mise en œuvre de la loi pénitentiaire dans tous ses objectifs doit mobiliser l'ensemble des acteurs publics et de la société civile, les services publics et les collectivités locales, les personnels de santé, les entreprises, les associations, notamment.

C'est, à mon avis, le seul moyen pour que la privation de liberté ne provoque pas une rupture totale des liens entre la personne en prison et son environnement social et familial, avec les conséquences que nous connaissons et que Jean-René Lecerf va développer. (*Applaudissements.*)

M. le président. La parole est à M. le rapporteur.

M. Jean-René Lecerf, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale. Monsieur le président, madame le garde des sceaux, monsieur le président de la commission sénatoriale pour l'application des lois, mes chers collègues, en juillet 2012, Nicole Borvo Cohen-Seat et moi-même présentions un rapport d'information sur l'application de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009.

Écrit à quatre mains, ce rapport nous engage l'un comme l'autre de la même manière, ce qui lui donne sans doute une autorité renforcée. N'est-ce pas un atout supplémentaire du Sénat, assez ancré me semble-t-il dans la culture de la Haute Assemblée, que de parvenir à des propositions consensuelles dont nous nous étions d'ailleurs entretenus avec vous, madame la ministre, peu de temps après votre arrivée à la Chancellerie ?

Dans ce contrôle de l'application de la loi pénitentiaire près de trois ans après la promulgation de ce texte, dans l'exercice de cet indispensable « service après vote », nous regrettons, c'est vrai, les retards dans la prise d'un certain nombre de textes d'application.

Apparemment, rien n'a changé, madame la ministre, mais j'espère que vous aurez de bonnes nouvelles à nous apporter !

Nous attendions un décret sur les règlements intérieurs types par catégorie d'établissement pénitentiaire. En effet, d'une prison à l'autre, les régimes de détention peuvent beaucoup varier selon la personnalité du chef d'établissement, l'histoire ou la culture locale. Il en résulte des différences de traitement ressenties, notamment à l'occasion d'un transfert, comme une forme d'arbitraire. Nous attendons toujours !

De même, le législateur avait souhaité la mise en place d'une évaluation indépendante des taux de récidive par établissement pour peine. Nous attendons encore ! Il ne s'agissait pas d'instaurer je ne sais quel hit-parade des meilleures

prisons. Ce que nous voulions, c'est tout simplement disposer d'éléments d'appréciation des conditions de détention et de leurs effets sur la récidive et sur la réinsertion. Cela nous permettrait, par exemple, de formuler des jugements plus objectifs sur des initiatives particulièrement intéressantes comme la prison ouverte de Casabianda et de savoir s'il convient ou non de développer ce type d'innovation.

Timidement, la loi pénitentiaire instaurait, en outre, une consultation des détenus sur les activités qui leur sont proposées. Je sais que ce thème vous intéresse, madame la ministre, mais, sur ce point aussi, l'attente continue.

En outre, d'autres dispositions font l'objet d'une application que l'on peut qualifier de trop mesurée, pour ne pas dire d'évanescence.

Il en va ainsi de l'obligation d'activité. Difficilement imposée par le Sénat, elle fait aujourd'hui l'objet d'un vaste consensus, mais sa généralisation exige une volonté politique sans faille. Dans l'esprit du législateur, elle consiste essentiellement dans un travail carcéral ou une formation professionnelle garante des meilleures chances de réinsertion.

Des initiatives innovantes ont été prises – mise en place, ici, d'une plate-forme de tri sélectif des déchets, là, d'un centre d'appel, ou encore d'une liaison avec le monde de l'entreprise et de l'artisanat –, mais bien des efforts restent à accomplir.

Nicole Borvo Cohen-Seat et moi-même avions suggéré, par exemple, que, même dans les établissements privés, les chefs d'établissement s'impliquent dans la prospection d'entreprises concessionnaires auprès des chambres de commerce et d'industrie, des chambres de métiers et du patronat local, car leur rôle est irremplaçable.

Nous demandions que l'on soit très vigilant, dans les nouveaux établissements, aux locaux et aux ateliers adaptés au développement d'activités. C'est souvent le cas, mais pas toujours.

Nous demandions aussi que l'on concrétise enfin la promesse faite par vos prédécesseurs, madame le ministre, d'instaurer une priorité pour les productions des établissements pénitentiaires dans le cadre des marchés publics, ce qui impose, on le sait, une innovation en matière réglementaire.

S'agissant de la formation professionnelle des personnes détenues, nous pensons que celle-ci gagnerait à être confiée aux régions. Or l'expérimentation souhaitée au travers de la loi pénitentiaire s'est heurtée à un obstacle imprévu : la nécessité d'indemniser les partenaires privés des établissements en gestion déléguée compétents en matière de formation. Il importe de modifier les cahiers des charges à cet égard.

Je voudrais maintenant aborder un point très sensible, encore exacerbé par l'évasion récente de la maison d'arrêt de Lille-Sequedin : le régime des fouilles, qui représente un sujet de crispation majeure avec les personnels de surveillance.

S'il a interdit les fouilles corporelles internes, sauf autorisation d'un magistrat et réalisation par un médecin extérieur à l'établissement, le législateur n'a pas interdit les fouilles intégrales, mais seulement leur caractère systématique.

Ces fouilles doivent être justifiées par la présomption d'une infraction ou par les risques que le comportement des personnes détenues fait courir à la sécurité des personnes et au maintien du bon ordre.

Ces dispositions de nature à protéger la dignité de chacun et à limiter le risque suicidaire, si préoccupant dans notre pays, doivent être maintenues et appliquées. Vos co-rapporteurs estimaient que l'indispensable conciliation des principes de sécurité et de respect de la dignité imposait le recours à des portiques à ondes millimétriques permettant de visualiser les contenus des corps et de repérer la présence à la fois d'objets dangereux et de substances illicites, sans que la personne détenue ait besoin de se dévêtir, à l'instar de ce qui existe dans nombre d'aéroports.

Que l'on arrête, madame le ministre, de nous dire que ces scanners corporels coûtent trop cher ! Le prix de 150 000 euros, dont le montant serait revu à la baisse si l'administration pénitentiaire en acquérait le nombre nécessaire, ne correspond qu'à peine au prix d'une place de prison supplémentaire.

En outre, on sait bien que c'est par les projections qu'atterrit dans les cours de promenade l'essentiel des objets les plus dangereux. Il faut à la fois multiplier et élever des filets de protection, et donner des consignes strictes aux forces de l'ordre, police et gendarmerie, pour opérer aux heures de promenade les surveillances nécessaires et les arrestations indispensables.

Enfin, à lire certains journaux, on pourrait croire que l'on s'évade avec une extrême facilité des prisons de la République, alors qu'elles sont, sur ce point, parmi les plus sûres de la planète. Je suis, pour ma part, toujours étonné, au sens ancien du terme, de la disproportion des réactions médiatiques que suscitent, d'un côté, cent suicides, de l'autre, une seule évasion.

Pour lutter contre la surpopulation carcérale et permettre d'aller vers l'encellulement individuel qui, seul, limitera le caïdat, l'exploitation des plus faibles et la présence trop fréquente, dans les prisons, de lieux de non-droit, la loi pénitentiaire a posé deux principes fondamentaux.

En matière correctionnelle, et en dehors des condamnations en récidive légale, une peine d'emprisonnement ferme ne peut être prononcée qu'en dernier recours. Lorsqu'une telle peine est prononcée, elle doit, si la personnalité et la situation du condamné le permettent, faire l'objet d'un aménagement de peine.

L'étude d'impact annexée à la loi pénitentiaire estimait cependant nécessaire de réduire de 80 à 60 le nombre de dossiers suivis par chaque conseiller d'insertion et de probation, ce qui supposait la création de 1 000 postes supplémentaires.

Nous en sommes bien loin. Dans ces conditions, la nécessaire diversification des aménagements de peines n'a pu s'opérer.

Si le placement sous surveillance électronique s'est développé dans des proportions considérables, ce ne fut le cas ni du placement à l'extérieur, ni de la semi-liberté, ni de la libération conditionnelle, qui constituent pourtant les mesures à la fois les plus adaptées aux personnes les plus vulnérables et les plus efficaces pour lutter contre la récidive.

Permettez-moi de rappeler avec force que, de la même manière qu'une politique pénitentiaire ne saurait se réduire à l'évolution des capacités de détention, la politique d'aménagement de peine ne se résume pas à l'augmentation du nombre de bracelets électroniques.

Pardonnez-moi aussi de ne pas recenser tout ce qui donne largement satisfaction parmi les innovations de la loi pénitentiaire : la présence des assesseurs extérieurs à l'administration, auxquels nous souhaiterions conférer une voix délibérative dans le cadre de la procédure disciplinaire ; l'attention renouvelée aux liens familiaux, avec la multiplication des unités de vie familiale et des parloirs familiaux ...

Notre rôle n'est-il pas davantage d'insister sur ce qui pose problème ?

Mme Christiane Taubira, garde des sceaux. C'est bien dommage !

M. Jean-René Lecerf, rapporteur. Nous souhaitons, encore, une meilleure prise en compte de la maladie mentale en prison, qui pourrait commencer par l'inscription à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale de la proposition de loi, adoptée par le Sénat à la quasi-unanimité le 25 janvier 2011, contre l'avis du Gouvernement, relative à l'atténuation de responsabilité pénale applicable aux personnes atteintes d'un trouble mental ayant altéré leur discernement au moment des faits, tout en renforçant leurs obligations de soins.

Enfin, permettez-moi, madame le ministre, de redevenir un instant sénateur du Nord pour vous rappeler que se trouve, dans les deux départements de la région Nord-Pas-de-Calais, le tiers des matelas à terre des prisons de la République. C'est dire le caractère insupportable, dans le Nord, de la surpopulation carcérale, ce qui explique aussi en partie l'affaire de Sequedin.

Si vous pouviez accélérer, madame le ministre, la décision indispensable de reconstruction de la prison de Loos-lez-Lille, votre décision serait unanimement appréciée.

Mes chers collègues, lors de la discussion générale qui ouvrirait les débats sur le projet de loi pénitentiaire, j'avais confié que si cette loi était un échec, ce serait la pire déception de mon mandat de sénateur. Notre ancien et illustre collègue Robert Badinter m'avait quelque peu rassuré, en déclarant à la fin de nos travaux sa conviction qu'il s'agissait d'une grande loi marquant le moment où l'état de droit aura cessé d'être seulement une référence pour devenir une réalité dans l'univers carcéral.

Je sais bien que le combat est loin d'être terminé pour que nos prisons cessent à tout jamais d'être cette « humiliation pour la République » que vous dénonciez, cher Jean-Jacques Hyst, voilà treize ans, lorsque nous entrions dans le XXI^e siècle. (*Applaudissements.*)

M. le président. La parole est à M. Jacques Mézard, pour le groupe du RDSE.

M. Jacques Mézard, président du groupe du RDSE. Monsieur le président, madame le garde des sceaux, mes chers collègues, la privation de liberté ne peut, et ne doit jamais, se traduire par le retrait des droits fondamentaux de la personne humaine.

La question pénitentiaire a toujours constitué une préoccupation forte pour le groupe que j'ai l'honneur de présider, soucieux en toutes circonstances de défendre la dignité de la personne humaine, et ce quels que soient les individus et leur parcours.

Je rappelle à la Haute Assemblée que notre groupe avait pris l'initiative en 2000, sous l'impulsion du président Guy-Pierre Cabanel, de la création de la commission d'enquête sur les prisons. Le sous-titre de son rapport, « Une humiliation pour

la République » – je salue, à cet égard, le travail accompli alors par Jean-Jacques Hyest ! –, en disant long sur l'état catastrophique de nos établissements pénitentiaires, laissés pendant des décennies en déshérence par les pouvoirs publics, quelle que soit la sensibilité des gouvernements en place.

Ce choc pour l'opinion publique et les politiques fut-il pour autant salutaire ? Sur la base du constat que nous faisons, nous sommes, hélas ! plutôt pessimistes.

Je tiens à saluer, à ce stade de mon intervention, ceux qui ont accompli ce travail, le président Jean-Jacques Hyest, mais aussi Jean-René Lecerf, qui – je le dis avec beaucoup de conviction – a mis ses qualités intellectuelles et humaines au service d'une grande cause, pour faire une grande loi.

Vous comprendrez donc qu'il était pour nous évident de demander que se tienne aujourd'hui, devant le Sénat, ce débat sur la politique pénitentiaire, à la fois pour que soit dressé un bilan des travaux menés ces dernières années – il serait injuste de dire que rien n'a été fait ! –, en particulier depuis l'adoption de la loi pénitentiaire, et pour que vous nous présentiez, madame le garde des sceaux, les orientations que vous souhaitez mettre en œuvre.

Avec près de 67 000 détenus au 1^{er} mars dernier, la surpopulation carcérale continue d'être la règle. Entre le 1^{er} janvier 2002 et le 1^{er} janvier 2012, le nombre de personnes placées sous écrou est passé de 48 594 à 73 780, soit une hausse de 52 %, et le nombre de personnes détenues de 48 296 à 64 787, soit un accroissement de 34 % : le taux de détention est ainsi passé de 79 pour 100 000 habitants voilà dix ans, à 99 pour 100 000 en 2012. Enfin, le taux moyen d'occupation de nos prisons – vous le savez mieux que quiconque, madame le garde des sceaux – atteint 118,8 %.

Il est indéniable que le phénomène a pris une ampleur particulièrement inquiétante depuis plusieurs années. La population carcérale est aujourd'hui très largement supérieure aux capacités d'hébergement des 191 établissements pénitentiaires français et de leurs 57 000 places. Les chiffres de la densité carcérale illustrent ce constat : 12 établissements ou quartiers ont une densité supérieure à 200 %, et 31 une densité comprise entre 150 % et 200 %.

Ce phénomène n'est certes pas spécifiquement français. Nos voisins, l'Italie et la Belgique, connaissent des taux d'occupation comparables, mais ce n'est ni une référence ni une satisfaction.

Dès 1999, la recommandation n° 22 du comité des ministres du Conseil de l'Europe constatait déjà que la surpopulation carcérale constituait « un défi majeur pour les administrations pénitentiaires et l'ensemble du système de justice pénale ». Pour autant, la construction de nouveaux établissements pénitentiaires, lancée depuis quelques années, ne s'est pas traduite par la disparition de la surpopulation carcérale. En effet, construire de nouveaux établissements et augmenter considérablement, dans le même temps, le nombre de peines de prison ferme, c'est une course à la mer qui ne prend, hélas ! jamais fin.

Les maisons d'arrêt en sont les principales victimes, avec un taux moyen d'occupation de 135 %. Ce taux s'élève même, pour l'une d'entre elles, à 306 %. Pour celle de Béthune, il est de 246 % ... je ne multiplierai pas les exemples, car vous connaissez ces chiffres tout comme moi.

Les conséquences de cette situation sont inacceptables, unanimement réprouvées, comme ne manque pas de le répéter le Contrôleur général des lieux de privation de

liberté, auquel je tiens à rendre ici un hommage particulier pour l'immense qualité de son travail et pour son courage. Il serait très important, madame le garde des sceaux, que nous tenions tous compte des conclusions figurant dans son rapport annuel.

Ce qui figure dans ce rapport d'activité est édifiant. Qui peut encore faire comme si cela n'existait pas ?

L'article 1^{er} de la loi pénitentiaire de 2009 résume en quelques mots ce sur quoi nous sommes presque unanimement d'accord : « Le régime d'exécution de la peine de privation de liberté concilie la protection de la société, la sanction du condamné et les intérêts de la victime » – il ne faut jamais oublier les victimes – « avec la nécessité de préparer l'insertion ou la réinsertion de la personne détenue [...] et de prévenir la commission de nouvelles infractions ». Tout est dit.

Or, après une visite à la prison des Baumettes, le Contrôleur général des lieux de privation de liberté évoquait de nouveau « une violation grave des droits fondamentaux, notamment au regard de l'obligation, incombant aux autorités publiques, de préserver les personnes détenues, en application des règles de droit applicables, de tout traitement inhumain et dégradant ». Comment parvenir à réinsérer avec des traitements inhumains et dégradants ?

Ces violations, nous les connaissons : la promiscuité et l'absence d'intimité, qui obligent – Jean-René Lecerf vient de le rappeler – des détenus à dormir par terre, l'insalubrité, avec des conditions d'hygiène dignes d'un autre siècle, l'oisiveté forcée, la non-application du droit du travail pénitentiaire, l'utilisation abusive et humiliante des fouilles malgré leur strict encadrement – là encore, Jean-René Lecerf a très clairement réaffirmé ce qu'il convenait de faire, tout en préservant bien évidemment la sécurité des agents de l'administration –, le développement des pathologies, en particulier mentales – la question de la psychiatrie en prison est prégnante.

M. Jean-Jacques Hyest. Eh oui !

M. Jacques Mézard. Il s'agit là d'un problème tout à fait fondamental auquel nous devons nous attaquer pour de bon, car la situation est intenable pour tout le monde.

Tous ces éléments combinés aboutissent à générer de la violence, dont sont victimes à la fois les détenus et les personnels de l'administration pénitentiaire qui accomplissent – là aussi, nous le savons tous – leur travail dans des conditions particulièrement éprouvantes.

Madame le garde des sceaux, il faut passer aux actes, et je sais pouvoir compter sur votre détermination ; nous la connaissons.

Vous avez dévoilé le 9 janvier dernier à Marseille votre vision d'une politique pénitentiaire renouée, incluant des « projets immobiliers pensés et des peines efficaces, générant de la sécurité ».

Nous en sommes arrivés à cette situation pour des raisons à la fois structurelles et conjoncturelles : structurelles, car la peine privative de liberté demeure la peine de référence de notre droit pénal, la moitié des condamnations délictuelles comportant encore une peine de prison, ferme ou avec sursis ; conjoncturelles, car nous payons aussi aujourd'hui la facture d'une politique pénale menée ces dernières années qui ne s'est jamais interrogée, ou pas suffisamment, sur le sens profond de l'emprisonnement. La volonté incantatoire de combattre l'insécurité s'est ainsi traduite, à partir de 2002, par la mise

en œuvre d'une politique pénale essentiellement répressive, dictée trop souvent par les faits divers – nous l'avons tous souligné ici. Légiférer par l'émotion n'a jamais été une façon d'élaborer de bonnes lois.

De nombreux éléments ont contribué à cette politique hémiplegique, qui a oublié que l'aspect préventif participait de la lutte contre la délinquance : correctionnalisation croissante des infractions, développement de la comparution immédiate, durcissement de la répression de la récidive et des circonstances aggravantes, affaiblissement du volet préventif de la justice des mineurs. Deux mesures sont à cet égard particulièrement symboliques de ce populisme pénal : les peines planchers et la rétention de sûreté.

N'oublions pas non plus les 30 000 places de prison que l'ancien président de la République souhaitait faire construire d'ici à 2017 dans des établissements de 600 à 800 places, alors que ces programmes immobiliers trop importants entraînent, nous le savons tous, des difficultés particulières en matière de gestion.

Sur le plan de la politique pénitentiaire, la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 était porteuse de nombreuses promesses, à contre-courant du climat ultra-sécuritaire qui prévalait alors. Le Parlement avait bien travaillé, dans un esprit consensuel. Ce texte est un cadre de référence pour l'ensemble de tous les acteurs de la chaîne pénale.

Nous souhaitons donc aujourd'hui que cette loi, quatre ans après son adoption, atteigne ses objectifs. Y a-t-il eu manque de moyens, manque d'ambition ? Je ne reviendrai pas sur les conclusions de l'excellent rapport d'information de Nicole Borvo Cohen-Seat et de Jean-René Lecerf. Tout y est, madame la garde des sceaux : de la sagesse, des propositions.

Nous savons que cela ne se fera pas en un jour, cela demande du temps. Cela suppose en revanche une volonté et des objectifs et, madame la garde des sceaux, c'est ce que nous attendons de vous.

Je conclurai en vous invitant à réfléchir sur les propos d'un détenu recueillis dans *D'une prison, l'autre*, documentaire tourné en 2009 : « La prison n'est qu'un reflet démesurément grandi de la société qui produit ceux qu'elle incarcère. »

M. Jean-Jacques Hyest. Oui !

M. Jacques Mézard. Madame la garde des sceaux, je vous remercie de prendre en compte l'excellent travail qu'accomplit la Haute Assemblée depuis tant d'années et qui mérite d'être reconnu. (*Applaudissements.*)

M. le président. Dans la suite du débat, la parole est à Mme Esther Benbassa.

Mme Esther Benbassa. Monsieur le président, madame la garde des sceaux, mes chers collègues, « l'institution carcérale a beau être régulièrement l'objet de scandales, les enfermés demeurent transparents », écrivait Philippe Artières en 2006.

Dans ces conditions, on ne s'étonnera pas que la France ait attendu en vain une grande réforme pénitentiaire pendant des décennies. Lionel Jospin l'a promise, puis enterrée. Jacques Chirac l'a oubliée. Nicolas Sarkozy l'a finalement réduite à rien.

La loi pénitentiaire, entrée en vigueur le 24 novembre 2009, n'a en effet manifestement pas rencontré les attentes que l'on aurait pu placer en elle. Elle devait marquer un tournant, répondre à l'urgence d'un état des lieux désastreux pour les prisons françaises et mettre le droit français en conformité avec les règles européennes adoptées en 2006.

La déception était immense au regard des questions cruciales que cette réforme esquivait. Réinsertion, droit du travail en détention, santé, prévention des suicides, libération conditionnelle, maintien des relations familiales, droit à la sexualité, autant de sujets qu'il était urgent d'aborder et qui n'avaient pas trouvé leur place dans cette loi.

S'agissant de la surpopulation, comme en 2002, comme en 2003, un moratoire repoussait à plus tard l'adoption de l'encellulement individuel, et les quelques milliers de détenus en surnombre continuaient à dormir sur des matelas à même le sol. Comme alors, notre conviction est que le meilleur moyen de lutter contre la surpopulation carcérale consiste à ne pas enfermer les personnes qui n'ont rien à faire en prison : les malades mentaux, les sans-papiers, les personnes condamnées à de courtes peines, etc.

Pour éviter cette inflation, ne faut-il pas refuser les peines planchers et cette forme de justice d'abattage que constituent les comparutions immédiates ?

Construire toujours plus de prisons n'est pas une solution. En outre, les moyens affectés à ces nouveaux établissements seraient assurément bien plus utiles s'ils servaient à améliorer le quotidien des détenus, des personnels pénitentiaires ou des travailleurs sociaux qui y exercent.

Les écologistes, doutant de l'efficacité du texte de 2009, se sont félicités que la commission des lois et la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois confient une mission d'évaluation de son application à nos collègues Nicole Borvo Cohen-Seat et Jean-René Lecerf.

Les conclusions de ce rapport d'information, remis au mois de juillet 2012, qui sont à l'origine de ce débat ne sont guère surprenantes. Elles démontrent une fois de plus, si cela était nécessaire, que notre société et, en premier lieu, le législateur doivent sans délai se saisir de la question et envisager enfin une réforme en profondeur.

Les auteurs de ce rapport d'information pointent des retards dans la promulgation de certains décrets d'application, en particulier dans celle du décret sur la mise en place d'une évaluation statistique rigoureuse des taux de récidive par établissement pour peine et de celui sur l'élaboration de « règlements intérieurs types ». Ils soulignent également les problèmes de moyens : pour appliquer la loi, 1 000 conseillers d'insertion et de probation étaient nécessaires. Or moins d'un tiers ont été recrutés, et ce alors même que la population carcérale n'a cessé d'augmenter.

Nos collègues formulent diverses propositions. J'en cite quelques-unes : instaurer un revenu minimum carcéral, rendre possible un recours en référé pour le placement en quartier disciplinaire, installer des bureaux de vote dans les établissements pénitentiaires, permettre, en l'encadrant, l'expression collective des détenus, élargir le droit de préférence dans le cadre des marchés publics aux entreprises concessionnaires en détention, modifier le code de procédure pénale pour que la libération conditionnelle puisse s'appliquer à toutes les personnes âgées de plus de soixante-dix ans, y compris celles qui relèvent d'une période de sûreté, prévoir un dispositif de suspension de détention provisoire pour motif médical grave. Je rappelle que l'État français a été condamné à plusieurs reprises pour le traitement infligé à ses détenus les plus âgés.

Selon l'Observatoire international des prisons, la France se classe, s'agissant du traitement réservé aux détenus, loin derrière tous ses voisins européens et même loin derrière bien des pays moins riches et moins démocratiques.

La République peut-elle indéfiniment fermer les yeux sur ce qui se passe « derrière les murs gris de ses prisons indignes » ?

La France, patrie des droits de l'homme, peut-elle indéfiniment repousser le moment de réformer en profondeur un droit et un état des lieux pénitentiaires en contradiction flagrante avec les principes qu'elle prétend incarner ?

Les réformes ne doivent pas se superposer mécaniquement aux dispositions déjà en vigueur. Le gouvernement actuel, marquant une rupture avec ses prédécesseurs, doit renoncer à l'empilement baroque que nous avons connu avec, de 2005 à 2008, pas moins de dix-huit nouvelles lois pénales, souvent conçues sous l'effet de l'émotion produite par un fait divers et ayant principalement pour objectif « la lutte contre la récidive, la criminalité sexuelle et la délinquance des mineurs ».

Cette inflation législative est loin d'avoir fait ses preuves. Le tout-répressif n'a pas fonctionné. Aujourd'hui, il est urgent de donner tous les moyens nécessaires à la réinsertion, qui reste le meilleur outil de lutte contre la récidive.

Pour toutes ces raisons, madame la garde des sceaux, le groupe écologiste attend de vous que vous précisiez le calendrier et le périmètre de votre projet. Vous savez pouvoir compter sur notre soutien... et sur notre force de proposition. *(Applaudissements sur les travées du groupe socialiste.)*

M. le président. La parole est à Mme Cécile Cukierman.

Mme Cécile Cukierman. Monsieur le président, madame la garde des sceaux, mes chers collègues, en matière de politique pénitentiaire et de droit des détenus, les gouvernements précédents sont restés sourds aux alertes de l'Observatoire international des prisons et à celles de la Commission nationale consultative des droits de l'homme. Nous les avons pourtant relayées tant bien que mal, mais la majorité d'hier, arc-boutée sur ses positions, les a repoussées à chaque fois d'un revers de main.

La frénésie législative en matière de politique pénale visant à réprimer plus et à emprisonner plus masquait en réalité – on le constate aujourd'hui – une incapacité à comprendre et à résoudre les véritables problèmes liés à la délinquance, à la récidive et, plus largement, à la politique pénitentiaire.

Aussi, madame la garde des sceaux, vous vous retrouvez avec un dossier délicat, car malmené durant des années. Vous avez réfléchi à des réformes, notamment lors de la conférence de consensus sur la prévention de la récidive, et nous aurons bientôt l'occasion d'en débattre dans cette assemblée. Le travail sera long et complexe sur certains points, peut-être plus facile sur d'autres. Quoi qu'il en soit, dans les deux cas, il y a urgence, car il s'agit de vie et de dignité humaines.

Le rapport de la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois relatif à la loi pénitentiaire, corédigé par Nicole Borvo Cohen-Seat et Jean-René Lecerf, fait, trois ans après la promulgation de ce texte, le constat que son application « se heurte encore à de nombreux obstacles ». Ses auteurs formulent de nombreuses recommandations pour que la France n'ait plus à rougir de ses prisons.

Je vous en épargnerai l'inventaire exhaustif, mes chers collègues – j'imagine que vous connaissez ces recommandations –, pour me concentrer sur certains points qui méritent le plus

grand intérêt, en vous demandant sur chacun d'eux, madame la ministre, quels sont les objectifs du Gouvernement et les échéances éventuelles qui ont été fixées.

Pour chacune de nos interrogations, la question des moyens est évidemment au centre du débat, car, sans un financement approprié, la mise en œuvre d'une véritable politique pénitentiaire tournée vers la réinsertion des détenus sera impossible et toutes les déclarations resteront lettre morte, à l'instar de la plupart des dispositions de la loi pénitentiaire de 2009, qui nous avait pourtant donné l'espoir de voir les choses évoluer rapidement.

Cette loi avait ainsi acté le recrutement de 1 000 conseillers d'insertion et de probation supplémentaires. Aujourd'hui, nous sommes loin du compte !

La question des fouilles intégrales, sujet d'actualité depuis l'évasion récente d'un détenu à Lille-Sequedin, bute aussi sur un problème de moyens.

Le rapport constate que, à rebours des décisions prises en 2009, les pratiques en la matière n'ont pas changé dans les centres pénitentiaires. Il préconise d'investir dans des portiques à ondes millimétriques, lesquels permettent de visualiser les contenus du corps et de repérer la présence de substances illicites ou d'objets dangereux sans que la personne détenue ait besoin de se dévêtir, et donc de se déshumaniser. Cet investissement nous semble nécessaire et devrait permettre de concilier les principes de sécurité et de respect de la dignité de la personne.

Sur la question de l'insalubrité, nous ne pouvons plus nous accommoder des conditions de détention indignes qui ont cours dans de nombreux établissements pénitentiaires. La prison des Baumettes a souvent été citée ces derniers mois, mais, malheureusement, de nombreux établissements pénitentiaires sont dans la même situation. La succession de condamnations de l'État par les juridictions administratives pour avoir imposé des « conditions de détention n'assurant pas le respect de la dignité inhérente à la personne humaine » sont là pour nous le rappeler.

Dans certaines prisons, des travaux ont été entrepris, et vous pourriez peut-être, madame la ministre, nous préciser d'ores et déjà quelles sont les prochaines sur la liste. Je rejoins ainsi la demande qui a été formulée par l'Observatoire international des prisons, l'OIP.

Si nous voulons continuer à concevoir la peine comme un temps pour se reconstruire et se réinsérer, il nous faut agir. Il faut aménager la vie en prison de manière aussi proche que possible de la vie en société. L'OIP appelle ainsi à développer une politique de « sécurité dynamique » dans les établissements pénitentiaires, rejoignant ainsi une préconisation du Conseil de l'Europe. Elle consiste à privilégier la prévention et la communication avec les détenus et à ne pas se limiter à la mise en œuvre de mesures de sécurité défensives et de coercition. « Le bon ordre, dans tous ses aspects, a des chances d'être obtenu lorsqu'il existe des voies de communication claires entre toutes les parties », indiquent les règles pénitentiaires européennes.

Cette approche de sécurité dynamique implique un aménagement de la vie en prison « de manière aussi proche que possible des réalités de la vie sociale, une détention dans des conditions matérielles appropriées », la mise en œuvre « d'occasions de développement physique, intellectuel et émotionnel ». Cela a été dit, mais il faut aussi des lieux qui permettent de mettre en œuvre ces mesures.

Dans cette perspective, le droit de communiquer avec l'extérieur ou de recevoir des visites, réaffirmé à de nombreuses reprises, mais soumis à de nombreuses restrictions, doit faire l'objet d'une politique volontariste, car l'on se heurte là aussi au manque de création des unités de vie familiales promises par la loi pénitentiaire et dont seuls dix-sept établissements sont dotés pour l'instant.

Enfin, il nous faut supprimer purement et simplement le « mitard » ou quartier disciplinaire, véritable prison dans la prison, lieu mortifère, déshumanisant et indigne d'un pays qui se prévaut d'être la patrie des droits de l'homme.

Je ne reviens pas ici, faute de temps, sur les nombreux suicides que dénonce le rapport de la direction de l'administration pénitentiaire rendu le 28 mars dernier. Ils sont malheureusement révélateurs des conditions de détention dans notre pays.

Toujours dans une perspective de réinsertion, nous ne pouvons que déplorer le fait que le travail en prison reste soustrait à l'application du droit commun, et s'exerce dans des conditions parfois dignes du XIX^e siècle.

La loi pénitentiaire a été une occasion manquée de satisfaire aux exigences de l'Observatoire international du travail, tendant à offrir aux personnes détenues des garanties similaires aux travailleurs libres en matière de rémunération, de protection sociale et de sécurité au travail, ce qui, sans aucun doute, ne peut que contribuer à favoriser la réinsertion nécessaire des détenus.

Deux actualités juridiques pourraient être à l'origine d'une évolution sur ce point. En effet, en février 2013, le Conseil des prud'hommes de Paris a condamné une entreprise pour non-respect des procédures de licenciement à l'égard d'une détenue, alors que les juridictions prud'homales avaient toujours refusé de se prononcer sur le travail en prison.

En mars, une question prioritaire de constitutionnalité a été transmise au Conseil constitutionnel, mettant en cause la légalité de l'absence de contrat de travail en prison. Nous espérons qu'elle aboutira à une décision favorable aux détenus, car l'état de détention ne justifie pas de priver le détenu de contrat de travail et de tous les droits sociaux y afférents, affirmés par le préambule de la constitution de 1946.

Alors que le seul objectif de l'ancien gouvernement était de mener à bien sa politique de l'enfermement, nous avons entendu et approuvons votre volonté de rompre avec cette logique, madame la ministre, et nous l'approuvons. Il faut persévérer dans cet objectif d'évitement de l'emprisonnement, lequel tend à aggraver la situation sociale, psychique et familiale des personnes, à perpétuer les phénomènes de violence et à renforcer les personnes dans un statut de délinquant.

En ce sens, les peines alternatives doivent être privilégiées et l'emprisonnement doit constituer un dernier recours, comme l'affirme la loi pénitentiaire et, plus récemment, les travaux de la conférence de consensus sur la prévention de la récidive, avec comme perspective la suppression des peines planchers et la mise en place du système de « probation »...

Nous devons réussir ensemble, madame la ministre, en nous appuyant aussi sur l'expertise des nombreux organismes et associations présents au quotidien sur le terrain, tels que l'OIP, la Protection judiciaire de la jeunesse, la Ligue des droits de l'homme ou encore la Commission nationale consultative des droits de l'homme.

Nous devons donner à la politique pénitentiaire une orientation qui concilie humanité, respect des droits des détenus et sécurité des citoyens.

M. le président. La parole est à M. Jean-Marie Bockel.

M. Jean-Marie Bockel. Monsieur le président, madame la garde des sceaux, mes chers collègues, en matière pénitentiaire, les gouvernements passent mais les problèmes demeurent !

Sans tomber dans les poncifs habituels, il me semble toutefois que, si l'on accepte de regarder ce qui se passe ailleurs en Europe, la France connaît en la matière des difficultés qui lui sont propres.

Je voudrais donc à travers ma brève intervention esquisser quelques pistes concrètes qui pourraient être suivies dans le cadre budgétaire strict que nous connaissons.

Au préalable, je rappellerai que j'ai été amené, en 2009, à défendre le projet de loi pénitentiaire au nom du Gouvernement. Je me souviens des débats qui ont eu lieu à l'Assemblée nationale et au Sénat, et je crois qu'ils devraient nous inciter, les uns et les autres, trois ans après, à faire preuve d'une certaine modestie.

Je suis fier d'avoir défendu ce texte, qui avait tout de même pour ambition de présenter un cadre de référence pour le service public pénitentiaire, de clarifier ses missions, d'améliorer la reconnaissance des personnels, de régir la condition juridique de la personne détenue dans l'exercice de ses droits et de prévenir la récidive, notamment au moyen de dispositions relatives aux aménagements de peines.

Où en sommes-nous aujourd'hui ?

Des efforts budgétaires ont certes été consentis, hier comme aujourd'hui, dans un contexte strict. Le rapport d'information de M. Lecerf et de Mme Borvo Cohen-Seat présente par ailleurs des recommandations que nous pouvons tous approuver. Pourtant, le problème carcéral reste entier.

Je partage, madame la garde des sceaux, vos propos sur la nécessité de développer encore davantage les alternatives à la prison. Reconnaissons toutefois, au-delà des discours idéologiques, que le précédent gouvernement avait déjà commencé à s'atteler à cette tâche : l'accroissement des alternatives à la prison sous la précédente législature était déjà considérable, du jamais vu ! Vous voulez aller plus loin encore ; c'est formidable ! Toutefois, *in fine*, le problème carcéral subsistera ; ne nous leurrons pas.

J'aurais pu revenir ce matin sur l'introduction dans la loi pénitentiaire, à l'époque, sur l'initiative du Sénat, de l'obligation d'activité. Il est vrai que l'on n'a pas vraiment su mettre en œuvre cet élément essentiel dans un contexte difficile.

Mais je voudrais surtout concentrer mon propos sur le modèle des prisons ouvertes. Sans être « un remède miracle » – j'en suis conscient –, ce modèle permettrait néanmoins d'apporter des réponses pertinentes et cohérentes à certaines difficultés que je viens de mentionner. Il permettrait aussi de mettre en œuvre certaines avancées esquissées dans la loi pénitentiaire, notamment en termes de travail des détenus, et certaines propositions avancées dans le rapport de M. Jean-René Lecerf et de Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.

Il s'agit là d'un modèle d'établissement dans lequel les mesures préventives contre l'évasion ne résident pas dans des obstacles matériels tels que des murs, serrures, barreaux ou gardes supplémentaires, mais dans une approche partagée de la détention.

Nous n'en avons pour le moment qu'un seul exemple dans notre parc pénitentiaire, le centre de détention de Casabianda, en Corse, qui faisait figure de pionnier à la fin des années quarante.

Toutefois, depuis 1949, la quasi-totalité des autres pays européens ont développé ce concept de régime ouvert. Dans les pays scandinaves, notamment en Norvège, il constitue presque la norme, avec près de 20 à 30 % de la population carcérale qui se trouve en prison ouverte. J'ai visité des centres de ce type tout près de chez nous, en Suisse, en Autriche ou au Luxembourg. Ces pays, qui ne sont pas toujours très progressistes par ailleurs, ont franchi le pas.

L'exemple du Luxembourg, avec la coexistence de deux prisons, l'une fermée, l'autre ouverte, est intéressant et a contribué à modifier ma vision des choses. Je pensais auparavant que seul un certain type de prisonniers pouvait profiter du régime ouvert, et j'ai découvert au Luxembourg que même des toxicomanes en bénéficiaient. On peut donc aller très loin dans ce concept, à condition d'avoir un régime différencié.

C'est dans cet esprit que, en 2010, secrétaire d'État à la justice, j'avais demandé à un universitaire, M. Paul-Roger Gontard, de rédiger un rapport sur ce que pourrait être le concept de prisons ouvertes dans notre pays.

Sans atteindre le taux de 30 % constaté dans certains pays du nord de l'Europe, je pensais que nous pourrions progressivement aller jusqu'à 8 ou 10 % de nos prisons obéissant à ce modèle, soit un progrès déjà considérable.

À l'époque, en dépit de mes efforts pour promouvoir le modèle de prisons ouvertes, la droite avait jugé cette idée trop libérale. Sans doute n'était-elle pas complètement en phase avec une certaine vision idéologique de la prison – mais je ne veux pas entrer dans ce débat.

Lorsque la gauche est arrivée aux responsabilités, j'ai d'emblée envoyé ce rapport à la Chancellerie et mobilisé votre directeur-adjoint de cabinet, madame la ministre, comptant sur son passé d'adjoint au directeur de l'administration pénitentiaire. On m'a alors fait comprendre que, l'idée venant de la droite, il faudrait au minimum la recycler – vous me permettez ce petit trait d'humour, madame la ministre, et je confirme que vous n'êtes pas l'auteur de ces propos!

« Recyclez, trouver un autre nom, mais l'idée reste bonne! », ai-je dit. J'en veux d'ailleurs pour preuve son adoption par nombre de nos voisins européens, des pays qui nous ressemblent – je ne parle pas là de la Mongolie extérieure! (*Sourires.*)

En quelques mots, le concept repose sur l'idée d'un établissement pénitentiaire où la sanction peut être associée à un lieu où l'on apprend les gestes et les comportements de la vie en société: respect des règles et des horaires de travail, élaboration d'objectifs personnels, reconquête de sa propre dignité de citoyen, participation et responsabilisation au sein d'une communauté de vie.

Les résultats obtenus par les pays qui ayant mis en œuvre cette idée, y compris la France dans la seule prison de Casabianda, laissent entrevoir les nombreux avantages de ce modèle.

C'est d'abord un outil très efficace dans la lutte contre le suicide, puisque celui-ci fait figure d'exception au sein des établissements ouverts. En outre, on l'a constaté sur de longues périodes, le taux de récidive à la sortie est nettement plus faible que pour les établissements fermés, grâce à l'instauration d'un processus de réinsertion animé par des personnels

qualifiés au cœur même du dispositif. Ce qui n'est pas consacré à la sécurité passive – garder la prison – peut être consacré à cette démarche, qui est valorisante pour les personnels.

Les prisons ouvertes favorisent la resocialisation, ainsi que l'apprentissage et la pratique d'une activité économique, facteurs d'une réinsertion réussie. Les détenus circulent librement dans l'établissement. Les relations avec l'extérieur – famille, amis, employeurs – sont facilitées. Dans certains pays, les détenus ont même le droit d'avoir un téléphone portable.

Le pari est simple: plus les conditions carcérales sont favorables, c'est-à-dire proches de la vie du « dehors », plus la réintégration des prisonniers se fera facilement, quelle que soit la gravité des actes qu'ils ont commis. Certains détenus incarcérés dans la prison de Casabianda ont été condamnés pour des faits très graves; d'autres établissements accueillent plutôt des détenus condamnés pour des faits légers. Le passage dans une prison ouverte peut être une étape du parcours carcéral; les prisons ouvertes sont d'ailleurs souvent couplées avec des prisons fermées, les détenus basculant d'un type d'établissement à l'autre le moment venu.

Le respect de la règle est dans la tête de chacun. Chacun sait que, si la règle n'est pas respectée – je ne parle même pas des évasions, qui sont rarissimes –, c'est le retour à la case prison. C'est le meilleur des arguments pour convaincre les détenus de respecter la règle.

Il n'y a pas d'exemple d'échec global d'une prison ouverte. Le risque d'évasion – il est infime, j'y insiste – est compensé par les bénéfices que retirent la société et les détenus en termes de réinsertion et d'humanisation des prisons. Le risque d'évasion est par ailleurs maîtrisé grâce à une sélection judicieuse des détenus, en fonction non pas, je le répète, des faits commis, mais de la capacité à se prendre en main et à se conformer aux trois piliers du dispositif: absence de moyens passifs de sécurité – pas de barreaux –, acceptation des conditions de l'établissement et travail rémunéré.

J'ajoute que, dans le contexte budgétaire actuel, nous ne pouvons ignorer que, en plus des avantages que je viens d'évoquer, les établissements ouverts coûtent moins cher que les établissements fermés.

Le recours à la prison ouverte est important pour les personnes incarcérées, mais aussi pour les victimes et leurs familles, car la rémunération du travail des détenus peut contribuer à les dédommager. Les détenus effectuent généralement des travaux d'intérêt général, qui sont bien articulés avec le secteur marchand, pour qu'il n'y ait pas de concurrence déloyale. C'est un plus pour la collectivité.

Il est vraiment regrettable que, trois ans après sa publication, on n'ait pas encore commencé à mettre en œuvre les recommandations du rapport de Paul-Roger Gontard, ne serait-ce que de manière expérimentale. Ces recommandations sont pourtant dans l'esprit du rapport de Jean-Marie Delarue sur la diversification du modèle carcéral.

On s'éloigne peut-être quelque peu de certaines propositions très médiatiques formulées par d'anciens prisonniers très médiatisés; j'ai le plus grand respect pour eux, mais je ne suis pas certain que, dans le contexte actuel, il soit possible de développer rapidement leurs propositions, que je ne rejette cependant pas complètement, car elles pourraient constituer un élément de diversification du modèle carcéral.

Enfin, on avance parfois l'argument selon lequel aucun territoire n'accepterait d'accueillir une prison ouverte. Cet argument ne tient pas : déjà à l'époque de la publication du rapport de Paul-Roger Gontard, un certain nombre d'élus de droite et de gauche – députés, sénateurs, maires, etc. – s'étaient mobilisés, évoquant la vaste France et ses vastes friches et affirmant que les prisons ouvertes conçues sur un modèle agricole ou, pour celles qui sont situées plus près des villes, sur un modèle artisanal, pouvaient les intéresser. Plusieurs d'entre eux s'étaient portés volontaires pour en accueillir. Je sais que c'est possible. Je défends une démarche réaliste, et je souhaiterais qu'elle soit mise en œuvre.

On peut démontrer que les prisons ouvertes sont des réussites sur le plan agricole. Prenons l'exemple de l'établissement de Casabianda, qui est devenu le premier producteur de lait et de viande porcine en Corse, en complément des activités des agriculteurs locaux. La population n'exprime aucun rejet ; en Corse, lorsque la population rejette quelque chose, cela se voit... Cette expérience montre qu'il est possible que l'implantation d'une prison ouverte se passe bien. C'est d'ailleurs le cas dans tous les pays européens que j'ai visités.

Madame la garde des sceaux, je connais votre engagement et votre ouverture d'esprit. Je connais également votre conception de la prison, une conception que je partage à bien des égards. Je vous ai montré un chemin possible. Lors de nos discussions, je vous ai souvent dit qu'il fallait prendre les décisions que vous aviez annoncées en matière carcérale et réaliser les investissements nécessaires. Les prisons ouvertes constituent peut-être une piste à explorer ; ce serait tout à votre honneur de le faire. (*Applaudissements.*)

M. le président. La parole est à M. Nicolas Alfonsi.

M. Nicolas Alfonsi. Monsieur le président, madame la garde des sceaux, mes chers collègues, s'il pouvait subsister un doute quant à l'intérêt de ce débat, ce que je viens d'entendre de la part de l'ancien responsable de l'administration pénitentiaire, qui nous a fait part de l'expérience enrichissante qu'il a acquise, l'aurait dissipé.

Jacques Mézard a exposé les raisons qui ont conduit notre groupe à demander au Sénat de débattre aujourd'hui de la politique pénitentiaire. Je ne peux que partager son analyse de l'état de nos prisons, des causes qui ont conduit aux dérives que nous connaissons et des solutions qui pourraient être apportées.

La publication en 2000 du livre du docteur Véronique Vasseur, *Médecin-chef à la prison de la Santé*, avait livré à l'opinion publique le constat cruel, mais sans concession, de l'état de délabrement avancé de notre système carcéral. La situation n'avait guère évolué depuis des décennies. Cet électrochoc a sans doute permis de réveiller les consciences et a abouti à une véritable prise en compte du problème des conditions de détention dans notre système pénitentiaire, qui sont d'autant moins acceptables que la République se veut un phare en matière de droits de l'homme.

La loi pénitentiaire du 24 novembre 2009, dont un premier bilan a été établi par notre collègue Jean-René Lecerf dans son rapport, auquel je tiens à rendre hommage – j'ai également à l'esprit l'hommage que lui avait rendu Robert Badinter lors de sa publication –, avait en son temps suscité beaucoup d'espoirs, tant du côté des détenus, de leurs familles et des associations leur venant en aide, que de celui des professionnels du droit, des personnels pénitentiaires, des avocats et des magistrats. Il s'agissait pour la garde des sceaux de l'époque,

Mme Dati, de poser « les fondations d'une nouvelle vision de la prison, une vision apaisée du monde pénitentiaire ». Le moins que l'on puisse dire est que son ambition n'a pas encore été traduite dans les faits ; on peut le regretter.

Quelle est la réalité de la prison aujourd'hui ? Un problème de surpopulation ; il a déjà été évoqué. Des conditions de détention très souvent indignes : le respect des règles élémentaires d'hygiène demeure théorique. Des détenus à 50 % illettrés, livrés à eux-mêmes dans une oisiveté mortifère sur laquelle se greffent des pathologies mentales qui rendent illusoire toute idée de réinsertion. La prison est encore et toujours un élément favorisant la récurrence. Ce constat a déjà été fait, mais la situation est telle que la répétition est inévitable.

Est-il normal que des primo-délinquants soient si facilement mis en contact avec des délinquants avérés, qui vont nécessairement les influencer ? Est-il acceptable que l'incarcération fasse partie du parcours « normal » des petits caïds, qui en ressortent avec une réputation accrue ? Est-il acceptable que le prosélytisme des intégristes religieux trouve en prison le moyen de s'exprimer ?

Nous continuons d'acquiescer la facture du credo de la tolérance zéro, qui avait conduit l'ancienne majorité à durcir toujours davantage sa politique pénale, par exemple en prévoyant la détention des mineurs dès l'âge de treize ans. Je regrette d'ailleurs que la discussion budgétaire ait été arrêtée et que le débat sur la délinquance de la jeunesse n'ait pu avoir lieu à ce moment, parce que cela aurait pu enrichir notre réflexion. Ce programme absurde de tolérance zéro, totalement impropre à résoudre le problème de la délinquance juvénile, faisait des jeunes délinquants des boucs émissaires.

Madame la garde des sceaux, bien qu'il doive naturellement être soumis à des sujétions particulières en raison de sa nature, l'univers carcéral n'en appartient pas moins à notre société démocratique et doit à ce titre être encadré par des règles dignes d'un État de droit. Pour les membres de notre groupe, la prison doit remplir une double fonction : elle est à la fois la sanction infligée par la société à ceux qui en violent les règles et qui doivent s'amender et un outil de prévention de la récurrence et de réinsertion des détenus, ce qui implique de donner un sens à la sanction.

Ce constat nous conduit à déplorer, avec le Contrôleur général des lieux de privation de liberté, dont je dois saluer la liberté de ton et les nombreuses recommandations, que les établissements pénitentiaires restent encore trop souvent soumis à l'arbitraire, malgré les avancées prévues par la loi pénitentiaire. La réinsertion passe par l'accès à des droits sanitaires et sociaux dont l'effectivité n'est pas encore satisfaisante en dépit des principes posés par la loi pénitentiaire.

Dans son rapport de 2011, Jean-Marie Delarue relevait que, comme notre collègue vient de le rappeler, les détenus exerçant une activité rémunérée pour le « service général » ou pour des entreprises extérieures étaient traités et payés de manière injuste, voire dérisoire. La loi impose des minimas de 45 % du SMIC pour la production et de 33 % pour le service général, mais les payes sont souvent inférieures ; à rebours de l'esprit de la loi de 2009, les minimas deviennent en réalité des plafonds. Nous savons d'ailleurs – ce point a également été rappelé – que la Cour de cassation a transmis au début du mois d'avril au Conseil constitutionnel une question prioritaire de constitutionnalité sur le droit du travail applicable aux détenus. Nous attendons avec intérêt la réponse.

Il faut également souligner que les détenus travaillent dans des conditions bien éloignées des règles d'hygiène et de sécurité : espaces pas ou peu aérés, fréquemment exigus, machines ayant quelquefois plus de trente ans d'âge ou étant d'un maniement dangereux. L'ensemble de ces éléments nous conduit à nous interroger sur la réalité de la dimension sociale de la prison, un volet que les pouvoirs publics ont longtemps ignoré, fabriquant ainsi des délinquants qui nourrissent des sentiments de révolte à l'égard de la société.

Il est temps de mettre fin à la frénésie législative qui a conduit le législateur, pendant si longtemps, à faciliter l'incarcération tout en déplorant le nombre croissant de détenus.

Il est tout simplement absurde de vouloir enfermer pour punir, puis de libérer au plus vite pour faire de la place aux suivants, dans un cycle sans fin. L'affirmation du caractère subsidiaire de l'emprisonnement ferme et de la nécessité de prévoir son aménagement, mise en exergue par la loi pénitentiaire, doit devenir une réalité. L'inscription au niveau législatif des principes du régime disciplinaire a permis le retour à la voie de droit, sans toutefois nous remettre au niveau des standards européens.

Madame la garde des sceaux, mes chers collègues, les membres de mon groupe, dans toute leur diversité, ne souhaitent ni verser dans l'angélisme ni céder aux sirènes du « tout sécuritaire ». Notre ligne directrice consiste à concilier la protection de la société et l'application d'une sanction pour des actes délictueux ou criminels avec l'impératif de réaliser un travail de réinsertion sociale et de garantir des conditions d'exercice professionnel satisfaisantes pour les personnels. Tel devrait être l'objectif de toute politique pénitentiaire équilibrée.

Madame la garde des sceaux, nous souhaitons que vous partagiez cet objectif et que, ensemble, loin de toute considération réductrice, nous allions au-delà de la logique de la loi de novembre 2009 pour refonder un régime carcéral digne de la République. *(Très bien ! et applaudissements sur certaines travées du RDSE, ainsi que sur les travées du groupe socialiste. – M. François Trucy applaudit également.)*

M. le président. La parole est à M. Jean-Jacques Hiest.

M. Jean-Jacques Hiest. Monsieur le président, madame la garde des sceaux, monsieur le président de la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois, mes chers collègues, le nombre de sénateurs présent ce matin montre que le contrôle et l'évaluation passent davantage par la rédaction de rapports que par l'organisation de débats en séance publique... Une audition réalisée par la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois aurait d'ailleurs eu à peu près le même effet que notre débat de ce matin vis-à-vis de l'opinion publique.

Néanmoins, monsieur Assouline, je vous remercie d'avoir perpétué la tradition de la commission des lois. J'avais moi-même instauré la méthode consistant à nommer deux rapporteurs de sensibilité différente. Je crois que cette méthode a donné de bons résultats dans un certain nombre de domaines.

J'en citerai un, qui m'amuse toujours : nous avons rédigé une excellente proposition de loi sur les sondages, qui n'a malheureusement jamais été examinée par l'Assemblée nationale. J'en ignore la raison ; quelques puissants groupes de pression empêcheraient-ils l'examen de notre proposition de loi?... *(Sourires.)* Cette question relève peut-être de votre

compétence, madame la garde des sceaux, à moins que la responsabilité n'en incombe à votre collègue chargé de la communication.

La commission des lois du Sénat a également beaucoup travaillé sur la santé mentale en prison. C'est d'ailleurs l'un des sujets que je souhaite aborder aujourd'hui.

Les médias et l'opinion publique ont tendance à ne parler des prisons qu'en cas d'évasion. Il est vrai que la dernière en date, à Lille-Sequedin, était très choquante. De tels événements appellent toujours beaucoup de questions. Comment a-t-on pu en arriver là ? Quelles sont les failles ? Une enquête administrative est en cours pour y répondre.

Il est vrai que ce genre d'événements arrive. Souvenez-vous de ce garde des sceaux qui avait rattrapé plus de détenus qu'il n'y avait eu d'évadés ! J'étais député lorsqu'était intervenu cet épisode amusant. C'était une belle époque !

Mme Christiane Taubira, garde des sceaux. Ne soyez pas méchant ! *(Sourires.)*

M. Jean-Jacques Hiest. Non, telle n'était pas mon intention, d'autant que M. Arpaillange était quelqu'un de bien.

Madame la garde des sceaux, à mon sens, deux éléments importants ont changé profondément la situation des prisons.

En premier lieu, la loi pénitentiaire a permis d'apporter d'importants changements, consensuels de surcroît. À cet égard, le Sénat a été plus offensif et plus courageux que ne pouvait l'être le garde des sceaux de l'époque.

Certes, il est primordial de penser d'abord aux victimes – on nous le rappelle tous les jours –, mais il nous a paru aussi important de penser à ce que deviendront les détenus, sans faire preuve de trop d'angélisme car, ne nous voilons pas la face, il y a des individus qui commettent des actes particulièrement répréhensibles et parfois extrêmement graves. Il en est aussi pour qui la prison n'est pas forcément adaptée.

À ce sujet, je voudrais évoquer le problème des malades mentaux en prison, car il est toujours d'actualité. Lors de la réforme du code pénal, nous avons réfléchi à la modification de l'article 64 de l'ancien code pénal sur l'aliénation mentale. Nous étions très contents de ce changement, pensant qu'il allait contribuer à atténuer les peines. En fait, tel n'a pas été le cas. Nous nous sommes aperçus qu'il avait plutôt eu pour effet d'aggraver les peines. Or la prison n'est pas la solution ! Toutes les enquêtes que nous avons menées dans des pays étrangers sur ce sujet ont montré que la plupart des pays recourent à d'autres dispositifs. Force est de constater qu'il y a aussi un problème lié à la psychiatrie en France. Celle-ci, pour diverses raisons, a tendance à errer, nous proposant des solutions divergentes. Toujours est-il que, comme il y a très peu de places en établissements fermés, les malades sont gardés en prison. À mon sens, il s'agit d'un problème majeur.

En second lieu, il faut mentionner la création du Contrôleur général des lieux de privation de liberté, dans laquelle le Sénat s'est aussi beaucoup impliqué.

Avant que nous ne nous précipitions pour décider de sa fusion avec une autre institution, je n'ai pas peur de dire qu'il a encore beaucoup de travail à accomplir. Les préconisations qu'il formule au travers de ses rapports sont extrêmement précieuses, et je tiens à saluer la qualité du travail du Contrôleur général et de son équipe de collaborateurs.

Nous avons la même conception de sa mission que M. Delarue lui-même : il s'agit non pas de condamner telle ou telle pratique, mais d'essayer de faire en sorte que les choses s'améliorent progressivement, au travers d'un dialogue avec les établissements et les services pénitentiaires, à l'instar de ce que pratiquent avec succès nos amis britanniques.

Madame la garde des sceaux, sachez que je partage les conclusions du riche rapport de nos collègues Jean-René Lecerf et Nicole Borvo Cohen-Seat. Pour avoir beaucoup fréquenté des établissements pénitentiaires depuis 2000, et même avant, je connais bien le sujet, mais je me contenterai de parler des aménagements de peines. Je pense en effet qu'il s'agit d'une question fondamentale.

Certes, d'autres problèmes se posent. Par exemple, on peut se demander combien d'heures de travail de surveillants seraient gagnées si l'on installait partout des portiques dans les plus grands établissements. Ne vaudrait-il pas la peine de réaliser un tel investissement ?

Après tout, dans les aéroports, notamment, mais aussi ailleurs, c'est ainsi que cela se passe. À mes yeux, cette question devrait être une priorité, pour permettre de libérer les surveillants de tâches qui ne sont pas forcément faciles pour eux. En même temps, je pense que cela donnerait satisfaction aux détenus, parce qu'il y aurait moins de fouilles à corps. Une telle modernisation devrait faire l'objet d'une évaluation sur une base simple : si l'on installe tant de portiques de plus, combien d'heures travaillées seront économisées ? Je suis convaincu que ce calcul serait bénéficiaire.

J'en viens aux aménagements de peine. Vous le savez, certains en arrivent toujours à la conclusion suivante : il y a trop de gens en prison, donc il ne faut plus condamner.

Votre circulaire du 19 septembre 2012 aux procureurs généraux ne disait pas autre chose, même s'il faut tenir compte du contexte. En effet, vous leur recommandiez de « s'assurer que les modalités d'exécution des peines d'emprisonnement tiennent compte de l'état de surpeuplement des établissements pénitentiaires. » Cela me gêne toujours d'entendre cela. Toutefois, ce n'est pas tout, heureusement, puisque vous préconisiez ensuite une politique dynamique d'aménagement de peines. Là, je suis d'accord, et l'on est en plein dans le sujet !

Selon moi, ce qui importe n'est pas tant le nombre des places, même s'il faut en avoir assez, que l'individualisation des peines.

À cet égard, je rappelle tout de même à ceux qui réclament des changements en la matière que la loi pénitentiaire avait été offensive, puisque les aménagements de peine étaient obligatoirement envisagés jusqu'à deux ans. Durant la discussion, le gouvernement de l'époque avait tenté de revenir à un an, mais nous avions tenu bon.

Quel est le sens de cette durée de deux ans ? Celle-ci part surtout du constat, partagé par beaucoup d'entre nous, que les très courtes peines ont une utilité extrêmement faible, voire, peut-être, plus d'inconvénients que d'avantages, car elles mettent en contact de grands délinquants avec des gens qui vont apprendre d'eux un certain nombre de choses. On le sait tous, certains mineurs deviennent des héros lorsqu'ils sortent de détention ; ils gagnent une respectabilité dans leur quartier. Or je ne pense pas que tel est l'objectif que nous visons.

Les aménagements de peine nous paraissent donc extrêmement importants. À ce sujet, le rapport de nos collègues est tout de même éloquent, puisqu'il tend à constater qu'il n'y a

presque plus de semi-liberté. C'est tout de même incroyable ! Certes, des justifications sont avancées, mais elles ne doivent pas nous empêcher de réfléchir à des solutions.

Le placement à l'extérieur est extrêmement réduit. En revanche, je dois reconnaître que la surveillance électronique marche bien. Tout à l'heure, M. Mézard rappelait que notre excellent collègue Cabanel avait dû se battre pour le bracelet électronique, car l'administration n'en voulait pas. Deux lois ont été nécessaires pour finir par l'imposer ! Certes, ce n'est pas la panacée ; du reste, il n'y a pas de solution idéale en la matière.

Par ailleurs, cela a été dit, les procédures simplifiées d'aménagement des peines font l'objet d'une utilisation très prudente. Enfin, et surtout, se pose le problème de la libération conditionnelle.

Sur toutes ces questions, nous pensons, et la loi tendait justement à l'affirmer, que ces aménagements ne doivent pas être systématiques. Mais il est tout de même triste que ce soient les conditions matérielles qui empêchent de mettre en œuvre ces procédures.

Monsieur Assouline, vous avez raison de souligner qu'il est important d'évaluer la récidive par établissement. Certes, il y a des obstacles, éventuellement d'ordre psychologique, car la population des établissements n'est pas toujours homogène. Or, nous le savons bien, les risques de récidive sont plus importants pour certains délits que pour d'autres.

Néanmoins, selon une étude de l'administration pénitentiaire qui date de 2012, me semble-t-il, les risques de récidive des libérés n'ayant bénéficié d'aucun aménagement de peine restent 1,6 fois plus élevés que ceux des bénéficiaires d'une libération conditionnelle. Il faut donc faciliter ce type d'aménagement pour préparer la sortie des prisonniers. Or il y a encore trop de sorties sèches de détention, ce qui constitue l'un des graves problèmes de notre système.

Madame la garde des sceaux, la crise a rendu plus difficiles un certain nombre de pratiques, que nous souhaitons justement développer. Je pense au travail en prison, qui souffre en outre de la concurrence avec l'activité des entreprises. Il y a donc moins de donneurs d'ordres.

Il en est de même en ce qui concerne la formation et l'éducation. Comment convaincre les régions, qui sont chargées de la formation professionnelle, de s'impliquer davantage – quelques-unes d'entre elles le font, mais pas toutes – dans les établissements pénitentiaires ?

Enfin, si l'on veut des aménagements de peines, il faut des personnels dans les SPIP, les services pénitentiaires d'insertion et de probation, tout simplement. Comme le rappelait Jean-René Lecerf tout à l'heure, alors que l'on estimait à 1 000 le nombre des agents nécessaires pour aboutir à un taux d'encadrement suffisant, on en a recruté seulement 250 !

S'il y a une priorité, elle est bien dans les SPIP. Et, bien entendu, il faut aussi des juges d'application des peines, car les juridictions de jugement prennent peu de décisions d'aménagement de peines, ce qui est dommage, d'ailleurs. Si les juges d'application des peines ne sont pas en nombre suffisant, s'ils sont surchargés – il faut savoir qu'ils exercent parfois cette fonction à temps partiel et qu'ils ont donc d'autres tâches –, nous ne progresserons pas dans la voie des mesures alternatives à l'incarcération.

Madame la garde des sceaux, je tiens à remercier mes collègues. Il y a bien sûr d'autres sujets sur lesquels j'aurais pu développer quelques arguments, mais je tiens à dire que le Sénat dans son intégralité, me semble-t-il, sera toujours très attentif à l'application de la loi pénitentiaire. Ceux qui ont participé à son élaboration, comme ceux qui ont travaillé au sein des commissions d'enquête ont eu à cœur, en fin de compte, de placer la protection de la société au centre du système.

Certes, si des gens sont en prison, ce n'est pas sans raison. Toutefois, on sait très bien qu'ils en sortiront un jour. Seront-ils alors meilleurs ou pires ? Pour notre part, nous souhaitons qu'ils soient meilleurs. (*Applaudissements sur les travées de l'UMP, ainsi que sur certaines travées du RDSE et du groupe socialiste.*)

Mme Cécile Cukierman. Très bien !

M. le président. La parole est à Mme Virginie Klès.

Mme Virginie Klès. Monsieur le président, madame la garde des sceaux, mes chers collègues, quand je me suis inscrite sur la liste des orateurs intervenant dans ce débat, je me suis interrogée : en dix minutes, que peut-on dire d'utile pour contribuer au combat que nous menons, sur toutes les travées de cette assemblée, pour que les prisons ne soient plus « la honte de la République », pour qu'elles ne soient plus l'école du crime, pour qu'elles n'engendrent plus la haine ?

Aujourd'hui, nous n'examinons pas un texte de loi. Ce qui est important, c'est donc la parole que nous allons porter et l'information qu'en retiendront nos concitoyens. En effet, madame la garde des sceaux, quelle que soit votre volonté, des choix budgétaires vont intervenir, et il faudra vous soutenir dans votre combat, pour que les arbitrages soient rendus en faveur des prisons. Nous devons donc aussi convaincre nos concitoyens, pour que vous soyez soutenue dans ce combat.

Bien sûr, il faut parler des situations extrêmes, parce qu'elles sont toujours inacceptables, quelles qu'elles soient. Toutefois, ne parler que des extrêmes peut créer une certaine confusion dans l'opinion.

En décembre 2012, le contrôleur général des lieux de privation de liberté, unanimement reconnu aujourd'hui et abondamment cité, a dénoncé avec justesse la situation intolérable de la prison des Baumettes. À cette époque, même nos concitoyens les plus attachés à l'emprisonnement reconnaissaient qu'il fallait agir, parce que la présence de rats dans les cellules leur paraissait intolérable. Aujourd'hui, parce que Redoine Faïd s'est évadé, nos concitoyens en viennent à penser que l'urgence consiste à mieux fermer les prisons, à mieux empêcher les évasions, et non plus à s'occuper des rats.

Ne nous y trompons pas : la situation intolérable et exceptionnelle des Baumettes n'est pas unique en France, alors que l'évasion de Redoine Faïd, tout aussi intolérable, constitue un événement unique, heureusement ! J'ai été choquée d'entendre une journaliste dire, à la télévision, que des détenus aujourd'hui s'évadaient à coups d'explosifs et que d'autres menaçaient de s'évader. Non, madame la journaliste, un seul détenu s'est évadé à coups d'explosifs et un seul autre a menacé de le faire, alors que de nombreuses prisons, en France, connaissent une situation intolérable, comparable à celle des Baumettes, il faut le dire et le répéter !

En revanche, des détenus vraiment repentis s'en sortent et luttent aujourd'hui pour la prévention de la délinquance. Pourquoi ne parle-t-on jamais de personnes comme Yazid Kherfi, qui a fait de la prison et qui travaille aujourd'hui comme consultant en prévention de la délinquance ? Nous devons donc sortir des caricatures et faire attention au discours que nous tenons aujourd'hui à l'intention de nos concitoyens.

M. Claude Dilain. Très bien !

Mme Virginie Klès. J'ai décidé de vous parler de mon expérience, car j'ai usé des prérogatives liées à mon mandat parlementaire pour visiter des lieux de privation de liberté et observer ce qui s'y passe.

Par ailleurs, j'y insiste, il convient de lire tous les rapports du contrôleur général des lieux de privation de liberté, dans leur intégralité, sans se limiter aux passages dénonçant des situations intolérables, les plus susceptibles de nourrir l'actualité immédiate. En effet, ces rapports mettent aussi en lumière le quotidien des prisons françaises.

À Rennes, par exemple, j'ai visité une prison pour femmes située en plein centre-ville, très accessible aux familles et aux associations. Ses locaux sont un peu vieillots, certes, mais l'ambiance y est sereine, parce qu'il n'y a pas de bruit. En revanche, j'ai entendu le bruit de la détention dans la prison toute neuve et toute propre de Vezin-le-Coquet. Ce bruit que l'on ne peut imaginer résonne toute la journée dans les têtes des détenus, aussi bien que dans celles des surveillants. Ce bruit rend la vie insupportable : quelque chose ne fonctionne pas !

Pourtant, dans ces deux prisons très différentes en termes de locaux, j'ai pu observer des équipes composées de surveillants et d'autres fonctionnaires de l'administration pénitentiaire, tous attachés à faire leur métier, à veiller à ce que les choses se passent bien, à réussir la réinsertion des détenus de leur prison.

La prison pour femmes de Rennes est pionnière en matière d'activités offertes aux détenues et la direction de la prison de Vezin-le-Coquet multiplie les efforts pour favoriser l'émergence d'une parole collective au sein de la prison, pour réapprendre aux détenus à parler, à prendre des responsabilités, à négocier, à s'ouvrir aux autres et à ne pas rester refermés sur eux-mêmes, quand ils sont déjà enfermés en prison.

Certains dispositifs fonctionnent donc, pourquoi ne sont-ils pas connus ? À la prison de Vezin-le-Coquet, l'expérience de parole collective que j'ai évoquée faisait partie d'une expérimentation entamée sous l'ancien gouvernement. Malheureusement, cette expérimentation est aujourd'hui devenue lettre morte ; elle n'a pas été reprise ni étendue. Beaucoup reste donc à faire.

J'ai pu aussi constater la présence en prison de malades relevant de la psychiatrie, présence tout à fait anormale, mais qui ne constitue malheureusement pas une exception. Certes, ces malades ne représentent pas la majorité des détenus, mais ils sont encore trop nombreux pour être considérés comme l'exception. Il est donc extrêmement important d'agir en ce domaine.

Enfin, je dois évoquer cet ancien détenu, un jour dans mon bureau. Il est arrivé en me disant : « Madame le maire, je sors de la prison de Rennes et je veux m'en sortir, alors aidez-moi ! Trouvez-moi un endroit où je puisse me doucher, parce que, pour s'en sortir, il faut être propre. Je veux m'en sortir, mais je n'ai plus un sou et j'ai plein de dettes, notamment des

amendes de la SNCF. Je vis à Rennes, mais ma tutrice est à Nantes et j'ai dépensé mon pécule en payant un billet de train pour aller la rencontrer, parce que j'avais besoin d'argent. Je n'ai pas eu de chance, elle n'était pas là quand je suis arrivé, parce que je n'avais pas pensé à prendre un rendez-vous par téléphone. J'avais dépensé tout mon argent pour le voyage aller et il ne m'en restait plus, donc je suis revenu sans acheter de billet et j'ai eu une amende. Je suis retourné voir ma tutrice le lendemain, mais elle était encore absente. J'y suis retourné une troisième fois, elle n'était toujours pas là. »

Il m'a montré une épaisse liasse d'amendes de la SNCF et a ajouté : « Maintenant, dites-moi ce que je dois faire ! Ma tutrice doit m'envoyer un mandat, mais ma carte d'identité est périmée et La Poste ne veut pas me verser mon argent. Si je veux une nouvelle carte d'identité, il me faut des sous, parce que j'ai besoin de faire des photos d'identité. » Cette situation peut paraître ubuesque, mais elle est véridique, je vous l'assure.

Aussi, je lui ai donné de l'argent pour qu'il fasse des photos afin d'établir une nouvelle carte d'identité, mais il faut compter un délai de trois semaines pour obtenir ce document. En attendant, la mairie a dû appeler La Poste pour que cette personne puisse exceptionnellement toucher son mandat. Voilà la réalité !

Je ne mets surtout pas en cause, en l'occurrence, les membres de l'équipe qui a entouré la sortie de ce détenu ; ils n'y pouvaient mais, car ils n'étaient pas assez nombreux pour gérer un dossier égaré à la suite des transferts entre prisons, etc. La sortie des détenus mérite donc d'être réellement encadrée, si nous voulons éviter qu'elle ne finisse mal.

Quand on parle de prison et de système pénitentiaire, il faut vraiment entendre tout le monde. J'ai donc entendu aussi des femmes victimes de violences conjugales, ainsi que des enfants également victimes de violences, qui n'osent pas porter plainte, parce qu'ils ne veulent pas envoyer leur père ou leur conjoint en prison, dans cette prison « honte de la République ». Ils préfèrent subir, plutôt que de risquer d'envoyer en prison la personne qu'ils aiment ou ont aimée.

De telles situations doivent être prises en considération : si nous voulons lutter contre la délinquance et contre les violences, il faut aussi que les victimes n'aient pas peur de porter plainte. Il ne faut pas qu'elles aient à redouter les conséquences de leur geste pour la personne contre laquelle elles vont porter plainte, ni qu'elles puissent craindre d'abîmer toute une vie avec une condamnation à quelques mois de prison, provoquant la perte d'un emploi et une véritable rupture sociale pour l'intéressé.

Prenons aussi en compte le personnel pénitentiaire, les surveillants. On rencontre quelques héros parmi eux, mais aussi – pardonnez-moi le terme, mais l'un d'entre eux l'a utilisé récemment devant moi – quelques « brebis galeuses ». Quoi qu'il en soit, l'immense majorité des gardiens font leur boulot comme ils peuvent dans des conditions déplorables, les mêmes que celles dans lesquelles vivent les détenus. Ils travaillent dans des conditions de tension inimaginables : quand un seul surveillant est chargé de 120 détenus, la situation devient infernale et il ne peut pas remplir son rôle comme il le voudrait. N'oublions donc pas tous ces surveillants qui aimeraient pouvoir être fiers de leur métier et qui ne peuvent pas l'être aujourd'hui.

Madame la garde des sceaux, les urgences ont déjà été soulignées par mes collègues et je sais que vous ne manquez pas de volonté sur le long terme. Il est urgent de mettre en place des scanners corporels pour rétablir la sécurité, sans porter atteinte à la dignité des détenus ni des surveillants – l'un d'entre eux faisait remarquer que l'on ne tire aucune fierté d'obliger quelqu'un à se déshabiller pour le fouiller.

La surpopulation et la rénovation des locaux sont une autre priorité, mais vous l'avez compris, puisque vous ne lancerez pas de nouveau plan de construction de prisons, préférant consacrer vos crédits à la rénovation.

Il faut aussi apaiser le climat régnant dans les prisons. Pour cela, des outils comme le scanner corporel ou des caméras sont certes indispensables, car ils permettent d'alléger le travail des surveillants, mais le recours à ces moyens techniques ne doit pas occulter l'importance de l'humanité, de l'autorité et du droit. Une caméra ou un scanner ne font pas le droit. Celui-ci est fait par les hommes et les femmes qui travaillent dans les prisons.

Madame la garde des sceaux, je sais que vous ne manquez pas de volonté. Comptez sur notre soutien pour que ce rapport ne soit pas inutile ! (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste, du groupe CRC et du groupe écologiste, ainsi que sur certaines travées du RDSE.*)

M. le président. La parole est à Mme Frédérique Espagnac.

Mme Frédérique Espagnac. Monsieur le président, madame la garde des sceaux, monsieur le président de la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois, monsieur le rapporteur, mes chers collègues, permettez-moi de débiter mon intervention par une anecdote récente – qui ne connaît le goût particulier de nombre d'entre vous pour ce genre de récit, mes chers collègues ?

À la fin de la semaine dernière, je participais à des rencontres dans mon département des Pyrénées-Atlantiques. Au détour d'une réunion, j'ai entamé une discussion conviviale avec quelques personnes. Très vite, nous avons été amenés à parler du vaste sujet de la criminalité. Entre deux phrases, une réflexion m'a marquée, et c'est une des raisons pour lesquelles je suis heureuse d'intervenir devant vous ce matin. Je cite mon interlocuteur : « De toute façon, en taule, on ne les fait pas assez souffrir ! » Telle est la phrase que j'ai eu l'horreur d'entendre. Et ce propos, aussi caricatural soit-il, est bien révélateur d'une réalité.

Madame la garde des sceaux, mes chers collègues, comment avons-nous pu en arriver là ? Comment se fait-il que, dans notre société, une partie de la population estime que la prison doit être un lieu de sévices et, plus grave encore, comment se fait-il qu'elle le soit dans les faits ? Il me semble que nous touchons ici le fond du problème et que nous pouvons mesurer l'importance du défi qu'il convient de relever dans le cadre de ce débat : aujourd'hui, certains ont intégré et – ce qui est peut-être plus grave – accepté que la cellule devienne un lieu de maltraitance. Nous voilà presque renvoyés à l'époque où la privation de liberté s'accompagnait forcément de violence psychologique, voire physique.

Dès lors, permettez-moi de vous dire ce que représentent pour moi la prison et la politique pénitentiaire dans son ensemble, dans une société moderne comme la nôtre.

Tout d'abord, ce sont ces milliers de surveillants, ainsi que de personnels médicaux et administratifs, qui œuvrent au jour le jour pour assurer la mission que la société leur a confiée, à savoir la surveillance et l'accompagnement de personnes

jugées dangereuses pour le bon fonctionnement de la société. Et comme nombre d'entre vous, je tiens à leur témoigner toute mon admiration et mon respect, notamment en raison des conditions dans lesquelles ils exercent leur métier, qui n'ont cessé de se dégrader ces dix dernières années.

La prison et la politique pénitentiaire, ce sont aussi ces dizaines de milliers de femmes et d'hommes qui, pour des raisons diverses – conduite en état d'ivresse, coups et blessures, injures, meurtre, agression, viol ou, plus simplement, l'attente d'un jugement – se retrouvent privés de liberté. Toutefois, nous en conviendrons tous, cette privation de liberté intervient le plus souvent dans des conditions que nous ne pouvons cautionner et qui portent atteinte au respect impérieux de la dignité humaine.

Certains de mes prédécesseurs ont évoqué cette réalité mieux que moi, mais je souhaiterais la rappeler : dans des cellules d'une dizaine de mètres carrés cohabitent parfois quatre, cinq, voire six personnes ; elles sont soumises à des fouilles corporelles qui représentent une humiliation et un choc ; elles subissent une violence banalisée, ainsi que la perte de leur vie privée, voire de toute intimité.

Que dire de la politique de réinsertion ? Alors que l'article 1^{er} de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 dispose que « le régime d'exécution de la peine de privation de liberté concilie la protection de la société, la sanction du condamné et les intérêts de la victime avec la nécessité de préparer l'insertion ou la réinsertion de la personne détenue afin de lui permettre de mener une vie responsable et de prévenir la commission de nouvelles infractions », il faut reconnaître que la politique de réinsertion connaît de grandes lacunes, conduisant un nombre trop important d'anciens détenus à entrer dans la spirale de la récidive. De nouvelles solutions doivent être expérimentées, comme le disait Jean-Marie Bockel.

Que dire aussi de ces personnes, trop nombreuses aujourd'hui, souffrant de pathologies mentales et placées en prison faute de places en établissement spécialisé ?

La précédente majorité a tenté, en novembre 2009, de réagir et de répondre à ces dérives et ces limites en adoptant une nouvelle loi pénitentiaire. Pour autant, à la lumière d'une évaluation menée en juillet 2012 par nos collègues Nicole Borvo Cohen-Seat et Jean-René Lecerf, nous ne pouvons que constater que les améliorations n'ont été que très limitées en milieu carcéral.

Madame la garde des sceaux, après avoir œuvré avec courage et détermination pour l'égalité de tous devant le mariage, il vous revient maintenant de relever un autre défi. Vous contribuerez ainsi, j'en suis convaincue, à rapprocher les citoyens de l'institution judiciaire et à mettre un terme définitif à l'une des pires hontes de notre République : la vétusté de nos prisons, la surpopulation qui y règne trop souvent et les atteintes aux droits des prisonniers.

Il nous revient, à nous, de rappeler que la dignité humaine reste inaliénable, même à l'ombre des murs de nos prisons, et que la politique carcérale n'exprime nullement une volonté de briser des femmes et des hommes, mais a pour ambition de permettre à chacun de saisir sa chance de s'intégrer pleinement dans la société. Or peu de détenus y parviennent aujourd'hui.

Enfin, avant de conclure, comme je le rappelais au début de mon intervention, je représente dans cet hémicycle une partie du territoire national qui a connu et connaît encore des revendications culturelles et identitaires. Si les actions non

violentes sont aujourd'hui privilégiées, cela n'a pas toujours été le cas par le passé, ce qui a conduit la justice de notre pays à réagir.

J'évoque ce sujet ici sans nulle volonté de provoquer. Pour autant, alors que ces pages difficiles semblent définitivement tournées sur ce territoire, il reste aujourd'hui encore une question à traiter : celle du statut des prisonniers basques et de leur transfert dans des établissements pénitentiaires à proximité de leurs familles et de leurs proches.

Madame la garde des sceaux, je sais que vous avez été sollicitée sur cette question, qui est aujourd'hui source de tension, notamment après le décès, voilà quelques semaines, de l'un de ces détenus dans une prison parisienne. Sa résolution conditionne aussi l'évolution définitive vers une solution pacifique sur ce territoire.

Madame la garde des sceaux, mes chers collègues, notre pays a connu et connaît encore, en plusieurs endroits de métropole et d'outre-mer, des phénomènes similaires, qu'il faut parvenir à résoudre de façon pacifique, dans le respect des principes fondamentaux de la République et de nos valeurs humanistes. *(Applaudissements sur les travées du groupe socialiste, ainsi que sur certaines travées du RDSE.)*

M. le président. La parole est à M. Maurice Antiste.

M. Maurice Antiste. Monsieur le président, madame la garde des sceaux, mes chers collègues, la prison est un lieu qui véhicule beaucoup de fantasmes : le morbide, le sécuritaire et l'arbitraire. C'est ce qui explique que le fonctionnement des établissements pénitentiaires soit entouré de tant de précautions, de tant de normes, provoquant d'ailleurs bien souvent de nombreuses polémiques.

Cependant, il est un phénomène qui trouble toutes les approches progressistes en la matière : la surpopulation carcérale. Elle est un cancer qui ronge le système de l'intérieur et met à mal tous les efforts engagés depuis plusieurs années.

Au 1^{er} mars 2013, la France comptait 66 995 personnes incarcérées, soit une hausse de 0,8 % par rapport au mois de mars 2012, où l'on comptait 66 455 détenus. À la Martinique, le centre pénitentiaire de Ducos compte près de 1 050 détenus pour 569 places !

En janvier dernier, un rapport d'information sur les moyens de lutte contre la surpopulation carcérale a d'ailleurs été déposé par notre collègue député Dominique Raimbourg, dans lequel ce dernier analyse les causes et les conséquences du phénomène, tout en indiquant des pistes d'amélioration : éviter les incarcérations, trop nombreuses, en utilisant les mesures alternatives connues ; faire de l'emprisonnement une sanction utile pour les condamnés dans la perspective de leur réinsertion ; garantir aux personnes condamnées un véritable accompagnement pour éviter la récidive.

Si le rapport présente un dispositif de résorption et de prévention de ce phénomène de surencombrement carcéral, l'ensemble des propositions qu'il contient n'apportent pas de réponses immédiates pour mettre un terme au surpeuplement des établissements.

À la suite de cette réflexion, le 20 février 2013, le jury de la conférence de consensus sur la prévention de la récidive, présidé par Mme Françoise Tulkens, a remis un rapport au Premier ministre censé ouvrir des pistes pour une nouvelle politique publique de prévention de la récidive.

Parmi les mesures préconisées, notons la nécessité d'instaurer une relation de confiance et de respect mutuel entre les services judiciaires et le service public pénitentiaire, de mieux organiser le fonctionnement des services d'insertion et de probation dans les prisons et de travailler à l'ancrage du public condamné dans les territoires.

Certes, si les travaux cités manifestent la volonté forte du Gouvernement d'avancer sur les questions épineuses de la récidive et de l'incarcération, il n'en demeure pas moins qu'ils reprennent les travers habituels des autres chantiers de réforme engagés ces dernières années.

Les avancées dues aux règles pénitentiaires européennes et à la loi pénitentiaire sont indéniables, mais insuffisantes. C'est pourquoi il convient d'agir avec mesure, discernement et pragmatisme. Un chef d'établissement d'une maison d'arrêt déclarait l'autre jour : « Lorsque l'on érige le vertige en vertu, on a assurément les idées à l'envers. »

Oui, je l'affirme : les traitements contre la surpopulation carcérale n'ont pas été la panacée. On a construit de nouvelles prisons, puis on a multiplié les réformes, tout cela pour aboutir aujourd'hui à une réflexion sur une politique plus forte en faveur de l'aménagement des peines.

Si l'idée est séduisante et digne de votre engagement bien connu, madame la garde des sceaux, nous continuons inexorablement à jeter les bases de nos futures réformes sur du sable.

Nous nous dirigeons vers un mur dont les briques sont le manque de moyens financiers et humains, le non-changement de culture entre les acteurs judiciaires et pénitentiaires, la sédimentation des dispositifs pour lutter contre la récidive, la multiplication de ces derniers ayant abouti à des réponses de moins en moins efficaces.

Le 25 mars 2013, à la prison de Lille-Annœullin, une centaine de surveillants pénitentiaires ont bloqué pendant des heures l'établissement. En cause, la recrudescence des phénomènes de violence. On l'oublie trop souvent, le quotidien des personnels de surveillance, de l'insertion et de la probation, de la direction et des intervenants, ce sont l'insulte et les menaces ! Pourtant, l'établissement lillois est moderne et bénéficie de conditions plutôt satisfaisantes.

À partir de ce simple exemple, on peut mesurer que, quel que soit le niveau de modernisation de la structure, on ne peut enrayer que très difficilement le problème des violences quotidiennes envers les personnels.

Pendant que certains imaginent un dispositif de *numerus clausus* pour juguler la surpopulation carcérale ou que d'autres constatent, à travers un rapport, que, dans les outre-mer, l'ensemble du parc pénitentiaire souffre d'une surpopulation chronique, au centre pénitentiaire de Ducos, le nombre de matelas posés à même le sol est passé très rapidement de 60 à 130 !

Avec son millier de détenus hébergés pour 569 places théoriques, l'heure est non plus aux discours, mais à la réactivité face à cette brutale réalité : ce sont 5 ou 6 détenus dans 8 à 9 mètres carrés et 130 matelas au sol la nuit dans les couloirs !

La situation risque de perdurer, vous le savez bien, madame la garde des sceaux, puisque la construction de la seconde extension de 160 places supplémentaires, dont la livraison était prévue au premier semestre de 2014, a pris beaucoup de retard. On parle désormais d'une livraison en 2016.

De la même manière, les juridictions administratives condamnent de plus en plus les fouilles intégrales des détenus à la sortie des parloirs. C'est une noble préoccupation, mais tous les établissements pénitentiaires sont-ils équipés de portiques à rayons X et de détecteurs ? En avons-nous d'ailleurs les moyens ? Sans cela, comment endiguer le passage d'objets ou de substances illicites ? On met en avant un principe louable, mais sans donner les moyens aux fonctionnaires chargés de garder les détenus de travailler dans une sécurité optimale.

En parallèle, une volonté se fait jour d'améliorer le suivi des personnes incarcérées, d'aménager les peines et de préparer l'insertion sociale des détenus à leur sortie. Là encore, je pose la même question : comment faire ? Comment doit agir un conseiller pénitentiaire d'insertion et de probation lorsqu'il a la charge de plus d'une centaine de dossiers ?

Fort de ce constat, et en saluant le volontarisme gouvernemental, j'en appelle à la raison et au pragmatisme. La politique publique de prévention de la récidive et, plus largement, la politique pénale et pénitentiaire doivent être complétées d'un travail approfondi sur l'ensemble du fonctionnement de la chaîne pénale.

Il faut remettre cette analyse au centre du débat, en refusant toute pression. On doit pouvoir rassembler autour d'une table, de façon égalitaire, tous les acteurs de cette chaîne pénale, afin que soient redéfinis, facilités et allégés les fonctionnements, les relations et les procédures.

Il me semble essentiel d'assainir la situation pour que les futures réformes s'ancrent de manière pérenne et efficace. Il faut en finir avec les « millefeuilles », avec ce mal très français qui voit les dispositifs et les normes se juxtaposer sans que jamais ils se remplacent.

En rationalisant et en simplifiant la chaîne pénale, on optimise le travail des policiers, des magistrats et des personnels pénitentiaires. Gardons les dispositifs et les expériences qui fonctionnent, en évitant les redondances et les effets de mode.

En tout état de cause, il est urgent de se mettre à l'écoute de tous les professionnels concernés et de réfléchir ensemble à une réponse pénale adéquate, qui devra passer, encore une fois, par la mise en œuvre, sans précipitation, de réformes d'envergure sûres.

Construire un socle solide et une nouvelle approche pragmatique de la situation est la première réponse à la lutte contre les conséquences néfastes et inadmissibles de ce surpeuplement carcéral français.

Permettez-moi de citer un exemple d'implication. La région Martinique a décidé d'investir dans la formation des détenus, afin de tenter de désamorcer la bombe. À cette fin, elle a investi 171 000 euros pour la formation de 1 000 détenus et 98 000 euros pour l'équipement des ateliers. Par ailleurs, la région prend intégralement en charge l'accompagnement au développement personnel de 200 détenus âgés de 18 à 30 ans.

Madame la garde des sceaux, j'ai eu l'occasion de vous interpellé oralement et par écrit sur la situation explosive des établissements pénitentiaires. J'ai noté avec satisfaction la constitution d'une mission sur le sujet.

Je vous invite à mettre en place au plus vite un groupe de travail sur la question de la chaîne pénale. Pour en assurer la bonne marche et garantir une prise en compte égalitaire des multiples situations professionnelles concernées, son anima-

tion pourrait être confiée à des parlementaires. (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste, du groupe CRC et du groupe écologiste, ainsi que sur certaines travées du RDSE.*)

M. le président. La parole est à Mme la garde des sceaux.

Mme Christiane Taubira, garde des sceaux, ministre de la justice. Monsieur le président, monsieur le président de la commission des lois, monsieur le président de la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois, monsieur le rapporteur, mesdames, messieurs les sénateurs, bien que le sujet ne s'y prête pas particulièrement, c'est avec plaisir que j'ai écouté les différents orateurs qui viennent de s'exprimer, dont je salue la très grande qualité des interventions.

À cet égard, je tiens à le souligner, le Sénat se distingue toujours par la valeur de ses travaux, en particulier sur ces très délicats sujets de société, sur lesquels nous devons veiller à être toujours intelligibles, c'est-à-dire compris par nos concitoyens, dont il nous faut sans cesse emporter la conviction.

La question dont nous débattons aujourd'hui suscite bien des antagonismes. Par exemple, nous livrons bataille pour améliorer les conditions de détention des détenus. S'il est bien entendu que ceux-ci doivent exécuter les peines prononcées par les tribunaux, il n'en demeure pas moins que leurs droits civiques et leur dignité doivent être protégés. Dans le même temps, les personnels pénitentiaires ont parfois le sentiment qu'ils ne sont pas notre priorité et que nous nous soucions davantage des détenus que de leurs conditions de travail.

Comme plusieurs d'entre vous l'ont souligné, il s'agit là d'un faux antagonisme, bien entendu. En effet, l'intérêt porté aux conditions de détention, la volonté de respecter tout simplement notre droit, nos valeurs et les préconisations européennes n'est nullement contradictoire avec l'amélioration des conditions de travail des personnels : la lutte contre la surpopulation carcérale et de meilleures conditions de détention contribuent à faciliter le travail de ces personnels.

Ce débat qui nous réunit aujourd'hui est donc extrêmement important, et je remercie la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois d'en avoir pris l'initiative. Je profite de cette occasion, même s'il ne m'appartient pas de formuler une telle appréciation, pour dire à quel point la création de cette commission fut une excellente idée.

Ces derniers jours, ces dernières semaines, certains, y compris, étonnamment, au sein même de chacun de nos deux assemblées, ont voulu délégitimer le Parlement et ont demandé que celui-ci se dessaisisse d'un sujet de société qui, tout au contraire, relevait très directement et sans aucun conteste de sa compétence. Que le Parlement se saisisse, sur sa propre initiative, d'un sujet aussi important et aussi épineux, dans le cadre de sa fonction de contrôle de l'application des lois, est donc une façon de légitimer de nouveau son rôle.

À mes yeux, la création de cette commission, en novembre 2011, a été bienvenue et pertinente, comme l'est le débat que nous menons aujourd'hui. Certes, nous pouvons adopter quantité de textes de loi. Le Parlement a d'ailleurs pu faire preuve d'un certain stakhanovisme en la matière, élaborant, avec une capacité éblouissante, projet de loi sur projet de loi, pour les oublier presque aussitôt.

M. Daniel Raoul. C'est très vrai !

Mme Christiane Taubira, garde des sceaux. Ces dernières années, l'obligation de produire, avec chaque texte, une étude d'impact a constitué un progrès. En outre, dans le

cadre de la commission pour le contrôle de l'application des lois, les sénateurs se déplacent désormais sur le terrain, pour savoir ce que deviennent les lois qu'ils ont adoptées. Toutefois, il faudra bien entendu aller plus loin, en instaurant une évaluation systématique des politiques publiques induites par l'application des lois nouvellement mises en œuvre.

Le débat qui nous réunit aujourd'hui constitue donc un grand moment parlementaire, sans pompe ni tapage, dans la mesure où il reflète un changement de méthode et de culture, même si, comme vous le rappeliez tout à l'heure, monsieur Hyest, le Sénat lui-même a enclenché ce changement depuis plusieurs années.

M. Jean-Jacques Hyest. Cela fait longtemps !

Mme Christiane Taubira, garde des sceaux. Je le sais, monsieur Hyest, mais j'étais tout de même déjà née ! (*Sourires. – M. Claude Dilain applaudit.*)

Il me paraît donc important de poursuivre ces échanges, auxquels le Gouvernement doit être associé, même s'il est plutôt désagréable d'entendre répéter à la tribune, parce que le temps de parole des orateurs est limité, qu'il reste beaucoup de travail à faire et de nombreux points à améliorer. Vous me faites rarement l'élégance d'insister un peu plus lourdement sur les avancées qu'il est d'ores et déjà possible de constater.

Il n'empêche qu'un tel rapport à la loi est important. Rousseau écrivait ainsi dans *Le Contrat social* : « L'obéissance à la loi qu'on s'est prescrite est liberté. » Vous accomplissez donc, mesdames, messieurs les sénateurs, un acte de liberté en veillant à l'application de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009, qui est incontestablement une belle loi, à la fois consolidée et contredite par la politique pénale menée depuis lors. Vous le disiez vous-même, monsieur le rapporteur, il y a eu des injonctions contradictoires ces dernières années, qui ont compliqué la vie des magistrats, des conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation, de tous ceux qui sont chargés d'examiner les dossiers pour les applications des peines et des personnels de surveillance, et brouillé la lisibilité de la politique pénale.

Vous avez choisi d'aborder le sujet dans sa globalité, c'est la grande qualité du rapport que vous avez conduit avec Mme Nicole Borvo Cohen-Seat. Je vous remercie d'ailleurs encore d'avoir accepté de venir à la chancellerie dès le mois de juillet dernier, pour m'en présenter le contenu, ce qui nous a ensuite permis de travailler ensemble.

Votre approche, qu'il convient à mon avis de retenir, a été globale. En effet, le détenu n'est pas considéré simplement en tant qu'individu exécutant sa peine, dans une cellule de huit mètres carrés, individuelle ou partagée avec deux ou trois autres détenus. Il est appréhendé dans sa globalité, c'est-à-dire dans son rapport à l'activité et à la formation professionnelle, ainsi que sous l'angle du respect de ses droits civiques, jusqu'à son droit de vote, qui est parfois oublié. Nos concitoyens pensent d'ailleurs souvent que la détention prive du droit de vote. Il faut faire savoir que, si la déchéance des droits civiques n'a pas été prononcée par le magistrat, ces droits sont maintenus.

Vous avez également choisi la cohérence, en vous interrogeant sur la détention, mais pas seulement du point de vue du détenu ou des personnels – à cet égard, je remercie particulièrement les sénatrices et les sénateurs qui ont eu quelques mots à l'adresse de ces derniers. Vous avez en effet abordé les questions relatives à l'immobilier, à l'activité, aux soins et à la formation professionnelle, qui doivent être pensées ensemble.

Pour ma part, j'ai également retenu une telle approche dans le cadre du travail que je mène à la chancellerie. La meilleure illustration est la mise en place en deux étapes, par un comité d'organisation puis un jury de consensus, de la conférence de consensus sur la prévention de la récidive. Je vous remercie, monsieur le rapporteur, d'y avoir participé, tout comme certains sénateurs ou certaines sénatrices de la majorité – je pense à Catherine Tasca et Jean-Pierre Sueur – et de l'opposition, qui ont accepté d'apporter leurs connaissances et leurs expériences à ce processus.

Ainsi des préconisations de très grande qualité ont-elles été adoptées à l'unanimité par le jury du consensus, sur la base desquelles j'ai ouvert un cycle de consultations, qui a déjà donné lieu à vingt-quatre séances, qui m'ont permis de recevoir tous les syndicats de magistrats, les syndicats de toutes les catégories des personnels pénitentiaires, y compris des conseillers d'insertion et de probation, tous les syndicats de police, ainsi que toutes les associations d'aide aux victimes et le Conseil national de l'aide aux victimes. Je poursuis bien entendu ces consultations.

Par ailleurs, un débat a eu lieu à l'Assemblée nationale le 19 mars dernier, sur la base du rapport de M. Dominique Raimbourg, vice-président de la commission des lois, au cours duquel ont été évoquées des recommandations croisées, issues des préconisations de la conférence de consensus et du rapport Raimbourg.

Je tiens à cette méthode de rigueur, qui va au-delà des idées reçues et même de certaines convictions. La première étape consiste en effet à s'entendre sur les connaissances, en élaborant un diagnostic partagé. Il s'agit ensuite d'examiner et d'évaluer les politiques conduites ailleurs, tout en jetant les bases de celles que nous pourrions conduire ici. Je rappelle simplement qu'il faut associer les compétences et croiser les réflexions, parce qu'il n'y a pas d'évidence en la matière. Des choix explicités et assumés doivent être faits.

Pour ce qui concerne la méthode, nous travaillons en comité interministériel. Sur des questions importantes, par exemple celle du logement, nous avons fait en sorte qu'un certain nombre de logements, sur les 5 000 logements d'urgence prévus par le ministère concerné, soient réservés aux personnes placées sous main de justice. Notre idée est de faire en sorte que les personnes placées sous main de justice soient prises en considération dans tous les dispositifs de droit commun.

Nous avons retenu des dispositions similaires en matière de santé, notamment dans le cadre de la circulaire sur la révision de la politique sanitaire prise en décembre 2012 par la ministre de la santé. En matière d'emploi, le dispositif des emplois d'avenir, dont l'expérimentation est prévue dans une dizaine de départements, possède également un volet consacré aux établissements pénitentiaires. Par ailleurs, les services d'insertion et de probation sont mobilisés au sein, notamment, du comité de pilotage des services d'information et d'orientation.

Nous occupons également une place importante dans les comités interministériels, notamment sur la jeunesse et le handicap, puisque nous avons aussi à réfléchir à la situation des personnes handicapées dans les établissements pénitentiaires. Pour ce qui concerne la prévention de la délinquance, nous participons au comité interministériel de la ville.

Cela fait aujourd'hui onze mois que nous sommes aux responsabilités. Je souhaite donc tracer devant vous, mesdames, messieurs les sénateurs, le bilan de notre politique pénitentiaire, qui est liée à notre politique pénale. Or c'est bien parce que cette dernière s'est réduite, à la fin du quinquennat précédent, à des injonctions contradictoires que nous avons assisté, vous avez eu raison de le souligner, monsieur Bockel, à de nombreux aménagements de peines.

La consigne, dans un premier temps discrète, a ensuite été assumée, notamment dans le cadre de la loi pénitentiaire. En même temps, ont été adoptées des lois pénales qui ont augmenté le nombre de procédures accélérées, de procédures débouchant sur des prononcés d'incarcération, de dispositifs automatiques faisant tomber les sursis de mise à l'épreuve et provoquant assez systématiquement, sur réitération et récidive, la mise à exécution de peines courtes, dans des délais qui leur faisaient perdre tout sens et provoquaient surtout une désocialisation.

La loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 a donc permis de changer d'approche. Il est important de dire une fois de plus aux personnels pénitentiaires que cette loi n'est pas tournée contre eux. Nous entendons leurs préoccupations, s'agissant des fouilles ou des miradors, un sujet que j'ai arbitré voilà quelques semaines. Nous entendons leur demande d'une réflexion sur l'évolution de leur métier, compte tenu, justement, d'une succession de lois, qui ont créé, à l'intérieur des établissements pénitentiaires, des conditions de surveillance différentes.

Vous le savez, entre le « programme 13 200 » et le « programme 4 000 », les effectifs des personnels dans les coursives ont changé, puisqu'ils ont été divisés par deux. Une telle situation suscite des inquiétudes et crée un certain mal-être, que vous évoquez d'ailleurs dans votre rapport, monsieur le rapporteur.

Néanmoins, nous devons également rappeler aux personnels de nos établissements que l'amélioration des conditions de détention contribue à l'amélioration des conditions de travail et, surtout, à la lutte contre la récidive, ce qui permet de diminuer le nombre de victimes et de contribuer à la sécurité de notre société.

Au cours de ces onze derniers mois, nous avons donc travaillé sur un certain nombre de principes. Le premier d'entre eux, c'est la reconnaissance du détenu en tant que sujet de droit. Cette idée traverse très clairement votre rapport, monsieur le sénateur, et se traduit de façon très concrète. Nous savons que le détenu peut se faire domicilier dans les établissements pénitentiaires.

Nous avons pris des dispositions pour rendre une telle mesure possible et pratique. Nous avons alors constaté qu'un certain nombre de détenus n'avaient pas de pièces d'identité. En octobre 2012, j'ai donc diffusé une circulaire, afin que nos personnels procèdent à un repérage de ces détenus et les accompagnent dans l'acquisition de leurs papiers d'identité.

Par ailleurs, nous savons également que les détenus sont privés de la possibilité de témoigner – c'est une pratique ancienne, qui n'a rien de fantaisiste – dans certaines circonstances, afin de protéger leur image. D'ailleurs, considérer qu'un détenu vu à la télévision sera fragilisé lorsqu'il quittera l'établissement pénitentiaire et mis en difficulté dans sa recherche d'emploi et ses relations sociales n'est ni absurde ni extravagant.

Il n'empêche que le détenu, en tant que sujet de droit, a la capacité d'évaluer les risques liés à son image. En vertu de ce principe, j'ai décidé d'autoriser plus facilement, mais pas systématiquement, le tournage de reportages dans nos établissements, lorsqu'un projet sérieux et solide est présenté. Surtout, je soumettrai très prochainement au Parlement, dans le cadre du projet de loi sur le secret des sources des journalistes, une disposition visant à permettre aux journalistes d'accompagner les parlementaires, lorsque ces derniers se rendent librement dans nos établissements pénitentiaires, conformément à la loi du 15 juin 2000.

Le détenu est donc un sujet de droit et doit pouvoir conserver des relations avec sa famille. Les liens familiaux sont importants, parce qu'ils permettent de faciliter l'insertion, la préparation à la sortie, d'éviter l'angoisse, l'isolement ou la tentation du suicide. Cette question renvoie, bien évidemment, à celle de l'immobilier pénitentiaire, et en particulier de son emplacement.

En effet, si nous continuons à construire des établissements complètement en dehors des agglomérations, nous compliquons la vie de ces familles. Le problème du maintien des liens familiaux débouche ainsi sur une réflexion importante, qui concerne également l'architecture pénitentiaire.

Au demeurant, nous avons accompli des efforts considérables, vous l'avez dit, monsieur le rapporteur, s'agissant des parloirs et des unités de vie familiale, qui existent dans 19 établissements. D'ici à 2014, 135 unités seront installées dans une soixantaine d'établissements, et, en 2015, nous atteindrons 232 unités, qui couvriront 131 établissements.

M. Jean-Marie Bockel. Très bien !

Mme Christiane Taubira, garde des sceaux. Il s'agit donc d'un rythme soutenu. Ces parloirs familiaux et ces unités de vie familiale sont en effet une condition du maintien de la vie familiale dans nos établissements. Il faut donc maintenir ces liens familiaux et éviter que nos établissements ne soient aussi excentrés. Cette exigence participe aussi de la réflexion que nous menons sur les projets de budget triennal, mais également sur ceux du prochain plan triennal.

Monsieur le rapporteur, vous avez évoqué la prison de Loos. Sachez que j'œuvre pour que ce projet soit inclus dans le prochain budget triennal.

Concernant la construction d'un nouvel établissement pénitentiaire et d'une unité supplémentaire, le terrain ne pose pas de difficultés, puisqu'il appartient à la justice, mais il en va autrement de l'implantation. Je précise que nous disposons d'une armurerie à proximité du terrain et que le site, magnifique, comprend un monument historique.

Je vous transmettrai assez rapidement les éléments sur lesquels nous travaillons, puisque les discussions budgétaires sur le prochain budget triennal ont déjà été engagées. Il me paraît en effet opportun que vous gardiez un œil sur ce que nous envisageons de faire.

Concernant le statut juridique des détenus, la logique et les orientations sur lesquelles nous travaillons depuis onze mois imposent, je le répète, de les considérer comme des sujets de droit à part entière et de maintenir leurs liens familiaux.

J'en viens à une question importante, celle de la formation professionnelle.

L'administration pénitentiaire est en mesure de proposer 700 options de formation professionnelle. Près de 25 000 détenus sur les 67 000 que compte actuellement

notre pays en ont profité, c'est-à-dire un peu moins de la moitié. Cette proportion n'est pas suffisante et nous devons progresser, mais nous enregistrons tout de même une augmentation de 9,6 % par rapport à l'année 2011. C'est appréciable !

À cet égard, nous recherchons de nouvelles pistes, de façon à améliorer l'offre de formation dans les prisons. Nous avons mis en place un dispositif d'accueil, d'information, d'évaluation et d'orientation dès l'arrivée du détenu dans l'établissement, afin de l'informer sur les possibilités de formation qui s'ouvrent à lui et de le sensibiliser au fait que son travail d'insertion ou de réinsertion commence par l'acceptation d'une formation.

Bien entendu, comme vous l'avez indiqué, monsieur le rapporteur, l'expérimentation qui a eu lieu en Aquitaine et dans les Pays de la Loire sera évaluée. Michel Sapin et moi-même nous apprêtons à diligenter une double enquête de l'Inspection générale des affaires sociales, l'IGAS, et de l'Inspection générale des services judiciaires, l'IGSJ, de façon à tirer toutes les conséquences de cette expérimentation et à inscrire dans la loi cette décentralisation de la formation qui paraît tout à fait satisfaisante. C'est ainsi que nous pensons progresser.

L'activité des détenus pose en tant que telle une véritable difficulté. Nous avons également amélioré nos résultats sur ce point, de façon sensible mais pas spectaculaire, puisque 37,7 % des personnes exercent une activité professionnelle dans les établissements pénitentiaires. Les résultats sont assez disparates, la moyenne étant de 28 % dans les maisons d'arrêt et de 58 % dans les établissements pour peine, ce qui touche au total un peu moins de 30 000 individus. La durée de l'activité fluctue elle aussi de façon importante.

Nous devons accomplir d'importants progrès en la matière, mais le sujet n'est pas simple, tout d'abord du point de vue du droit, si l'on se réfère, comme l'a rappelé tout à l'heure Mme Cukierman, à ce jugement selon lequel l'activité doit être considérée, non comme un engagement pris à l'égard de l'administration pénitentiaire, mais comme un contrat de travail. Cette décision de justice modifie le contenu de la loi pénitentiaire.

En outre, il faut citer cette question prioritaire de constitutionnalité transmise par la Cour de cassation au Conseil constitutionnel, qui va examiner les dispositions de la loi pénitentiaire concernées.

La question n'est pas simple non plus du point de vue pratique, compte tenu du taux de chômage qui est malheureusement important en France. Il est certain qu'offrir de l'activité à nos détenus devient plus difficile dans une période de déprime économique.

M. Jean-Louis Carrère. Bien sûr !

Mme Christiane Taubira, garde des sceaux. Nous devons faire des efforts, mais, ne nous cachons pas la réalité, le contexte est plus difficile, d'autant que les dispositions actuelles de la loi pénitentiaire permettent aux entreprises et, d'une façon générale, à tous les prestataires, quel que soit leur statut de droit privé, de venir offrir des activités aux détenus et de les rendre attractives.

Nous sommes tous attachés au respect du droit du travail et à la nécessité, comme nous venons de le dire, de garantir les droits civiques du détenu, y compris ceux qui découlent de

notre législation du travail. Néanmoins, nous savons bien que c'est un facteur supplémentaire de difficultés pour concrétiser l'offre d'activités dans les établissements pénitentiaires.

La question est relativement complexe, mais nous allons continuer à travailler sur la nécessité de l'activité des détenus, qui est une condition de la réinsertion, de la reprise de confiance en soi et de la réduction des risques de la récidive.

Les soins dispensés aux détenus qui se rendent dans des établissements publics hospitaliers ou dans des unités hospitalières sécurisées interrégionales, les UHSI, soulèvent des difficultés. Il en est de même de l'épineux sujet des soins psychiatriques.

MM. Jean-Jacques Hyst et Jacques Mézard l'ont dit, l'accessibilité aux soins psychiatriques étant déjà délicate pour la population générale, elle est encore plus problématique en milieu carcéral. Je citerai le cas de l'établissement pénitentiaire de Château-Thierry, où la proportion de détenus présentant des troubles psychiatriques est plus forte qu'ailleurs, avec une concentration des personnels médicaux et des personnels pénitentiaires.

Cette situation ne me semble pas satisfaisante ; c'est une sorte de pis-aller, mais il y a incontestablement, dans nos établissements pénitentiaires, des personnes qui n'ont rien à y faire et qui sont pourtant dirigées vers eux, parfois sur la base d'expertises psychiatriques et, bien évidemment, sur décision des magistrats. Il est indiscutable que nous sommes confrontés ici à un enjeu majeur : faire en sorte que les personnes qui ont besoin de soins soient soignées et non pas enfermées.

S'agissant des autres soins, la loi pénitentiaire a prévu le dispositif de la suspension de peine. Néanmoins, celui-ci requiert aujourd'hui, convenons-en, une procédure complexe et longue, à telle enseigne que certains détenus malades sont en phase terminale ou décèdent en prison au cours de la procédure, alors que l'esprit de la loi pénitentiaire est de permettre au détenu dont le pronostic vital est engagé de finir ses jours parmi les siens. Il faudrait vraiment assouplir les règles en la matière. J'espère que vous y consentirez.

Pour l'heure, Marisol Touraine et moi-même avons mis en place deux groupes de travail, l'un sur la suspension de peine, l'autre sur l'addictologie, et instauré des permanences pour lutter contre ces addictions. Nous avons également installé des référents justice au sein des structures médicales et médico-sociales.

Le ministère de la santé et le ministère de la justice œuvrent donc ensemble pour proposer au Parlement une procédure plus souple garante de la sécurité des Français, car il ne s'agit pas, au travers d'une suspension de peine pour raison médicale, de libérer des individus tout en augmentant les risques de récidive. Dans le même temps, la décision devra être prise dans des délais raisonnables.

Par ailleurs, l'accessibilité aux soins est liée à celle du revenu des détenus, notamment des détenus handicapés. Afin d'éviter la discontinuité des soins, et compte tenu de l'indigence constatée dans les établissements pénitentiaires, la ministre de la santé a pris, le 30 juillet 2012, une circulaire destinée à assurer le versement du revenu de solidarité active à certaines catégories de détenus et de l'allocation aux adultes handicapés aux personnes concernées.

Dans nos prisons, l'indigence est un problème important et un facteur de grande vulnérabilité. Par exemple, l'emprise de certains prédicateurs islamistes radicaux dans nos établissements pénitentiaires se révèle plus forte sur des détenus totale-

ment démunis, sans aucun revenu ni aucune ressource – je rejoins ce qu'a dit tout à l'heure Mme Klès sur le pécule. Ces personnes très fragilisées peuvent être endoctrinées et sont parfois prises en charge à la sortie de l'établissement.

Nous devons étudier ce sujet, afin d'envisager toutes les conditions de prise en charge à l'intérieur des établissements pénitentiaires, y compris en matière d'éducation et de formation. Je précise à cet égard que 25 % des détenus en France ne sont pas alphabétisés ou ont un niveau de formation extrêmement sommaire. Ils sont donc très désarmés.

J'évoquerai à présent la sécurité, qui impose que soient prises certaines mesures, puis je dirai un mot de la prison de Sequedin.

Sur la sécurité, les dispositions à prendre doivent évidemment porter sur la conception et l'équipement de nos établissements. Monsieur le rapporteur, je vous remercie d'avoir rappelé que le taux d'évasion en France est l'un des plus faibles d'Europe, et probablement du monde, en dépit de certaines évasions spectaculaires. D'ailleurs, paradoxalement, plus nous sécurisons nos établissements pénitentiaires, plus les évasions réussies seront spectaculaires. Ce paradoxe est très pénible, mais c'est la réalité.

À Sequedin, par exemple, qui est un établissement sécurisé, nous avons décidé le maintien des miradors, des portes blindées, des fouilles, ce qui a suscité des discussions avec le personnel pénitentiaire. J'ai ordonné d'organiser dans les plus brefs délais une fouille générale, qui a eu lieu dans cet établissement sécurisé pour la première fois.

Tout cela n'atténue pas la gravité de la situation, et c'est la raison pour laquelle j'ai diligenté une inspection dès que l'évasion a été connue. À la suite du rapport qui m'a été remis, j'ai demandé une seconde phase d'inspection et, vous le savez, le parquet et le pôle instructeur ont immédiatement été mobilisés. Un mandat d'arrêt européen a été lancé le jour même. Enfin, nous avons envoyé une brigade cynophile pour tenter de repérer l'endroit où les explosifs avaient pu être cachés. Nous avons donc pris toutes les mesures de sécurité nécessaires.

Je ne dirai rien de l'enquête, ne disposant pas d'éléments à ce sujet, mais je peux vous assurer qu'elle se poursuit. Nous devons arriver à savoir comment des armes et des explosifs sont introduits dans les établissements pénitentiaires. Nous émettons des hypothèses, car nous obtenons des renseignements par les personnels. Ceux qui revendiquent le retour aux fouilles systématiques nous ont ainsi expliqué comment certains détenus parvenaient à faire entrer toutes sortes de choses en prison.

Pour ce qui est de la sécurité, les dispositions de la loi sont ce qu'elles sont, mais il nous faut trouver les bonnes combinaisons entre ce que l'on appelle la « sécurité passive », c'est-à-dire tous les dispositifs existants, dont les miradors, les portiques et les portes blindées, et les compensations que l'on pourrait ajouter à l'encadrement strict des fouilles par la loi pénitentiaire.

Nous sommes encore confrontés à des querelles de chiffres sur le coût des équipes cynophiles et des fermetures de miradors. Nous y verrons bientôt clair, me semble-t-il, car, quand on pose les bonnes questions, les chiffres s'affinent.

D'ailleurs, sur les chiffres annoncés et les décrets d'application, vous nous reprochez de ne pas avoir avancé. Ce constat était un peu sévère ! En effet, sur vingt et une mesures réglementaires nécessaires, dix-huit ont été prises.

Il reste à prendre trois décrets d'application, dont l'un porte précisément sur l'observatoire indépendant. Toutefois, l'esprit de la loi pénitentiaire est de se servir de chiffres précis – vous l'avez rappelé, monsieur le rapporteur, lorsque vous avez demandé l'état des chiffres sur la récidive, établissement par établissement –, de données fiables, qui aient un sens afin d'inspirer la politique publique. Quoi qu'il en soit, je suis prête à entendre les remarques que le Sénat pourra émettre au sujet du nouvel observatoire indépendant, au sujet duquel nous avons travaillé.

Vous le savez, nous avons décidé de confier les données pénales à cet organisme,...

M. Jean-René Lecerf, rapporteur. Tout à fait.

Mme Christiane Taubira, garde des sceaux. ... et, sur ce sujet, nous poursuivons nos travaux en lien avec le ministère de l'intérieur. Nous avons d'ailleurs déjà adopté le décret mettant en place cet organisme et définissant ses missions.

Comme quelques autres ministères, la Chancellerie dispose de son propre service statistique, ce qui n'est pas le cas du ministère de l'intérieur. C'est donc l'ONDRP, l'Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales, qui, au cours des dernières années, a mené les études statistiques commandées par ce ministère.

Vous connaissez toutes les polémiques qu'ont suscitées cet observatoire et ses chiffres. Cette question fait l'objet de querelles et de contestations depuis plusieurs années.

À cet égard, l'alternative est la suivante : ou bien garantir la stabilisation de cette instance, *via* la redéfinition de ses missions et de son périmètre, en le limitant au ministère de l'intérieur : auquel cas, il n'y a pas de raison que le ministère de la justice ne reprenne pas les statistiques pénales ; ou bien assurer la création d'une structure hors de portée des critiques, et échappant partant à toutes les suspensions – fondées ou non – concernant la mainmise exercée sur ses chiffres par le ministère de l'intérieur.

Dans le second cas, cet observatoire travaillerait également sur les données pénales. Du reste, les ministères de l'intérieur et de la justice organisent déjà l'échange d'informations et de statistiques. Ainsi, les juridictions ont été équipées du logiciel Cassiopée, qui permet de disposer des données pénales produites par les forces de l'ordre. Ce dispositif fonctionne déjà à 100 % avec la gendarmerie. Pour l'heure, l'échange de statistiques reste plus compliqué avec la police nationale, qui a été équipée de ce dispositif plus récemment, mais il tend à se développer.

Puisque nous disposons déjà de cette coopération, mieux vaut la préserver. J'ajoute que nous avons veillé à mettre l'Observatoire à l'abri de toutes les suspensions possibles – pour la plupart infondées – en le confiant à un statisticien issu de l'INSEE *a priori* incontestable et, à tout le moins, absolument professionnel.

Dans ce cadre, nous envisageons de retravailler le décret relatif à cet organisme, en vue d'atteindre au mieux notre but principal, à savoir la construction de données statistiques !

M. Jean-René Lecerf, rapporteur. Nous sommes d'accord.

Mme Christiane Taubira, garde des sceaux. À cet égard, je suis prête à entendre toutes les critiques émanant du Sénat.

Je le répète, le ministère de la justice dispose de son propre service statistique, organisé en quatre unités : je suis d'ailleurs en train de coordonner ces dernières afin que les différents indicateurs puissent être comparés et que les chiffres produits

soient fiables et cohérents. Parallèlement, il faut assurer la performance de l'Observatoire national. Voilà donc un décret de moins à rédiger !

S'agissant du décret établissant un règlement intérieur type, je tiens à vous indiquer, monsieur le rapporteur, que je viens de signer ce texte.

M. Jean-René Lecerf, rapporteur. Je savais bien que nous apprendrions au moins une bonne nouvelle aujourd'hui ! (*Sourires.*)

Mme Christiane Taubira, garde des sceaux. J'y ai veillé ! (*Nouveaux sourires.*)

M. Jacques Mézard. C'est l'intérêt de ce genre de débats !

M. David Assouline, président de la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois. Merci, madame la garde des sceaux !

Mme Christiane Taubira, garde des sceaux. Sur ce sujet, nous nous sommes heurtés à la difficulté suivante : le texte rédigé par nos services prévoyait un règlement intérieur par type d'établissement. Or le Conseil d'État a souhaité, entre autres observations, qu'un seul et même modèle de règlement intérieur soit établi pour l'ensemble des centres pénitentiaires. Quelques semaines supplémentaires ont donc été nécessaires pour retravailler ce décret, qui est désormais signé. Voilà un autre aboutissement de la loi.

Enfin, un dernier décret reste en souffrance. Il est relatif à la consultation des détenus et leur expression collective.

Mesdames, messieurs les sénateurs, sans doute avez-vous connaissance du rapport Brunet-Ludet, qui porte sur à l'expérimentation de l'expression collective au sein de dix établissements. Ce rapport fait état d'une expérience tout à fait satisfaisante. Certains suggèrent d'aller au-delà des dispositions actuellement en vigueur. Pour ma part, j'estime que ce n'est pas nécessaire. Au reste, d'aucuns contestent cette disposition législative en tant que telle. Nous en resterons donc à la loi.

Les retards qu'a subis la rédaction de ce texte étaient précisément dus à des études destinées à déterminer s'il était possible d'aller plus loin, eu égard à l'intérêt que présente l'expérimentation menée par Mme Brunet-Ludet. J'ai donné les consignes nécessaires pour que ce décret soit prochainement publié.

Dans ce cadre, nous travaillons avec divers partenaires, non seulement à l'échelle interministérielle, mais aussi avec les collectivités territoriales. Il est important de le souligner dans cette maison, qui est précisément celle des collectivités.

M. Jacques Mézard. Très bien !

Mme Christiane Taubira, garde des sceaux. Ces collectivités sont étroitement associées à nos travaux en la matière.

Tout d'abord, vous le savez, elles prennent part aux comités de pilotage et aux conseils d'évaluation de nos établissements pénitentiaires.

Ensuite, elles sont un partenaire précieux pour l'exécution d'un certain nombre de mesures permettant d'éviter l'incarcération, notamment les travaux d'intérêt général, dont nous fêtons cette année les trente ans. À ce titre, j'ai lancé, il y a déjà trois mois, la campagne d'anniversaire de ce dispositif : je le répète, les collectivités jouent un rôle très précieux dans ce domaine.

De plus, elles sont nos partenaires au titre des emplois d'avenir.

Enfin, elles jouent un rôle d'innovation, notamment en matière de formation décentralisée. J'ai évoqué ce sujet il y a quelques instants : nous envisageons de systématiser ce dispositif en l'inscrivant dans la législation.

Nous travaillons également avec d'autres partenaires. Je songe aux associations, constituées de citoyens bénévoles qui se dévouent à l'action publique et qui rendent de véritables services d'intérêt général ; je pense également aux services sociaux, qui entrent dans nos établissements pénitentiaires, où ils sont les bienvenus. Dans la logique conduisant à ouvrir tous les dispositifs de droit commun aux personnes placées sous main de justice, il importe que ces services puissent mener ces actions. Nous avons d'ailleurs créé des postes d'assistantes sociales, afin de répondre aux besoins des détenus et même de les prévenir, avant qu'un accompagnement de sortie ne se révèle nécessaire.

À cet égard, je souligne que nous luttons contre les sorties sèches. Monsieur Hyst, vous le soulignez avec raison : aujourd'hui, plus de 80 % des sorties sont sèches. Comme aggravation des facteurs de récidive, on ne peut pas trouver mieux !

Concernant les aménagements de peine, vous avez relevé que le PSE, le placement sous surveillance électronique, c'est-à-dire le bracelet électronique, était généralement retenu comme mesure d'aménagement de la peine. C'est exact, et les chiffres l'attestent. Toutefois, une difficulté se fait jour concernant les autres aménagements de cette nature : les places de semi-liberté sont assez mal réparties sur le territoire. Voilà pourquoi nous allons en créer de nouvelles et étendre la possibilité de recourir au PSE.

Comme vous le soulignez, monsieur Hyst, ce dispositif fonctionne assez bien. Néanmoins, certaines personnes manifestent leur inquiétude à cet égard et demandent en conséquence à revenir à l'incarcération, préférant échapper aux contraintes du bracelet électronique.

M. Alain Gournac. Eh oui !

Mme Christiane Taubira, garde des sceaux. Il est important de le souligner. Souvent, les citoyens se figurent que les aménagements de peine constituent une faveur ou une dispense. Or tel n'est pas le cas ! Les individus écroués purgent de véritables peines, avec leurs contraintes et leurs obligations, même s'il s'agit, en l'espèce, d'un écrou en milieu ouvert. Or certaines personnes ne supportent pas les contraintes du bracelet électronique.

En conséquence, nous allons créer 800 nouvelles places de semi-liberté au cours du plan triennal. Cette mesure permettra aux juges d'application des peines de prononcer un peu plus de mises en semi-liberté et limitera ainsi la prédominance du bracelet électronique.

À ces dispositifs s'ajoute le placement extérieur, qui, comme M. le rapporteur l'a souligné avec raison, donne de bons résultats. Voilà pourquoi j'ai tenu à augmenter de 12 % le budget concerné.

M. Alain Gournac. Certes, mais il y a très peu de personnes concernées !

M. Jean-Jacques Hyst. Tout à fait !

Mme Christiane Taubira, garde des sceaux. J'en conviens, monsieur Gournac, et l'augmentation de ces crédits permettra précisément de développer ce dispositif.

Mesdames, messieurs les sénateurs, voilà l'essentiel des mesures que nous avons mises en œuvre en application de la loi pénitentiaire. Je sais qu'il reste beaucoup à faire et que de grands défis nous attendent, notamment concernant l'activité ou la formation professionnelle. Nous allons tout faire pour les relever. J'aurai besoin de votre soutien, car, sur ce sujet également, nous devons conquérir l'opinion publique.

Mmes Espagnac et Klès l'ont souligné à juste titre : conquérir l'opinion publique permet de garantir une meilleure acceptabilité des choix budgétaires au sein de notre société. De fait, ces mesures exigent des moyens. Néanmoins, dans un État de droit, dans une République, il faut accorder les moyens nécessaires aux établissements pénitentiaires !

J'ajouterai un mot concernant les centres pénitentiaires de l'outre-mer, qui ont été très fortement négligés et pénalisés au cours des dernières années. Certains d'entre eux sont même dans un état absolument calamiteux.

M. Antiste l'a rappelé, j'ai diligé une mission pour ce qui concerne l'établissement de Ducos. Celui de Baie-Mahault, en Guadeloupe, subit également de sérieuses difficultés. Celui de Basse-Terre est quant à lui dans un état totalement déplorable, comme le sait bien M. Desplan. Dans tous les outre-mer, nous sommes confrontés à des problèmes de surpopulation carcérale.

À Sequedin, la surpopulation carcérale s'élève à 175 %. Comme le soulignait M. Hyst, ce taux atteint 328 % dans les territoires ultramarins.

M. Jean-Jacques Hyst. C'est M. Antiste qui l'a dit !

Mme Christiane Taubira, garde des sceaux. Pardonnez-moi, monsieur Hyst, il me semblait que vous aviez évoqué l'outre-mer en citant ce chiffre. De fait, sur le territoire national, nous atteignons au maximum 240 %, un pourcentage qui est déjà énorme, j'en conviens tout à fait. (*M. Jean-Jacques Hyst acquiesce.*)

Le taux d'aménagement des peines est extrêmement faible. J'ai donc pris des dispositions en faveur du recrutement des juges d'application des peines, afin d'augmenter leur effectif de près de 10 %. En effet, ces magistrats ont des dizaines de milliers de mesures à examiner.

De plus, j'ai décidé d'augmenter le nombre de conseillers d'insertion et de probation. Je tiens à l'indiquer, même si je sais que cette mesure n'a rien à voir avec le nombre d'agents supplémentaires nécessaires à un bon encadrement, qu'il s'élève à 1 000 ou à 250.

Parallèlement, dans la droite ligne de la conférence du consensus, il convient de travailler sur la peine de probation, et même de la construire : je ne tiens pas à transposer cette peine telle qu'elle a été élaborée dans d'autres sociétés. En effet, je suis convaincue que le succès de telles mesures, et de tout dispositif en général, est lié à la prise en compte de paramètres historiques, culturels et sociologiques. On n'applique pas un dispositif technique et juridique de la même manière dans deux contextes différents ! C'est un véritable enjeu, car il nous faut parvenir à construire, en France, la peine de probation la plus crédible qui soit.

Tout d'abord, il faut que cette mesure soit crédible pour la personne mise en cause : celle-ci doit bien comprendre qu'il s'agit d'une peine à part entière, avec ses contraintes et ses obligations, dont la violation entraîne des sanctions.

Ensuite, il faut qu'elle soit crédible pour les victimes, qui doivent non seulement être indemnisées, mais aussi avoir la conviction que la victime accomplit réellement une peine. C'est un enjeu essentiel pour nos centres pénitentiaires.

Enfin, il faut que ce dispositif soit crédible pour la société, qui doit accepter la peine de probation comme une peine en soi.

Dans cette perspective, nous sommes en train de travailler au contenu de cette mesure. Bien entendu, nous devons nous appuyer, à cette fin, sur les juges d'application des peines et sur les conseillers d'insertion et de probation. À l'heure actuelle, ces personnels, dont je salue la grande mobilisation, sont habitués à étudier pendant des mois chaque cas d'aménagement de peine. La loi pénitentiaire fixe en effet à deux ans le quantum de la peine d'emprisonnement aménageable, mais la décision n'est pas automatique, et heureusement : nous sommes en effet favorables à l'individualisation des peines et à un examen au cas par cas des situations.

Je le répète, magistrats et conseillers d'insertion et de probation se consacrent souvent à un cas pendant des mois, voire toute une année durant, afin de proposer le meilleur aménagement possible.

Si nous abandonnons ce dispositif à plusieurs étages, des personnels dédiés pourront évidemment se charger de l'exécution immédiate de certaines peines, notamment des peines de probation. C'est là le moyen de rendre plus efficace les compétences exceptionnelles que les personnels de la justice mettent à notre disposition.

Je crois avoir répondu à toutes les questions qui m'étaient posées...

M. David Assouline, président de la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois. Et les bureaux de vote ?

Mme Christiane Taubira, garde des sceaux. Monsieur Assouline, sur ce sujet, je ne vous cache pas que les dispositions pratiques posent un certain nombre de problèmes. Si vous le souhaitez, je peux vous faire parvenir très rapidement une note résumant ces difficultés.

Nous avons déjà travaillé sur cette question à l'échelon interministériel, et une réunion est prochainement prévue dans ce cadre. D'ici à quelques mois, c'est-à-dire avant les prochaines échéances électorales, nous devrions donc être en mesure d'exprimer notre différence dans le respect du droit civique des détenus.

J'espère ne pas avoir omis d'autres sujets...

M. Jean-Pierre Sueur, président de la commission des lois. Pas du tout, madame la garde des sceaux, votre réponse était très complète !

Mme Christiane Taubira, garde des sceaux. Pour conclure, je souhaite m'adresser à nos surveillants pénitentiaires, que nous associons systématiquement à nos travaux comme à nos réflexions, et que je rencontre régulièrement – hier soir encore, j'ai reçu une délégation de ces personnels, dont dépend la bonne efficacité de nos politiques en la matière.

À cet égard, je le souligne, les contrôles dont les surveillants font l'objet contribuent aussi à les protéger. Ces inspections peuvent être menées par le Contrôleur général des lieux de privation de liberté, que je salue à mon tour à cette tribune pour l'excellente qualité du travail que ses équipes et lui-même réalisent ; par l'Observatoire international des prisons, avec ses exigences et ses procédures judiciaires ; par les tribunaux eux-mêmes, car, malheureusement, l'administration est assez

régulièrement condamnée ; par les parlementaires, qui, comme la loi les y autorise, peuvent se rendre dans les établissements pénitentiaires librement, de manière tout à fait impromptue, puis signaler les anomalies ou les dysfonctionnements qu'ils ont pu observer ; ou encore, par les associations.

Quels que soient ces contrôles, je le dis et je le répète à l'attention des personnels pénitentiaires : il s'agit pour eux d'une protection. Nos prisons doivent être républicaines. Nous sommes dans un État de droit, ce qui suppose d'accepter le regard des parlementaires, celui des représentants de l'Union européenne ou des associations, ou encore celui de spécialistes. Parallèlement, nous ne devons pas sous-estimer le dévouement et la compétence de nos surveillants. À l'inverse, nous devons saluer le courage avec lequel ils gèrent les établissements pénitentiaires au quotidien. Aussi, je leur rends un hommage auquel je me permets d'associer le Sénat tout entier. (*Applaudissements sur les travées du RDSE, du groupe écologiste et du groupe socialiste.*)

M. le président. Mes chers collègues, nous en avons terminé avec le débat sur la loi pénitentiaire.

L'ordre du jour de ce matin étant épuisé, nous allons maintenant interrompre nos travaux ; nous les reprendrons à quinze heures.

La séance est suspendue.

(*La séance, suspendue à douze heures trente, est reprise à quinze heures, sous la présidence de Mme Bariza Khiari.*)

PRÉSIDENCE DE MME BARIZA KHIARI vice-présidente

Mme la présidente. La séance est reprise.

3

QUESTIONS D'ACTUALITÉ AU GOUVERNEMENT

Mme la présidente. L'ordre du jour appelle les questions d'actualité au Gouvernement.

Je rappelle que l'auteur de la question ainsi que la ou le ministre, pour sa réponse, disposent chacun de deux minutes trente

POLITIQUE DE RIGUEUR ÉCONOMIQUE

Mme la présidente. La parole est à Mme Marie-France Beauvils.

Mme Marie-France Beauvils. Ma question s'adresse à M. le ministre délégué, chargé du budget.

Le monde du travail est soumis à la violence des fermetures de sites, comme ceux de Florange ou de Petroplus, mais aussi à celle d'actionnaires comme ceux de Peugeot, qui vont être gratifiés de 370 millions d'euros de bonus alors que 11 000 emplois seront supprimés.

Aussi, le passage en force du Gouvernement pour faire voter le texte relatif à la « sécurisation de l'emploi », puis son opposition soudaine à l'amnistie des salariés en lutte...

M. André Reichardt. Opposition justifiée !

Mme Marie-France Beaufrils. ... pourtant votée par notre assemblée, sont des signes particulièrement négatifs en direction de tous ceux qui n'ont que leur capacité de travail pour vivre.

Les chiffres du chômage et l'étude de l'INSEE sur le pouvoir d'achat confirment que, dans notre pays, le mal-être des salariés, retraités et demandeurs d'emploi n'est pas seulement un ressenti momentané.

Le pouvoir d'achat des ménages est en baisse pour la première fois depuis trente ans, et cela frappe particulièrement les plus pauvres. C'est la première fois, insiste l'INSEE, que nous assistons à une telle accentuation des inégalités.

Ce sont ces populations qui ont le plus besoin des politiques publiques et des services publics. Or vous avez décidé de poursuivre une politique inscrite dans le pacte de stabilité européen, celui-là même que de plus en plus de pays considèrent comme un carcan contre-productif pour sortir de la crise. N'est-il pas temps, au contraire, monsieur le ministre, de changer de cap ?

Les forces politiques et populaires qui ont chassé Nicolas Sarkozy du pouvoir le 6 mai 2012 ne se retrouvent pas dans la politique menée aujourd'hui. Il est donc urgent d'envoyer des signes forts, sur les libertés syndicales, sur l'emploi, sur le pouvoir d'achat et, ainsi, de redonner le goût de la victoire à celles et ceux qui l'ont voulue !

Monsieur le ministre, quand allez-vous agir, au nom de la France, en Europe, pour définir une autre politique économique, budgétaire et publique, qui retrouvera les voies de la croissance et donc de la réduction des déficits par une dépense publique nouvelle et efficace, par une plus grande justice fiscale, mettant un terme aux cadeaux indécents accordés aux plus riches et aux entreprises les plus profitables, par une mobilisation constante des forces du changement ? *(Applaudissements sur les travées du groupe CRC.)*

Mme la présidente. La parole est à M. le ministre délégué, chargé du budget.

M. Bernard Cazeneuve, ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget. Madame la sénatrice, merci infiniment de votre question, qui soulève un certain nombre de problèmes dans lesquels je vois moi-même autant de motifs de se mobiliser : nécessité d'avoir une politique économique qui rende possible la synthèse entre le rétablissement des comptes publics et le retour de la croissance ; une politique économique et budgétaire qui ne perde pas de vue l'objectif de la justice sociale ; une politique économique qui, par les orientations qu'elle définit, porte une ambition industrielle permettant de lutter efficacement contre le chômage.

Je ferai d'abord observer que, si nous avons aujourd'hui le devoir de rétablir nos comptes publics, ce n'est pas à cause de l'Europe. L'Europe n'est pas responsable de la multiplication par deux de la dette de notre pays au cours des dernières années. L'Europe n'est pas responsable du fait que nos dépenses publiques n'ont pas été maîtrisées, au point que les déficits de notre pays se sont creusés sensiblement, et notamment le déficit structurel, qui a augmenté de deux points entre 2007 et 2012. L'Europe n'est pas responsable de la perte de compétitivité de nos industries et, partant, du déficit de notre commerce extérieur.

Si nous voulons rétablir nos comptes, c'est parce que nous ne voulons pas que les marchés portent atteinte à notre souveraineté. En effet, si nous perdions de vue la nécessité

du rétablissement de nos comptes publics, nous subirions alors, sur les marchés financiers, à l'instar d'autres pays d'Europe du sud, des attaques spéculatives qui pourraient avoir des effets récessifs considérables et altérer l'efficacité de notre économie.

Je rappelle à cet égard qu'un point de taux d'intérêt supplémentaire sur les marchés représente 2 milliards d'euros à absorber la première année, plus de 4 milliards la deuxième année, et, en dix ans, près de 10 milliards !

Cette situation représente donc pour nous une vraie difficulté, et il nous faut y faire face en nous efforçant de la maîtriser.

Par ailleurs, ce que nous faisons en matière de rétablissement des comptes n'est pas antinomique de ce que nous souhaitons concernant la croissance et l'investissement. Des 20 milliards d'euros investis dans les projets numériques pour notre territoire en dix ans, à nos projets d'investissements pour le Grand Paris, en par ce que, sous l'impulsion de Cécile Duflot, nous mettons en œuvre pour relancer le logement, notamment à travers l'abaissement de la TVA pour la construction de logements neufs, ce sont autant d'investissements massifs pour demain, qui seront sources de croissance et d'emploi.

Je conclurai en vous disant qu'une ambition de justice sociale anime aussi ce gouvernement, laquelle ambition s'est traduite au cours des derniers mois par de nouvelles dispositions concernant les droits de succession, la remise en œuvre de la progressivité de l'impôt sur la fortune, la création d'une nouvelle tranche à 45 %, l'alignement de la fiscalité du travail sur celle du capital. Ce sont là autant d'éléments qui, vous en conviendrez, témoignent de cette ambition de justice sociale qui est la nôtre ! *(Applaudissements sur les travées du groupe socialiste et du groupe écologiste, ainsi que sur la plupart des travées du RDSE.)*

PACTE DE COMPÉTITIVITÉ

Mme la présidente. La parole est à Mme Françoise Laborde.

Mme Françoise Laborde. La semaine dernière, monsieur le Premier ministre, vous avez annoncé que les trente-cinq mesures du pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi, issues de l'excellent rapport de Louis Gallois, étaient toutes engagées et que deux tiers d'entre elles étaient d'ores et déjà mises en œuvre.

Certaines réformes très importantes, nécessitant l'aval du Parlement, ont déjà été adoptées. Notre groupe les a d'ailleurs toutes soutenues. Je pense à la création de la Banque publique d'investissement, au crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi ou, plus récemment, à l'accord sur l'emploi, qui, de l'aveu même de Louis Gallois, est étroitement lié au pacte de compétitivité.

Aujourd'hui, l'essentiel est de maintenir le cap, car une mise en œuvre partielle de ces mesures serait inutile, voire contre-productive. Le pacte est un tout cohérent. Aussi est-il indispensable, pour redresser notre économie, de poursuivre la mise en œuvre de l'ensemble des trente-cinq mesures. Cela doit constituer la seule véritable priorité de la majorité présidentielle, car il s'agit avant tout de retrouver croissance et marges de manœuvre. L'essentiel est là !

Votre mobilisation, notre mobilisation, en faveur de la croissance doit être totale et toutes les composantes de la majorité, mais aussi de l'opposition, doivent en avoir conscience. Il s'agit d'une question d'intérêt national !

Monsieur le Premier ministre vous avez déclaré : « Redresser la France ne se fera pas en un jour. [...] L'Allemagne a mis dix ans pour se redresser. » Il faudra sûrement du temps ! C'est la raison pour laquelle il ne faut pas dévier de cette trajectoire exigeante mais indispensable.

J'ajoute que la politique volontariste de la France en matière de compétitivité et d'emploi n'a de sens aujourd'hui que si elle est mise en cohérence au niveau européen. Une véritable coordination des politiques économiques et une politique active de la BCE, permettant une baisse de l'euro, sont désormais indispensables pour restaurer la confiance et la croissance.

Persévérance, ténacité et cohérence sont les clefs de l'efficacité et de la réussite des réformes engagées.

Dans ces conditions, monsieur le ministre chargé du budget, pouvez-vous informer le Sénat en dressant un état des lieux de la mise en œuvre, à ce jour, des trente-cinq mesures du pacte, mais également en évoquant la suite du calendrier parlementaire ? Pouvez-vous, enfin, réaffirmer devant la représentation nationale la détermination du Gouvernement à poursuivre sur ce chemin exigeant ? (*Applaudissements sur les travées du RDSE, ainsi que sur plusieurs travées du groupe écologiste et du groupe socialiste.*)

Mme la présidente. La parole est à M. le ministre délégué, chargé du budget.

M. Bernard Cazeneuve, ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget. Merci beaucoup, madame la sénatrice, de votre question, qui rend bien compte de l'ensemble des problèmes que nous avons à traiter si nous voulons rétablir durablement la compétitivité de l'économie française et organiser le retour de la croissance.

Vous avez raison de souligner qu'une grande partie des questions qui touchent à la compétitivité renvoient à des initiatives qui doivent être poursuivies et approfondies au sein de l'Union européenne. Il faut d'abord que les institutions financières, et notamment bancaires, soient assainies, afin d'être de nouveau en situation de financer les entreprises. Cela signifie que nous devons accélérer le calendrier de mise en œuvre de l'union bancaire.

Nous sommes tombés d'accord sur un mécanisme de supervision des banques, corollaire d'un mécanisme de résolution des crises bancaires et de garantie des dépôts. La Banque centrale européenne, dans l'élan donné par la mise en œuvre de l'union bancaire, a mis en place, par l'intermédiaire de son programme *Outright Monetary Transaction*, un dispositif d'intervention sur le marché secondaire des dettes souveraines, qui a permis de diminuer les taux d'intérêt. Il nous faut, par conséquent, amplifier la remise en ordre de la finance. La lutte contre la fraude fiscale au sein de l'Union européenne doit ainsi rendre possible l'achèvement de cette remise en ordre à l'échelle européenne comme à l'échelle internationale.

C'est là une première condition de la compétitivité : faire en sorte que la finance soit capable à nouveau de financer l'économie réelle.

Par ailleurs, il faut aller au bout des dispositifs que nous avons mis en place. Vous avez rappelé la déclaration de M. le Premier ministre sur le pacte de compétitivité, avec ses trente-cinq mesures. Nous accélérons la mise en œuvre de ces mesures, et notamment, dans les territoires, du crédit d'impôt compétitivité emploi. Une enveloppe de 400 millions d'euros est aujourd'hui mobilisée et la Banque

publique d'investissement a été activée de manière à pouvoir assurer l'avance du crédit d'impôt dès 2013. Les entreprises qui le souhaitent pourront, sous quinze jours, bénéficier d'à peu près 85 % du crédit d'impôt auquel elles auront droit en 2014, ce qui est très important pour des entreprises qui sont confrontées à des difficultés de trésorerie.

Les banques privées pourront intervenir utilement, elles aussi, grâce à la garantie de la BPI à hauteur de 50 % des sommes qu'elles avanceront, pour favoriser la mise en œuvre de ce crédit d'impôt.

Enfin, j'insiste sur le fait que, sous l'impulsion de Fleur Pellerin et d'Arnaud Montebourg, les filières et les entreprises innovantes sont grandement aidées par les dispositifs gouvernementaux. Les assises de l'entrepreneuriat qui se tiendront lundi seront ainsi l'occasion de témoigner de l'ensemble des mesures que nous prenons en faveur de la dynamisation des entreprises ! (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste et du groupe écologiste, ainsi que sur la plupart des travées du RDSE.*)

SYNDICAT DE LA MAGISTRATURE

Mme la présidente. La parole est à M. Antoine Lefèvre. (*Applaudissements sur les travées de l'UMP.*)

M. Antoine Lefèvre. Madame la présidente, monsieur le Premier ministre, mesdames, messieurs les ministres, mes chers collègues, ma question s'adresse à Mme la garde des sceaux, ministre de la justice.

Je veux revenir sur les images publiées hier par le site Atlantico, révélant le désormais célèbre « mur des cons ». (*M. Jean-Louis Carrère s'esclaffe.*)

M. Alain Gournac. Ça vous fait rire ?

M. Antoine Lefèvre. Il s'agit d'un trombinoscope de responsables politiques, de droite, principalement, de syndicalistes policiers, de hauts magistrats, de journalistes.

Retrouver sur ce collage des hommes politiques, de droite comme de gauche, y compris votre collègue de l'intérieur M. Manuel Valls, en dit long, d'ailleurs, sur les rapports entre police et magistrats !

M. Alain Gournac. C'est insupportable !

M. Antoine Lefèvre. Mais, et c'est encore plus consternant, figurent sur ce mur des parents de victimes de récidivistes (*Marques d'approbation sur les travées de l'UMP.*), l'une violée et tuée par Guy Georges, l'autre tuée de trente-quatre coups de couteau dans un RER. Ces parents, meurtris dans leur chair, ont commis la faute suprême : militer contre la récidive ! Voilà ce qui leur vaut de figurer sur ce « mur de la honte » !

Vous avez répondu hier à mon collègue député Luc Chatel qu'aucune entrave ne serait faite aux procédures que les personnes visées engageraient. C'est encore heureux !

La présidente du syndicat auteur de ce mur scandaleux, parle de défouloir, de blague de potaches. Mais, dans cette affaire, nous ne sommes pas en présence de lycéens ou d'étudiants à l'humeur espiègle, fussent-ils de futurs magistrats ! Nous sommes dans les locaux d'un syndicat professionnel de juges, des juges dont on attend une impartialité exemplaire. (*M. André Reichardt acquiesce.*)

Une catégorie professionnelle comme celle de la magistrature, censée être la plus neutre de la République, ne peut se permettre de s'enfermer dans une idéologie politique. Car c'est bien de cela que nous parlons ici : elle doit juger de façon équitable.

La dérive de ce syndicat pose problème!

Notre propos n'est pas de stigmatiser la justice en général, mais le comportement de certains, qui semblent oublier l'essence même de leur indépendance, dont ils sont si jaloux, et que vous ne cessez de nous rappeler, madame la garde des sceaux.

Cela ne peut que susciter des interrogations quant à leur impartialité! N'ouvrent-ils pas ainsi la porte à une légitime suspicion? La confiance que place en eux la société en est ébranlée!

Cela augure bien mal des propositions du Président de la République de donner plus d'indépendance encore au Conseil de la magistrature.

M. David Assouline. Vous êtes contre, de toute façon!

M. Antoine Lefèvre. Ce que vous avez qualifié d'action malheureuse, madame la garde des sceaux, est en fait une faute grave!

Vous avez déclaré: « Le ministère public peut prendre l'initiative d'une action publique ». Alors, madame la garde des sceaux, je vous dis: faites-le! Et faites-le de façon très claire! (*Bravo! et applaudissements sur les travées de l'UMP et de l'UDI-UC. – M. André Gattolin applaudit également.*)

Mme la présidente. La parole est à Mme la garde des sceaux.

Mme Christiane Taubira, garde des sceaux, ministre de la justice. Monsieur Lefèvre, vous devriez me citer complètement, car, vous le savez, j'ai dit à votre collègue de l'opposition à l'Assemblée nationale que je trouvais cet acte inadmissible. (*M. François Trucy opine.*) Je peux ajouter qu'il est insupportable, qu'il est même à la fois stupide et malsain (*Très bien! sur les travées de l'UMP.*), et qu'il est temps que le Syndicat de la magistrature se rende compte que la période stupide et malsaine est passée (*Très bien! et applaudissements sur les travées du groupe socialiste et du groupe écologiste.*), qu'il n'a donc pas besoin de risquer l'image de neutralité de la magistrature!

J'ai, comme vous, sans doute, le souci de distinguer le corps de la magistrature, ces magistrats qui exercent au quotidien la noble mission de juger avec dignité, de ceux qui se sont abaissés à se livrer à cet acte.

Cela dit, vous savez bien que, en tant que garde des sceaux, je ne saurais méconnaître la loi. Or celle-ci dispose que l'on ne peut considérer comme faute disciplinaire un acte commis dans un local syndical et révélé par des images volées. (*Et alors? sur les travées de l'UMP.*)

J'ai saisi le Conseil supérieur de la magistrature pour lui demander d'apprécier s'il y a eu manquement à la déontologie.

MM. Jean-Jacques Hyest et Antoine Lefèvre. Très bien!

Mme Christiane Taubira, garde des sceaux. Ce syndicat a fait prendre des risques à l'ensemble du corps de la magistrature, et tout particulièrement aux membres de ce syndicat, si l'on en juge par les menaces de récusation concernant des procédures en cours. Cela est effectivement dommageable pour l'ensemble du corps. J'espère cependant que nous sortirons de cette situation parce que ce qui compte, c'est que notre magistrature retrouve sa noblesse, que nous puissions la débarrasser du soupçon qui pèse sur son impartialité (*Très bien! sur les travées de l'UMP et de l'UDI-UC.*) et que les relations soient éclaircies entre le corps de la magistrature et l'exécutif! (*Applaudissements prolongés sur toutes les travées.*)

RELANCE ÉCONOMIQUE ET PETROPLUS

Mme la présidente. La parole est à M. Hervé Marseille.

M. Hervé Marseille. « Où est l'État? Où est le Gouvernement? »

Plusieurs sénateurs du groupe socialiste. Il est là!

M. Hervé Marseille. « Où est le Président de la République? »

Ces questions, c'est le candidat François Hollande qui les posait lors de sa visite à Petroplus, voilà à peine un an. Déjà une éternité!

Ces questions, nous les posons à notre tour aujourd'hui.

Le candidat Hollande se voulait volontariste. Il montait sur les camions de la CGT et déclarait au Bourget, le 22 janvier 2012, que « la réindustrialisation de la France [serait sa] priorité ». Vous aussi, monsieur le ministre du redressement productif, vous avez exprimé une volonté, vous qui avez affirmé à différentes reprises que « l'État peut beaucoup ». Or, aujourd'hui, cette volonté se heurte à l'écueil de la réalité.

Échec sur le dossier Petroplus: le tribunal de commerce a rejeté les deux offres en lice. Il n'y aura donc ni participation de l'État ni repreneur.

Même constat du côté de Florange, où les hauts-fourneaux viennent d'être arrêtés.

Et que dire de PSA, qui accélère ses fermetures à Aulnay-sous-Bois, de Goodyear à Amiens-Nord, d'Alcatel-Lucent, des difficultés de Renault? Et je pourrais, hélas, citer des dizaines d'autres entreprises: Sanofi, Fralib, Virgin, Samsonite, Faurecia...

M. Roland du Luart. Et Heuliez!

M. Hervé Marseille. Un cimetière des espoirs déçus vient d'être inauguré à Florange, où les salariés ont installé hier une stèle à la mémoire des promesses non tenues du Président de la République, stèle que le maire de la commune a promptement fait démonter.

Face à cela, que fait le Gouvernement?

M. Gérard Longuet. Rien!

M. Hervé Marseille. Il prend acte des fermetures, des licenciements, de son impuissance et du désarroi des ouvriers.

Mme Éliane Assassi. Vous y êtes tout de même pour quelque chose!

M. Jean-Louis Carrère. Ce sont vos cadeaux!

M. Hervé Marseille. Ma question est donc très simple, monsieur le ministre: puisqu'il y a un ministère du redressement productif, quel est son rôle? À quoi sert-il? Quelle est la stratégie industrielle du Gouvernement? (*Très bien! et applaudissements sur les travées de l'UDI-UC et de l'UMP.*)

Mme la présidente. La parole est à M. le ministre du redressement productif.

M. Arnaud Montebourg, ministre du redressement productif. Monsieur Marseille, vous évoquez, parmi d'autres, un dossier qui avait suscité une déclaration dont, de mémoire, le contenu était à peu près le suivant: « Petroplus, c'est réglé! ». Qui avait dit cela? Nicolas Sarkozy! (*Eh oui! rires et applaudissements sur les travées du groupe socialiste.*) Beaucoup de choses ont été ainsi réglées dont on s'est finalement aperçu qu'elles ne l'étaient pas!

Pour notre part, nous nous sommes bien gardés de dire que ce dossier était réglé, (*On le conteste vivement sur les travées de l'UMP.*) car nous en connaissions la difficulté. Il fallait trouver un repreneur capable de mettre un demi-milliard d'euros sur la table pour reconstruire cette raffinerie, de se procurer du pétrole en quelque sorte « honorable », c'est-à-dire qui ne soit pas acheté en violant des embargos, donc pas iranien, notamment. Il fallait de surcroît que le repreneur accepte de perdre 50 millions d'euros chaque année en attendant la reconstruction de l'appareil industriel...

Il est vrai que nous n'avons pas réussi à trouver ce repreneur. Nous nous sommes pourtant démenés, en liaison avec les partenaires fiables que sont les organisations syndicales, l'administrateur judiciaire, les magistrats du tribunal de commerce.

Les deux derniers repreneurs restés en lice ne disposant pas de l'argent que nous ne cessons de leur demander de mettre sur la table, ils n'étaient pas crédibles. Or il n'était pas question pour nous de les laisser reprendre une raffinerie obsolète, pour apprendre six mois plus tard que, après avoir englouti la trésorerie restante, ils étaient incapables de financer le plan social. Ce plan social, nous avons d'ailleurs su l'améliorer, en liaison et en négociation avec Shell.

Lorsque Shell, précisément, s'est débarrassé de cet outil industriel, en 2008, il eût été intéressant que vous posiez votre question, monsieur le sénateur. (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste.*) Or, à l'époque, vous n'en avez eu l'idée!

M. Alain Gournac. C'est sûrement la faute de Sarkozy! (*Rires sur les travées de l'UMP.*)

M. Arnaud Montebourg, ministre. Vous me demandez : « À quoi sert le ministère du redressement productif? » Eh bien, je vais vous répondre!

Il a servi à sauver 1 000 emplois chez General Motors, à Strasbourg, et les Alsaciens le savent! Il a servi à sauver 520 salariés chez Sealynx, dans l'Eure, et les Normands le savent! (*Vives exclamations sur les travées de l'UMP.*)

M. Alain Gournac. Qu'il est mauvais!

M. Arnaud Montebourg, ministre. Il a servi à sauver 200 salariés chez M-Real, dans l'Eure, et, là encore, les Normands le savent! Il a servi, grâce à l'intervention de M. le Premier ministre (*Mêmes mouvements.*), à éviter la chute des chantiers navals STX, dans laquelle auraient été entraînés ses 4 000 salariés, et les Nantais, les Saint-Nazairiens le savent! Il a servi à sauver l'entreprise Clestra, soit 293 emplois, ainsi que l'entreprise Mc Bride, soit 93 salariés.

M. Alain Gournac. Mauvais!

M. Arnaud Montebourg, ministre. En Auvergne, mesdames, messieurs les sénateurs auvergnats, vous étiez présents le jour où je suis venu annoncer que l'avenir des 350 salariés d'ACC, spécialiste de la maintenance ferroviaire, était assuré grâce à la commande publique! Alors, ne feignez pas de ne pas le savoir!

M. Roland du Luart. On n'est pas au théâtre!

M. Arnaud Montebourg, ministre. Permettez-moi également de vous parler, parmi beaucoup d'autres entreprises, de SAMRO et de ses 210 emplois, ...

M. Éric Doligé. Arrêtez, ce n'est pas sérieux!

M. Arnaud Montebourg, ministre. ... de Lohr et de ses 720 emplois, d'Altia et de ses 101 salariés, de MMO en Bretagne et de ses 123 salariés... C'est cela le redressement productif! (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste.*)

M. Alain Gournac. C'est mauvais!

M. Arnaud Montebourg, ministre. Ce ne sont évidemment pas les dossiers dont choisit de parler *Le Figaro*, qui préfère stigmatiser l'action du ministère du redressement productif, action difficile qui demande courage, constance et persévérance. (*Vifs applaudissements sur les travées du groupe socialiste et sur la plupart des travées du RDSE. – Exclamations sur les travées de l'UDI-UC et de l'UMP.*)

MORALE LAÏQUE

Mme la présidente. La parole est à M. Jacques-Bernard Magner.

M. Jacques-Bernard Magner. Madame la présidente, monsieur le Premier ministre, mesdames, messieurs les ministres, mes chers collègues, ma question s'adresse à M. le ministre de l'éducation nationale.

À la suite de la remise du rapport de la mission sur l'enseignement de la morale laïque, vous souhaitez, monsieur le ministre, introduire une nouvelle discipline dans les établissements scolaires à la rentrée 2015, du cours préparatoire à la terminale, afin de « faire partager les valeurs de la République ». Il s'agit de la morale laïque.

Depuis la mise en place de l'instruction morale et civique par Jules Ferry en même temps que l'école primaire laïque et obligatoire, diverses dénominations ont été données à cet enseignement, mais le but est toujours le même : l'apprentissage des règles collectives pour agir et bien vivre ensemble, selon un idéal commun de liberté, d'égalité et de fraternité, la construction du libre arbitre de chacun, le respect de toutes les convictions et de toutes les croyances, bref, la formation du futur citoyen.

L'instauration de cours de morale laïque répond à une demande forte de la communauté éducative, des parents d'élèves en particulier.

Notre société est fortement attachée à la liberté individuelle de pensée et ressent un fort malaise face aux replis identitaires et communautaires qui se développent sur fond de crise économique et sociale.

Dans ce contexte, monsieur le ministre, nous saluons votre initiative, qui relie ainsi l'individu au collectif.

Cette nouvelle discipline viendra compléter la palette des moyens mis en œuvre par le Gouvernement – le projet de loi d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République, la lutte contre le décrochage scolaire, l'embauche de 60 000 enseignants supplémentaires en cinq ans – afin d'enrayer le déclin éducatif de notre pays, ...

M. Alain Gournac. Ben voyons!

M. Jacques-Bernard Magner. ... relevé par les enquêtes internationales ces dix dernières années.

Le contenu de cet enseignement sera défini par un organisme indépendant, le futur Conseil national des programmes.

Pour donner à cette nouvelle matière toute l'importance qu'elle mérite, vous souhaitez que son enseignement fasse l'objet d'une évaluation.

Monsieur le ministre, en quoi la morale laïque se différenciera-t-elle de l'instruction civique déjà dispensée par nos enseignants?

M. Alain Gournac. Vive la morale!

M. Jacques-Bernard Magnier. Comment les professeurs qui enseigneront cette matière seront-ils eux-mêmes formés ?

Enfin, quelle forme prendra l'évaluation de ce nouvel enseignement, que vous jugez, à juste titre, indispensable ? (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste, ainsi que sur les travées du RDSE.*)

Mme la présidente. La parole est à M. le ministre de l'éducation nationale.

M. Vincent Peillon, ministre de l'éducation nationale. Monsieur le sénateur, l'école d'aujourd'hui, c'est la France de demain.

M. Philippe Dallier. Ça, c'est une trouvaille ! (*Sourires sur les travées de l'UMP.*)

M. Vincent Peillon, ministre. C'est une responsabilité particulière pour tous.

L'une des responsabilités du Gouvernement, comme l'a dit Bernard Cazeneuve, est de préparer l'avenir, après tant d'années où il a été sacrifié...

M. Alain Gournac. Encore la faute à Sarkozy ?

M. Vincent Peillon, ministre. ... du fait de l'accroissement de la dette, mais aussi de l'abandon de l'école de la République. (*Exclamations sur les travées de l'UMP. – Applaudissements sur les travées du groupe socialiste.*)

M. Alain Gournac. Vous êtes mauvais !

M. Vincent Peillon, ministre. L'école a toujours eu trois missions.

La première de ses missions est d'instruire. Or, en dix ans, la France a plongé dans toutes les évaluations internationales. Aujourd'hui, 25 % de nos élèves sont en difficulté. Des professeurs ne sont même plus remplacés. Ils ne sont pas formés. C'est le résultat des dix ans d'action de l'ancienne majorité ! (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste et du groupe écologiste. – Vives protestations sur les travées de l'UMP.*)

C'est la raison pour laquelle nous avons décidé non seulement de créer des postes – 60 000 en cinq ans –, mais également de former les enseignants et de revoir les programmes.

La deuxième mission de l'école est également importante : l'insertion professionnelle des jeunes. Lorsque la gauche a quitté le pouvoir en 2002, 10 % des jeunes étaient au chômage. C'est le cas de 25 % d'entre eux aujourd'hui, soit le taux que nous avions trouvé en 1997 ! (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste.*) C'est pour cela que nous allons revoir la formation professionnelle, ainsi que le parcours d'orientation, d'information et de rapprochement avec les entreprises. Au mois de juin prochain, le Premier ministre et moi-même installerons le conseil éducation-entreprise.

Enfin, la troisième mission de l'école est de transmettre les valeurs qui nous permettent de vivre ensemble. Dans la tradition républicaine, politique et morale sont inséparables. Il faut obéir à la loi non pas uniquement par crainte du châtiement et sous la contrainte, mais mû par une obligation intérieure. Cette tradition commune a été perdue, oubliée. Or la morale laïque incarne précisément cela.

J'ai bien noté les craintes que suscitait l'instauration de ce nouvel enseignement.

En premier lieu, la morale laïque serait contraire aux orientations religieuses et aux choix de certains. C'est l'inverse ! Celui qui fut, il y a longtemps, président de cette assemblée,

le grand républicain Jules Ferry, que ne quittait jamais *L'Enseignement du peuple* d'Edgar Quinet, avait dit de la laïcité qu'elle était la seule qui permettrait à toutes les convictions de vivre pacifiquement dans l'espace commun de la République. (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste, du groupe écologiste et du RDSE.*)

Notre laïcité n'est pas antireligieuse. Elle est au contraire la garantie de la liberté de chacun. C'est celle-ci qui est en question aujourd'hui.

En second lieu, certains craignent l'instauration d'une morale d'État. Or notre tradition, c'est celle de l'individualisme républicain. Il n'y a pas de morale d'État. C'est précisément parce qu'il y a eu une morale laïque que nous avons été capables, ensemble, république sociale et république libérale, de nous lever au moment de l'affaire Dreyfus, quand la liberté et la justice se sont conjuguées.

Voilà ce que nous devons offrir aux enfants de la République. Le redressement économique que nous conduirons devra s'accompagner d'un redressement intellectuel et moral. (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste et du groupe écologiste, ainsi que sur la plupart des travées du RDSE.*)

CHOIX DE VIE DES PERSONNES EN FIN DE VIE

Mme la présidente. La parole est à Mme Corinne Bouchoux.

Mme Corinne Bouchoux. Ma question s'adresse à tous et à toutes puisqu'elle concerne les modalités de la fin de vie. Nous y serons tous confrontés un jour !

M. Gérard Longuet. C'est vrai, nous y passerons tous !

Mme Corinne Bouchoux. Certains font le choix de finir leurs jours à domicile. Ceux qui en ont les moyens s'installent dans des résidences plutôt confortables. Mais beaucoup vont dans les EPHAD, les établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes. Or, nous le savons tous, même si les personnels des EPHAD font de leur mieux pour que la fin de vie se passe dans la dignité, ces établissements sont de qualité inégale.

Madame la ministre, comment envisagez-vous les choix de mode de vie possibles pour ceux qui ne peuvent plus rester seuls chez eux ? Que pensez-vous des projets du type Maison des Babayagas, à Montreuil, qui permettent, grâce à un projet construit en amont, de choisir une fin de vie digne, fondée sur la cohabitation entre générations ?

Ma question comporte un second volet, qui, malheureusement, concerne également tout le monde : nos proches comme nous-mêmes, un jour.

Pouvez-vous nous dire ce qu'il en est de la mise en œuvre de la proposition 21 du programme de François Hollande de permettre à chacun de choisir une fin de vie digne ? Chacun sait que la loi Leonetti, qui a représenté un progrès pour certains, est insuffisante, comme l'a montré le rapport Sicard. Est-il possible d'organiser un débat serein sur la fin de vie assistée ? *Quid* de la demande de certains d'un droit au suicide assisté ?

Quel calendrier envisagez-vous, madame la ministre, sur cette question, qui nous touche au plus profond de nous-mêmes ? (*Applaudissements sur les travées du groupe écologiste et du groupe socialiste, ainsi que sur certaines travées du RDSE.*)

Mme la présidente. La parole est à Mme la ministre déléguée.

Mme Michèle Delaunay, *ministre déléguée auprès de la ministre des affaires sociales et de la santé, chargée des personnes âgées et de l'autonomie*. Madame la sénatrice, je vous prie tout d'abord de bien vouloir excuser Mme Touraine, actuellement retenue à l'Assemblée nationale, où est examinée la proposition de loi de M. Leonetti visant à renforcer les droits des patients en fin de vie. Elle m'a priée de vous transmettre sa réponse.

Le Président de la République a confié une mission sur ce sujet, ô combien difficile, vous le savez, au professeur Sicard, lequel lui a remis son rapport au mois de décembre. La mission s'est appuyée sur dix débats citoyens, des auditions, des enquêtes, afin de recueillir la diversité des points de vue. Elle a fait une série de constats et formulé différentes propositions.

À la suite de la remise de ce rapport, le Président de la République a pris acte du constat établi sur l'organisation de la prise en charge de la fin de vie dans notre pays : formation insuffisante des médecins, faible développement de la prise en charge palliative des malades, problèmes de leur prise en charge à domicile.

Le Président de la République a indiqué que la ministre des affaires sociales et de la santé ainsi que la ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche annonceraient des mesures visant à améliorer cette prise en charge.

Il a également pris acte de ce que, en dépit des apports indéniables de la loi Leonetti, la législation en vigueur ne permettait pas de répondre à l'ensemble des préoccupations.

Il a donc été décidé de saisir le Comité consultatif national d'éthique (*Exclamations sur les travées de l'UMP. – M. Gérard Longuet s'esclaffe.*), afin que celui-ci puisse se prononcer sur les trois pistes d'évolution de la législation qui ont été ouvertes : comment et dans quelles conditions recueillir et appliquer les directives anticipées émises par une personne en pleine santé ou à l'annonce d'une maladie grave ? Selon quelles modalités et conditions strictes permettre à un malade conscient et autonome atteint d'une maladie grave d'être accompagné et assisté dans sa volonté de mettre un terme à sa vie ? Comment rendre plus dignes les derniers moments d'un patient dont les traitements ont été interrompus à la suite d'une décision prise à la demande de la personne ou de sa famille ? (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste et sur quelques travées du groupe écologiste.*)

POLITIQUE DU GOUVERNEMENT

Mme la présidente. La parole est à M. Rémy Pointereau.

M. Rémy Pointereau. Ma question s'adresse à M. le Premier ministre. (*Il est parti ! sur les travées de l'UMP.*)

Par calcul politique et pour calmer une majorité incertaine, notamment au Sénat, le Gouvernement était prêt à amnistier les violences commises lors de conflits sociaux, en donnant pratiquement un « permis de casser ». (*Protestations sur les travées du groupe socialiste et du groupe CRC.*)

M. Alain Gournac. Eh oui !

Mme Éliane Assassi. Les patrons, c'est l'emploi qu'ils cassent !

M. Rémy Pointereau. Dans cet hémicycle, il y a quelques semaines, Mme Taubira, garde des sceaux, n'avait pas hésité à dire, lors de l'examen de la proposition de loi portant amnistie des faits commis à l'occasion de conflits sociaux : « Nous

sommes inspirés par le souci d'accomplir un acte politique, républicain, de concorde sociale. » Le Sénat avait adopté ce texte avec des voix socialistes.

Dans le même temps, vous cassez le droit de manifester (*Mme Éliane Assassi s'exclame.*), qui est l'un des droits fondamentaux dans toute démocratie, quand vous réprimez avec violence des manifestations pacifiques (*Exclamations sur les travées du groupe socialiste.*), comme celles qui ont permis à plusieurs millions de Français d'exprimer leur opposition au mariage pour tous et à ses conséquences.

M. Alain Gournac. Très bien !

M. Rémy Pointereau. Rappelez-vous les propos du candidat Hollande, qui promettait d'être « à l'écoute des Français » et avait dit : « Moi président, j'engagerai de grands débats citoyens ! » Il y aurait ainsi deux poids deux mesures dans l'écoute de la contestation : d'un côté, l'amnistie pour les casseurs...

Mme Éliane Assassi. Arrêtez avec cette caricature ! Vous, pendant des années, vous avez cassé des milliers d'emplois !

M. Rémy Pointereau. ... et, de l'autre, la répression pour les manifestants pacifiques !

Hier matin, on a appris que, finalement, le Gouvernement ne soutenait plus cette proposition de loi communiste adoptée par le Sénat. Nous nous en réjouissons, mais vous désavouez ainsi votre propre majorité au Sénat !

C'est aussi hier matin qu'a été présenté en conseil des ministres le projet de loi dit « de moralisation politique ». Quel bel écran de fumée entre une réalité que vous ne voulez pas voir – ceux qui, parmi vous, ont failli ! – et l'opinion !

Et quelle coïncidence malheureuse entre votre projet d'amnistie sociale pour des casseurs et le projet de loi de moralisation politique ! Je vous rappelle, entre autres, l'affaire DSK (*Exclamations sur les travées du groupe socialiste.*), puis le mensonge éhonté de M. Cahuzac !

Or, dans le même temps, vous osez annoncer aux élèves qu'ils auront de nouveau des cours de morale ! (*M. Marcel-Pierre Cléach applaudit.*)

Quelle exemplarité ! Vous appliquez, comme toujours, le principe : « Faites ce que je dis, mais ne faites pas ce que je fais » !

Toutes ces contradictions, ces manipulations de l'opinion, ces mensonges ne peuvent asseoir un pouvoir ! (*M. Roger Karoutchi acquiesce.*) Au contraire, vous le discréditez ! Et, pour cacher vos erreurs, vous discréditez du même coup toute la classe politique, qui, dans sa grande majorité, fait son travail avec conscience.

M. André Reichardt. Très bien !

M. Rémy Pointereau. Les Français ne sont pas dupes. Ils veulent que vous vous attaquiez aux vrais problèmes économiques et sociaux...

M. François Rebsamen. Que vous avez laissés !

M. Rémy Pointereau. ... le chômage, le pouvoir d'achat, l'insécurité.

Mme la présidente. Je vous demande de conclure, mon cher collègue.

Mme Annie David. Le temps est dépassé !

M. Rémy Pointereau. Vous êtes au pouvoir depuis près d'un an. Quand allez-vous redonner de la consistance au mot « gouverner » ?

M. David Assouline. Coupez le micro, madame la présidente!

M. Rémy Pointereau. Quand allez-vous prendre vos responsabilités et arrêter de rejeter la faute sur les autres? (*Applaudissements sur les travées de l'UMP. – Mme Sylvie Goy-Chavent applaudit également.*)

Mme la présidente. La parole est à Mme la ministre des droits des femmes.

Mme Najat Vallaud-Belkacem, ministre des droits des femmes, porte-parole du Gouvernement. Monsieur le sénateur, le Gouvernement n'a jamais été favorable à la proposition de loi portant amnistie des faits commis à l'occasion de conflits sociaux. (*Ah? sur les travées de l'UMP.*)

Mme Éliane Assassi. Ce n'est pas vrai!

Mme Najat Vallaud-Belkacem, ministre. Et cela pour une raison précise: par construction, nous estimons que l'amnistie remet en cause les décisions de justice. Or nous ne sommes pas favorables à une telle remise en cause.

M. Alain Gournac. Ils ont changé d'avis!

Mme Najat Vallaud-Belkacem, ministre. Nous considérons au contraire – et vous feriez bien d'en prendre de la graine! (*Protestations sur les travées de l'UMP.*) – que seul le respect de la loi, le respect de la décision démocratiquement adoptée, doit s'imposer, quel que soit le sujet en cause. Ce respect de la loi républicaine est sans doute la meilleure façon de sortir notre pays de l'ornière dans laquelle vous l'avez mis à bien des égards! (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste. – Nouvelles protestations sur les travées de l'UMP.*)

M. Alain Gournac. Mais bien sûr!

M. Christian Cambon. Donneuse de leçons!

Mme Najat Vallaud-Belkacem, ministre. S'agissant de la cohérence de l'action du Gouvernement, sachez, monsieur le sénateur, que le temps du bilan n'est pas venu. (*Exclamations sur les travées de l'UMP.*)

M. Gérard Longuet. C'est une chance!

Mme Najat Vallaud-Belkacem, ministre. Et pourtant, je me prêterai de bonne grâce à cet exercice, tant il est vrai que je suis fier d'appartenir à un gouvernement qui a d'ores et déjà, onze mois à peine après son arrivée aux responsabilités, respecté la quasi-totalité des soixante engagements du candidat à la Présidence de la République François Hollande. (*Mêmes mouvements.*)

Non seulement ce gouvernement s'est fait un devoir de respecter les engagements pris, mais il fait front! Car, en ce moment, gouverner, c'est faire front.

Monsieur le sénateur, je veux vous le redire, la cohérence de notre action, c'est celle qui consiste à redresser le pays dans la justice et dans l'égalité (*Exclamations sur les travées de l'UMP.*),

...

M. Alain Gournac. Et dans la moralité...

M. André Reichardt. C'est mal parti!

Mme Najat Vallaud-Belkacem, ministre. ... en lui donnant à la fois des perspectives et ce souffle qui lui a cruellement manqué au cours de ces dernières années, afin qu'il puisse se projeter à nouveau dans l'avenir avec confiance.

Sachez qu'il faut pour cela du courage,...

M. Alain Gournac. Oh oui!

Mme Najat Vallaud-Belkacem, ministre. ... ce courage qui vous a fait défaut ces dernières années! (*Mêmes mouvements.*)

Oui, notre gouvernement a eu le courage de faire preuve de sérieux budgétaire.

M. Alain Gournac. Ouvrez les yeux!

Mme Najat Vallaud-Belkacem, ministre. Le premier poste budgétaire de l'État n'est plus le remboursement des intérêts de la dette: c'est l'éducation, c'est la justice, c'est la santé. Nous en sommes fiers! (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste.*)

M. Alain Gournac. Tout va bien, alors?

Mme Najat Vallaud-Belkacem, ministre. Oui, nous avons eu le courage de mener, contrairement à vous, la grande bataille de l'emploi (*Vives protestations sur les travées de l'UMP.*), en faisant confiance au dialogue social, que vous aviez piétiné.

Plusieurs sénateurs du groupe UMP. Des mots!

Mme Najat Vallaud-Belkacem, ministre. Nous sommes même allés plus loin, en adoptant un pacte de compétitivité très ambitieux – dont vous n'auriez même pas osé rêver! –, en sécurisant les parcours professionnels, qui étaient devenus un serpent de mer (*Exclamations sur les mêmes travées.*) et en apportant des réponses à une jeunesse qui, sous votre gouvernance, se désespérait dans ce pays. (*Protestations sur les mêmes travées de l'UMP.*) De cela aussi nous sommes très fiers!

Enfin, le gouvernement auquel j'appartiens, mesdames, messieurs les sénateurs, a eu le courage de faire avancer la société, en adoptant des réformes d'égalité, de faire grandir la devise de la République: « Liberté, égalité, fraternité ».

Pour conclure mon propos, je vous poserai une question, monsieur le sénateur.

M. Éric Doligé. Ce sont les questions d'actualité au Gouvernement!

Mme Najat Vallaud-Belkacem, ministre. Pour ce qui vous concerne, quelle est votre cohérence? Aurez-vous le courage d'adopter les textes visant à intensifier la lutte contre la fraude fiscale, ceux qui imposeront les principes de probité et de transparence de la vie publique, ceux qui garantiront l'indépendance du Conseil supérieur de la magistrature? Les électeurs vous attendent! (*Bravo! et applaudissements sur les travées du groupe socialiste et du groupe écologiste. – Vives exclamations sur les travées de l'UMP.*)

FILIÈRE DE LA « SILVER ÉCONOMIE » À L'ÉGARD DES PERSONNES ÂGÉES

Mme la présidente. La parole est à M. Yves Daudigny.

M. Yves Daudigny. Madame la présidente, mesdames, messieurs les ministres, mes chers collègues, ma question s'adresse à Mme la ministre déléguée chargée des personnes âgées et de l'autonomie.

Madame la ministre, votre ministère est celui des bonnes nouvelles.

M. Éric Doligé. Brosse à reluire!

M. Yves Daudigny. Très concrètement, vous avez annoncé hier, en marge de la réunion du Conseil de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie, des crédits nouveaux pour la médicalisation des établissements pour personnes âgées à hauteur de 100 millions d'euros, dont 15 millions qui viendront abonder les 147 millions votés et 85 millions sous forme d'anticipation d'engagement, ainsi qu'une enveloppe de 120 millions d'euros pour les plans d'aide à l'investissement 2013, soit, au total, 220 millions d'euros supplémentaires,...

M. Gérard Longuet. Qui paiera?

M. Yves Daudigny. ... qui contribueront également à réduire le reste à charge des personnes âgées séjournant dans ces établissements.

La deuxième bonne nouvelle, c'est le résultat effectif de votre action pour réduire la sous-consommation des crédits.

Ces deux bonnes nouvelles traduisent le changement radical de perspective et d'appréhension du vieillissement impulsé par votre ministère.

Le changement est en effet frappant entre le catastrophisme du gouvernement précédent (*Encore! sur les travées de l'UMP.*), annonçant des coûts insupportables à la charge de la collectivité – on évoquait jusqu'à 34 milliards d'euros! –, sans rien prévoir pour autant, et la vision d'avenir que vous portez aujourd'hui.

Madame la ministre, vous avez su voir les potentialités de croissance qui découlent de l'avancée en âge, de la prévention et de l'accompagnement de la perte d'autonomie,...

M. Alain Gournac. Formidable!

M. Yves Daudigny. ... ainsi que le moteur économique que constituent ces secteurs, avec la création d'emplois non délocalisables dans les services à la personne, le développement des technologies et du numérique et leurs répercussions bénéfiques sur tous les secteurs d'activité.

M. Alain Gournac. C'est tout bon!

M. Yves Daudigny. Il est vrai que le secteur de la prise en charge de la perte d'autonomie ne connaît pas la crise, comme en témoignent les principaux groupes gestionnaires de maisons de retraite, qui connaissent une progression de 7 % à 20 % de leurs bénéficiaires.

M. Alain Gournac. Tout va bien!

M. Yves Daudigny. Madame la ministre, je vous remercie de bien vouloir nous préciser votre programme et nous dire en plus sur ce formidable challenge que représente la « silver économie »...

M. Alain Gournac. Magnifique!

M. Yves Daudigny. ... pour l'avenir économique de la France et pour le bien-être de la population. (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste.*)

Mme la présidente. La parole est à Mme la ministre déléguée chargée des personnes âgées et de l'autonomie.

Mme Michèle Delaunay, ministre déléguée auprès de la ministre des affaires sociales et de la santé, chargée des personnes âgées et de l'autonomie. Monsieur le sénateur, vous avez raison, mon ministère est porteur d'avenir, d'innovation et de bonnes nouvelles.

Les 162 millions d'euros dégagés pour cette seule année 2013 en faveur de la médicalisation permettront non seulement de placer plus de personnels auprès des personnes âgées résidant dans des maisons de retraite,...

M. Gérard Longuet. Il n'y a pas d'argent!

Mme Michèle Delaunay, ministre déléguée. ... mais aussi de créer plusieurs milliers d'emplois, ce dont vous pouvez vous réjouir, chers amis de l'opposition!

Cette bonne nouvelle n'est évidemment pas la seule. Nous devons faire en sorte que ce qui a été le plus grand progrès du XX^e siècle, à savoir l'allongement de l'espérance de vie, soit aujourd'hui une chance pour notre pays et pour nos entreprises. Nous avons tous les atouts pour cela.

Des territoires sont déjà très engagés sur ce sujet, et ils sauront se saisir des nouvelles technologies. Le Gouvernement, pour qui la question de l'âge constitue une priorité, prépare, vous le savez, un projet de loi comportant un volet d'anticipation dont les entreprises seront, bien sûr, les partenaires. Par ailleurs, nous disposons d'un tissu industriel déjà très performant, avec plusieurs leaders mondiaux, en particulier dans le domaine de la domotique.

À cet égard, j'irai, au cours de mes déplacements, à la rencontre des dirigeants de toutes les start-up qui foisonnent et qui sont autant de monitrices d'innovation, portant un changement radical de la vision que nous pouvons avoir du vieillissement.

Pourtant, tout cela n'est pas suffisant. Il convient d'organiser ce secteur, en définissant des priorités, en impliquant tous les acteurs concernés et en trouvant des financements d'amorçage. C'est ce que nous avons fait hier, avec Arnaud Montebourg, en rencontrant à Bercy 700 partenaires de la « silver économie », cette économie liée à l'âge: les plus grandes entreprises, les experts, les décideurs, les représentants des territoires et les chercheurs universitaires.

Mme la présidente. Il vous faut conclure, madame la ministre.

Mme Michèle Delaunay, ministre déléguée. Tout est en marche et, avec le concours de tous, je crois pouvoir le dire, nous avons aujourd'hui les moyens de faire de la « silver économie », qui connaît une croissance de 15 % aux États-Unis, un atout pour notre pays.

Oui, monsieur le sénateur, la révolution de l'âge est en marche, et nous la porterons tous ensemble. (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste et du groupe écologiste.*)

ACTIONS DE GROUPE

Mme la présidente. La parole est à M. Alain Fauconnier.

M. Alain Fauconnier. Madame la présidente, mesdames, messieurs les ministres, mes chers collègues, il y a deux ans, sous le précédent gouvernement, la majorité de gauche du Sénat a adopté un amendement introduisant l'action de groupe dans le projet de loi renforçant les droits, la protection et l'information des consommateurs. Cet amendement s'inspirait du rapport d'information des sénateurs Béteille et Yung, qui avait fait apparaître une grande lacune du droit français: l'absence de moyens de recours collectif à la disposition des consommateurs lésés.

Cette lacune autorise la persistance d'un déséquilibre entre le simple consommateur victime et l'entreprise coupable. Pourtant, dans divers pays, en Europe et ailleurs, les législateurs ont permis aux consommateurs victimes d'un même préjudice d'obtenir, par une mutualisation des moyens, un juste dédommagement. Bien sûr, lorsqu'il existe, un tel dispositif peut donner lieu à des dérives: c'est notamment le cas aux États-Unis, où l'application du principe du triple dédommagement entraîne parfois la faillite de l'entreprise responsable.

Quoi qu'il en soit, le précédent gouvernement s'est opposé avec la plus grande véhémence à cette disposition si nécessaire à la protection des consommateurs. De la sorte, il donnait satisfaction à ceux qui ont intérêt à ce que le consommateur reste sans défense face à des préjudices de plus en plus nombreux.

François Hollande, candidat à l'élection présidentielle,...

M. Alain Gournac. Le sauveur!

M. Alain Fauconnier. ... avait exprimé sa volonté de mettre la justice « au service du droit, de la République et des Français »...

M. Alain Gournac. Une République exemplaire !

M. Alain Fauconnier. ... par l'instauration d'une action de groupe telle que les citoyens victimes d'un même préjudice puissent obtenir réparation.

Le 14 novembre dernier, le Gouvernement a décidé en conseil des ministres la création d'une action de groupe à la française. Monsieur le ministre chargé de la consommation, je sais qu'après avoir saisi le Conseil national de la consommation, lancé une large consultation publique et étudié les nombreux rapports et avis publiés sur le sujet, vous vous apprêtez à présenter au Parlement un projet de loi introduisant l'action de groupe dans notre droit.

Mes deux questions portent sur la forme que vous entendez donner à cette action de groupe à la française.

Comment pensez-vous ouvrir la possibilité aux consommateurs ayant subi des dommages individuels de se coordonner pour obtenir une juste réparation ?

Comment, dans le contexte difficile que nous connaissons, répondre aux inquiétudes des entreprises à propos des excès des recours collectifs observés dans d'autres pays ? (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste et du groupe écologiste.* – *Mme Annie David applaudit également.*)

Mme la présidente. La parole est à M. le ministre délégué chargé de l'économie sociale et solidaire et de la consommation.

M. Benoît Hamon, ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé de l'économie sociale et solidaire et de la consommation. Madame la présidente, mesdames, messieurs les sénateurs, monsieur Fauconnier, permettez-moi de prendre deux exemples significatifs.

Le 19 septembre 2000, le Conseil de la concurrence, devenu aujourd'hui l'Autorité de la concurrence, a sanctionné plusieurs banques pour une entente anticoncurrentielle dans le secteur du crédit immobilier ; ces banques ont été condamnées à hauteur de 1 milliard de francs, soit 160 millions d'euros. Le 1^{er} décembre 2005, le Conseil constitutionnel a sanctionné trois opérateurs de la téléphonie mobile, cette fois aussi pour une entente anticoncurrentielle ; ces entreprises ont dû acquitter 534 millions d'euros. Ces deux pénalités ayant été versées directement dans les caisses de l'État, les seuls qui n'ont jamais été indemnisés pour le préjudice qu'ils ont subi, ce sont les consommateurs !

C'est la raison pour laquelle, des années durant, de nombreux responsables politiques ont souhaité combler cette lacune du droit français en créant une action de groupe à la française. C'est d'abord Jacques Chirac, candidat à l'élection présidentielle, qui a promis de la mettre en œuvre ; pour des raisons qu'il ne m'appartient pas de commenter, cela n'a pas été possible. C'est ensuite Nicolas Sarkozy qui a exprimé la même intention ; pour des raisons qu'il ne m'appartient pas de commenter, et qui étaient sans doute les mêmes que celles qui ont fait renoncer Jacques Chirac, il a choisi de ne pas agir...

Pour notre part, nous avons voulu inscrire la création des actions de groupe dans le projet de loi sur la consommation, qui sera présenté le 2 mai.

M. Jean-Pierre Sueur. Bravo !

M. Benoît Hamon, ministre délégué. À quoi servira l'action de groupe ? Elle permettra aux consommateurs de demander réparation d'un préjudice subi dans le champ des contrats de consommation et des pratiques anticoncurrentielles. Concrètement, nous voulons que, demain, lorsqu'un certain nombre de grands groupes constituent des rentes économiques au détriment du consommateur, celui-ci puisse être indemnisé.

Aujourd'hui, c'est le pot de terre contre le pot de fer : il est extrêmement compliqué pour un consommateur d'obtenir réparation du préjudice qu'il a subi parce que, seul, il ne parvient pas à aller au bout de la procédure qu'il veut tenter. Avec les actions de groupe que nous allons créer, les consommateurs pourront, par l'intermédiaire d'associations agréées, mener à bien des procédures.

L'action de groupe sera une arme de dissuasion massive. Nous espérons que les procédures seront aussi peu nombreuses que possible parce que, *de facto*, les grands groupes changeront leurs politiques pour les éviter.

Nous voulons permettre aux consommateurs, par l'intermédiaire de leurs associations, d'obtenir réparation des préjudices subis devant des tribunaux d'instance spécialisés.

En clair, l'action de groupe à la française permettra que la rente économique amassée par un certain nombre de grands groupes, au lieu de servir à rémunérer des cabinets d'avocats, comme c'est le cas aux États-Unis, passe des entreprises vers les consommateurs sous forme de pouvoir d'achat.

Tel est, mesdames, messieurs les sénateurs, le sens de la mesure que le Gouvernement présentera dans le projet de loi sur la consommation. Puisque tous les Présidents de la République et presque tous les candidats à l'élection présidentielle au cours des vingt dernières années ont défendu cette mesure de protection des consommateurs, j'espère que les parlementaires de tous les bords la soutiendront ! (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste et du groupe écologiste.* – *Mmes Annie David et Françoise Laborde applaudissent également.*)

M. François Rebsamen. Ils l'ont promis, vous le ferez !

SITUATION AU MALI ET EN LIBYE

Mme la présidente. La parole est à M. Robert del Picchia.

M. Robert del Picchia. Madame la présidente, mesdames, messieurs les ministres, mes chers collègues, ma question s'adressait au ministre des affaires étrangères, mais je comprends qu'il ne puisse y répondre puisque, si je suis bien informé, il accompagne le Président de la République en Chine.

L'explosion d'une voiture piégée à Tripoli, dont on parle depuis trois jours, suscite un certain nombre de questions à Paris, mais aussi de graves inquiétudes chez nos compatriotes du réseau diplomatique et parmi les communautés françaises à l'étranger.

Certes, M. Laurent Fabius, au cours de son déplacement à Tripoli, a annoncé l'envoi sur place d'une équipe du GIGN ; celle-ci, du reste, est arrivée. Il a également annoncé le renforcement de la sécurité de nos intérêts au Moyen-Orient et dans le Sahel. Cependant, pour bienvenues qu'elles soient, ces annonces sont-elles suffisantes ?

Soyons clairs : nous savons tous qu'Al-Qaïda a lancé des menaces contre la France. Vendredi dernier, Al-Qaïda au Maghreb islamique, AQMI, a directement menacé notre

pays de représailles pour son intervention au Mali. Dans ces conditions, il paraît légitime de s'interroger : l'attentat de Tripoli n'était-il pas la mise à exécution de cette menace ?

Surtout, avait-on bien pris toutes les mesures de précaution ?

M. Alain Gournac. Non ! La voiture stationnait dans la rue ! (*Exclamations sur les travées du groupe socialiste.*) C'est la vérité ! Quand je suis allé sur place, j'ai pu emprunter cette rue sans qu'on me demande rien !

M. Robert del Picchia. À la suite de l'assassinat de l'ambassadeur américain Christopher Stevens et de trois autres ressortissants américains à Benghazi, en septembre dernier, le gouvernement libyen avait promis de mettre sur pied une force spéciale de protection des diplomates. Or, me dit-on, on ne voit que de rares voitures de police libyennes patrouiller de temps en temps...

Le pouvoir libyen éprouve toujours les plus grandes difficultés à imposer son autorité sur un pays où d'importantes quantités d'armes restent en circulation et où de nombreuses milices agissent à leur guise. Est-on intervenu auprès des autorités libyennes pour que la sécurité de nos compatriotes, dont on comprend qu'ils soient de plus en plus inquiets, soit mieux assurée à l'avenir ?

J'ajoute que, au-delà de ses implications politiques en Libye, et surtout dans la région, cet attentat est un signal très inquiétant pour les entreprises, qui vont être encore un peu plus dissuadées de travailler en Libye et dans les pays voisins.

Le vice-Premier ministre libyen, Awad al-Barasi, a déclaré : « Nous sommes dans une période cruciale et certains veulent déstabiliser la Libye. » Les auteurs de l'attentat de Tripoli ont touché deux cibles à la fois : la Libye et la France. Dans ce contexte de violence et de risque extrême, on voit mal comment les relations franco-libyennes pourraient se développer. Alors, comment peut-on envisager leur avenir ?

À Paris, mais aussi au sein de nos communautés à l'étranger, chacun s'accorde pour réaffirmer avec force qu'il ne faut jamais, absolument jamais, céder aux terroristes !

Mme la présidente. Mon cher collègue, veuillez conclure.

M. Robert del Picchia. Permettez-moi, au nom des Français de l'étranger, de rendre hommage aux deux gendarmes blessés à Tripoli et, plus largement, à tous les membres de nos services de sécurité qui font quotidiennement preuve de courage au service de nos compatriotes à travers le monde ! (*Applaudissements sur les travées de l'UMP. – Mme Sylvie Goy-Chavent applaudit également.*)

Mme la présidente. La parole est à Mme la ministre déléguée chargée des Français de l'étranger.

Mme Hélène Conway-Mouret, *ministre déléguée auprès du ministre des affaires étrangères, chargée des Français de l'étranger.* Madame la présidente, mesdames, messieurs les sénateurs, je remercie M. del Picchia de sa question, qui me permet de vous confirmer que la sécurité de nos ressortissants à l'étranger est un objectif prioritaire pour le ministère des affaires étrangères. C'est une question que nous traitons avec sérénité et responsabilité.

Laurent Fabius est parti à Tripoli immédiatement après l'annonce de l'attentat pour apporter le soutien du Gouvernement aux deux gendarmes blessés, dont l'un grièvement ; ils ont, depuis, été rapatriés en France. Le ministre s'est rendu sur place pour exprimer notre solidarité à nos agents consulaires, qui accomplissent un travail remarquable, ainsi qu'à la

communauté française en Libye – une petite communauté puisqu'elle ne compte qu'environ 300 personnes. Il a veillé à ce que les mesures nécessaires soient prises pour que la sécurité de nos ressortissants en Libye soit renforcée.

Ces compatriotes participent à la reconstruction de la Libye ; ils y promeuvent nos intérêts, mais aussi nos valeurs. Nous devons les protéger.

Les mesures de sécurité étaient déjà très importantes avant l'attentat, je peux en témoigner. Des décisions immédiates ont été prises pour les renforcer encore. C'est ainsi que les différentes implantations françaises, c'est-à-dire l'école, l'institut, le service et la mission économique, ont été fermées. Par ailleurs, comme M. del Picchia l'a signalé, un groupe du GIGN a été déployé à la résidence de l'ambassade, où la chancellerie a été rapatriée. En outre, il a été demandé à nos ressortissants de ne pas sortir en attendant de nouvelles instructions. Ils reçoivent quotidiennement des consignes venant du poste.

Si la France a été prise pour cible par cet acte terroriste, ce sont aussi les Libyens qui en sont victimes. Plus que jamais, la France est déterminée à accompagner la Libye sur le chemin de la stabilité. Le 12 février dernier, Laurent Fabius a présidé une conférence au Quai d'Orsay pour mobiliser la communauté internationale. Nous avons notamment prévu de former près de 3 000 policiers libyens, et une mission européenne devrait arriver sur place au mois de juin.

Ces actes isolés et barbares sont le fait d'extrémistes qui bafouent les idéaux des révolutions arabes. Avec les Libyens et tous les peuples qui luttent pour leur liberté, nous resterons fidèles à ces idéaux.

L'attentat de Tripoli n'a pas été revendiqué. Plusieurs hypothèses peuvent être avancées : tentative de déstabilisation interne ou représailles à la suite de l'action de la France contre le terrorisme, notamment au Mali.

Quoi qu'il en soit, mesdames, messieurs les sénateurs, soyez certains que nous ne céderons jamais à la violence. Les auteurs de ces actes seront retrouvés, où qu'ils se cachent ; ils seront jugés et punis. L'enquête a commencé à Paris et à Tripoli, avec la nomination d'un juge antiterroriste. Les autorités libyennes nous apportent tout leur soutien et nous les en remercions ! (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste et sur certaines travées du RDSE, ainsi que sur quelques travées de l'UDI-UC.*)

Mme la présidente. Nous en avons terminé avec les questions d'actualité au Gouvernement.

Nous allons maintenant interrompre nos travaux pour quelques instants.

La séance est suspendue.

(*La séance, suspendue à quinze heures cinquante-cinq, est reprise à seize heures vingt.*)

Mme la présidente. La séance est reprise.

4

SAISINE DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL

Mme la présidente. M. le président du Conseil constitutionnel a informé le Sénat que le Conseil constitutionnel a été saisi ce jour, en application de l'article 61, alinéa 2, de la Constitution, par plus de soixante députés, d'une demande

d'examen de la conformité à la Constitution de la loi portant diverses dispositions en matière d'infrastructures et de services de transports.

Le texte de la saisine du Conseil constitutionnel est disponible au bureau de la distribution.

Acte est donné de cette communication.

5

DÉBAT SUR LA POLITIQUE EUROPÉENNE DE LA PÊCHE

Mme la présidente. L'ordre du jour appelle le débat sur la politique européenne de la pêche, organisé à la demande du groupe UDI-UC.

La parole est à M. Jean-Claude Merceron, orateur du groupe auteur de la demande.

M. Jean-Claude Merceron. *pour le groupe UDI-UC*
Madame la présidente, monsieur le ministre, mes chers collègues, le débat qui nous réunit à la veille de la suspension printanière des travaux parlementaires se retrouve au cœur du calendrier de la politique commune de la pêche, la PCP. En effet, le Conseil des ministres de la pêche s'est déroulé ce lundi 22 avril.

C'est pourquoi, monsieur le ministre, je vous demanderai d'emblée de bien vouloir nous exposer tout à l'heure les avancées des négociations du « trilogue informel ».

Le groupe UDI-UC est persuadé que la pêche, qui représente encore en France plus de 80 000 emplois directs et induits, est un secteur économique d'avenir, même s'il est en pleine mutation, comme à Saint-Gilles-Croix-de-Vie, en Vendée.

Il est utile de rappeler ici que la France, notamment grâce à la dispersion de ses territoires ultramarins, possède, avec 11 millions de kilomètres carrés, le deuxième domaine maritime mondial après celui des États-Unis. Pourtant, elle n'occupe, avec 10 % des captures, que le quatrième rang de l'Union européenne.

Selon les chiffres de la Commission pour l'année 2012, l'Union européenne, qui ne représente que 4,4 % de la production mondiale de la pêche et de l'aquaculture, annonce un doublement du déficit de sa balance commerciale en trente ans. Et la baisse est constante ! C'est ainsi que l'Union européenne doit importer plus de 65 % du poisson qu'elle consomme.

Au moment où une grande partie du Gouvernement se trouve en Chine pour défendre notre commerce extérieur, il me semble important de rappeler que la pêche est une spécialité française à soutenir.

Si les atouts sont indéniables, la situation est, somme toute, très critique et mérite une réforme qui réponde aux objectifs de préservation des stocks et de l'environnement marin, de garantie de la viabilité économique des flottes de l'Union européenne, celle de la France en particulier, et de qualité des produits issus de la mer pour les consommateurs.

Nous sommes également au lendemain, dans le cadre de la procédure de codécision, du vote par le Parlement européen du rapport d'Ulrike Rodust sur la réforme de la pêche, puisque ce vote a eu lieu le 6 février dernier. Il a ainsi été

majoritairement décidé de mettre en œuvre, sans nuance, la pratique des rejets en mer ; c'est bien ce manque de nuance qui me préoccupe.

M. Bruno Retailleau. Très bien !

M. Jean-Claude Merceron. Nous nous retrouvons dans la phase finale d'un processus qui a commencé en avril 2009, avec l'adoption par la Commission européenne du Livre vert pour une vision de la pêche en 2020, après analyse de son fonctionnement actuel et de ses enjeux.

Dès le mois de mai 2009, l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques organisait au Sénat un débat sur « la politique de l'État en matière de gestion des ressources halieutiques et des pêches », prolongeant le rapport sur « l'apport de la recherche à l'évaluation des ressources halieutiques et à la gestion des pêches », que notre collègue Marcel-Pierre Cléach a rendu public fin 2008.

Au mois de décembre 2009, la France, à l'issue des assises de la pêche lancées par Michel Barnier et clôturées par Bruno Le Maire, alors ministre de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche, présentait, en réponse au Livre vert de la Commission européenne, avec son Livre bleu, le constat partagé d'une nécessaire réforme.

Le 16 juillet 2010, le Sénat adoptait, sur le rapport de notre collègue Charles Revet, la proposition de résolution sur la politique commune de la pêche, déposée le 29 juin précédent par Charles Gautier, au nom de la commission des affaires européennes.

La Commission européenne, les 15 juillet, 20 juillet et 7 décembre 2011, validait plusieurs propositions de règlements communautaires, complétées par des rapports et des communications.

Plus près de nous, le Sénat mettait en place un groupe de travail associant les commissions des affaires économiques et des affaires européennes, dont les conclusions ont abouti, en juin 2012, à la proposition de résolution relative à la réforme de la politique commune de la pêche, présentée par nos collègues Joël Guerriau, Odette Herviaux, Gérard Le Cam, Bruno Retailleau et Charles Revet, proposition que nous avons adoptée le 3 juillet dernier.

Je fais ces rappels pour vous faire comprendre, monsieur le ministre, combien le Sénat se veut acteur de la réforme de la pêche européenne.

S'agissant de la politique commune de la pêche, avant d'aborder les questions qui sont primordiales pour la PCP de 2014 à 2020, je voudrais évoquer la situation actuelle de la ressource et porter une rapide appréciation sur la politique suivie.

Selon les chiffres fournis par la Commission européenne, on est passé, de 2004 à 2011, de plus de 90 % à 47 % des stocks en situation de surpêche, alors que, dans le même temps, le nombre d'espèces dont le stock est évalué est passé de 34 à 38. Ont par ailleurs été autorisées, en 2012 et en 2013, des augmentations des quantités maximales de poissons d'une espèce pouvant être prélevées sur une zone et une période délimitées – les totaux admissibles de captures, ou TAC –, tout en respectant l'objectif d'avoir des stocks en référence au rendement maximal durable, ou RMD.

Le RMD est à la fois un changement d'objectif au regard de la PCP de 2003 et une anticipation sur celle que nous essayons d'élaborer.

En effet, il faut le rappeler, la PCP de 2002 avait pour seul objectif le maintien des stocks dans les limites biologiques de leur exploitation durable.

Comme je l'indiquais dans mon intervention à cette même tribune en 2009, la surpêche n'est pas le seul facteur de raréfaction de la ressource. Il convient de bien identifier l'ensemble des causes et leur impact réel.

À bord des bateaux, la conservation des rejets soulève de multiples problèmes, à commencer par la sécurité même des bateaux quand la pêche est trop importante et le salaire des marins-pêcheurs qui auront la charge de la gestion des rejets.

Au débarquement se pose la question des filières, notamment du renforcement de celle des farines animales, mais aussi de celle de l'approvisionnement en matières premières de l'industrie parapharmaceutique autour du marché des Oméga 3.

Par ailleurs, comment seront considérés les rejets débarqués s'ils sont soumis à la réglementation des quotas? Il est indispensable, monsieur le ministre, que nous parvenions à un compromis avant une valorisation optimale des rejets.

Dans cette perspective, je demande que l'État français s'engage à soutenir une interdiction progressive des rejets, qui ne devrait pas concerner l'ensemble des espèces exploitées et des espèces réglementées; un élargissement du calendrier pour correspondre à la capacité d'adaptation des filières; une révision à la hausse des quotas concernés par l'interdiction; des niveaux d'exemption *de minimis* adaptés à la réalité de chaque pêcherie, à fixer lors de la mise en place de plans de gestion.

Ces niveaux pourraient se situer entre 7 % et 9 %; je sais que le Parlement européen y est opposé, mais le zéro absolu est à mon avis un non-sens économique et il conduira, de surcroît, à une augmentation de la fraude, dont le contrôle sera difficile.

L'État doit enfin s'engager à soutenir l'introduction de mécanismes de flexibilité facilitant la mise en place de l'interdiction des rejets, l'aide à la recherche pour améliorer la sélectivité des engins de pêche et le soutien à un renouvellement de la flotte par des bateaux plus performants et plus écoresponsables.

S'agissant des quotas individuels transférables, les QIT, il semble que les concessions de pêche transférables ne soient plus un sujet, le Parlement européen entendant supprimer cet instrument et la Commission ne souhaitant pas le rendre obligatoire. Pouvez-vous nous le confirmer, monsieur le ministre? Savoir que la France ne s'engage pas dans cette direction nous rassurerait!

J'en viens à l'extension dès 2015 du rendement maximal durable, le RMD, à toutes les espèces.

Le RMD est un système de gestion à long terme de la pêche communautaire visant à garantir une exploitation des ressources halieutiques dans des conditions économiques, environnementales et sociales durables.

L'objectif partagé est, à terme, la reconstitution de stocks qui seront de surcroît en capacité de se renouveler. Ce système favorisant une augmentation des captures pour des durées de sortie réduites des bateaux, la compétitivité de la pêcherie européenne serait accrue.

Il faut être réaliste et pragmatique. En effet, certaines pêcheries ont des stocks qui se trouvent déjà au niveau du RMD. C'est le cas pour le cabillaud en mer Celtique, ou pour la sole en Manche Ouest.

Cependant, d'autres stocks exigent plus de temps pour atteindre l'objectif: la fixation de l'année 2020 semble un bon compromis, qui doit être intégré dans le règlement de base.

M. Bruno Retailleau. Très bien!

M. Jean-Claude Merceron. S'agissant du renforcement de l'organisation commune des marchés, je salue, tout d'abord, le lancement officiel, hier, par Mme Maria Damanaki, commissaire européenne chargée de la pêche et des affaires maritimes, de l'Observatoire européen des marchés des produits de la pêche et de l'aquaculture, l'EUMOFA.

L'accès aux données de la production était attendu depuis des années.

En matière d'organisation commune des marchés, si la Commission a ouvert le chantier, il faut reconnaître que l'organisation, au niveau de la PCP, n'est pas suffisamment opérationnelle.

Pouvez-vous nous indiquer, monsieur le ministre, quelles orientations, en termes de proposition de règlement, seraient susceptibles de renforcer le rôle des organisations de producteurs et de limiter les possibilités d'intervention aux questions du stockage?

J'aborderai, ensuite, la question de la gestion du Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, le FEAMP, qui va remplacer le Fonds européen pour la pêche, le FEP, contribue au financement des objectifs de la politique commune de la pêche.

On sait que cet instrument financier, dont on ne connaît pas le niveau d'intervention, doit élargir son champ d'intervention, notamment, aux questions environnementales. Certains pays, comme le Danemark, se sont prononcés en faveur d'un règlement transitoire, comme en matière de politique agricole commune. La France est-elle sur la même ligne? Je vous remercie de nous éclairer sur ce point, monsieur le ministre.

Compte tenu des masses financières en jeu, les financements doivent être mieux ciblés pour être plus efficaces.

Pouvez-vous nous assurer que l'enveloppe disponible pour la France est équivalente au FEP sur la partie en gestion partagée?

Les aides à la reconstruction de la flotte doivent être maintenues. En effet, la moyenne d'âge des bateaux, passée de cinq à dix-huit ans, ne favorise pas l'installation des jeunes, qui sont en droit d'exiger des bateaux plus sûrs, plus confortables, plus sécurisés et plus adaptés aux nouvelles exigences d'une pêche raisonnable et rentable.

Quelles que soient les considérations communautaires sur le sujet, la modernisation des navires n'induit pas la surpêche. Au contraire, elle permet d'adapter les moyens technologiques aux choix économiques des chefs d'entreprise et de favoriser les engins qui réduisent les captures accessoires.

Il faut, monsieur le ministre, que la France défende cette prime à la rénovation des bateaux.

J'en viens à la gouvernance régionalisée des pêches.

Dans la précédente politique commune de la pêche, la régionalisation, bien qu'inscrite, n'a pas su s'imposer et trouver ses modalités de fonctionnement, notamment du fait des réticences des autres États membres.

En France, nous avons sept conseils consultatifs régionaux, les CCR, qui ont le mérite d'exister. Ils doivent être les « mini-parlements » pour l'élaboration et la mise en œuvre des normes en référence aux règles de la PCP.

Il reste ainsi à clarifier les niveaux d'intervention des CCR, qui ne doivent en aucune manière se substituer au Conseil des ministres ou au Parlement européen.

Quant à la Commission européenne, elle doit se doter des moyens de communication adéquats pour suivre les travaux du niveau régional.

La défense de la régionalisation a pour objectifs de s'opposer à une renationalisation parfois aveugle et, surtout, de défendre les petites entreprises qui se développent au niveau local et font la vie de notre littoral. La Vendée en est une illustration, et vous savez que j'y suis tout particulièrement attaché.

M. Bruno Retailleau. Très bien ! (*Sourires.*)

M. Jean-Claude Merceron. Ce chapitre me permet d'aborder les missions et moyens d'IFREMER.

En 2009, j'appelais de mes vœux un rapprochement fructueux entre les scientifiques d'IFREMER et les professionnels de la pêche concernant, notamment, l'évaluation des stocks. Je me réjouis que ce lien existe aujourd'hui et qu'il rapproche dans un diagnostic partagé les études scientifiques menées dans la durée et les constats empiriques des pêcheurs. Cette expertise partagée a favorisé la régulation de la pêche pour une préservation et un renouvellement des stocks de certaines espèces.

Comme tout le secteur public, l'IFREMER est soumis à la contrainte des moyens. Certains redéploiements ou regroupements ont été réalisés, notamment pour ce qui concerne l'unité de Lorient, dont une partie des travaux de recherche est dédiée à la sélectivité des engins de pêche. Cette unité est un maillon important dans la réflexion conduite pour limiter les prises accessoires et conforter la politique d'interdiction des rejets.

Si les CRR représentent le bon niveau pour que les décisions soient bien préparées et comprises, ils doivent bénéficier de l'expertise d'IFREMER et être accompagnés dans leurs travaux, ce qui renforcera d'autant les liens entre les pêcheurs et les scientifiques.

Monsieur le ministre, je vous remercie de conforter l'IFREMER dans sa mission en lui donnant les moyens d'accompagner la régionalisation de la PCP. En effet, certaines spécialités scientifiques se perdent actuellement, du fait des départs à la retraite.

Mme Odette Herviaux. Tout à fait !

M. Jean-Claude Merceron. J'en viens à la pêche ultramarine.

Nos outre-mer font rayonner la France sur tous les océans. Pour conforter leurs missions dans le domaine de la pêche, il convient de prendre en compte leurs spécificités.

Tout d'abord, il faut les protéger en créant des zones de pêche durable autour des îles.

Les instruments financiers européens d'intervention doivent ensuite les aider à moderniser les bateaux, afin que soit pratiquée une pêche plus respectueuse du milieu marin.

Les traités européens nous permettent de les aider plus et mieux que les autres régions. Il faut les défendre, même si notre pays est forcément plus isolé que les autres dans ce combat.

Il faut aussi que Mayotte devienne une véritable région ultrapériphérique, au sens communautaire du terme.

Le dernier sujet sur lequel je souhaite vous interroger concerne la pêche des espèces en eau profonde.

Monsieur le ministre, quels sont les projets de règlements européens et quel est l'engagement de la France sur ces mêmes projets ?

En conclusion, les objectifs de la politique commune de la pêche semblent être partagés.

Il reste à trouver un compromis pour mettre en place les instruments adaptés, répondre aux défis majeurs des prochaines années portant sur la menace d'extinction de certaines espèces, mieux appréhender la gestion des stocks et leur renouvellement et enfin redonner confiance à un secteur où à la fragilité économique s'ajoutent la dépendance climatique et la dureté du travail.

En mars dernier, monsieur le ministre, nous étions réunis en salle des conférences pour honorer les meilleurs apprentis de France. Nous avons eu la chance de distinguer un apprenti pêcheur passionné et talentueux : ni le Sénat, ni la France, ni l'Europe ne doivent le désespérer ! (*Applaudissements.*)

Mme la présidente. Dans la suite du débat, la parole est à M. Bruno Retailleau.

M. Bruno Retailleau. Monsieur le ministre, vous représentez à l'occasion de ce débat M. le ministre délégué chargé des transports, de la mer et de la pêche, Frédéric Cuvillier : même si l'on ne pêche pas en mer en Savoie, j'en suis heureux, car je vous sais suffisamment tenace et combatif pour porter la parole du Sénat dans le cadre de vos attributions auprès des instances européennes ! (*Sourires.*)

Je tiens tout d'abord à remercier Jean-Claude Merceron et son groupe d'avoir proposé ce débat important, qui tombe à point nommé. Nous sommes en effet parvenus au terme d'un processus qui a commencé voilà presque quatre années, avec la parution du Livre vert. Depuis lors, la Commission a exprimé à deux reprises, en juillet et décembre 2011, des propositions qui sont désormais sur la table, sous la forme d'un paquet législatif en trois volets.

Le premier volet, sans doute le plus important, est le règlement de base. Le deuxième volet concerne l'organisation commune des marchés. Enfin, le troisième volet a trait au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, le FEAMP, qui remplace le FEP.

Le Sénat, pour sa part, n'est pas resté inactif depuis 2009. En effet, dès la parution du livre vert, nous avons exprimé une position commune, très consensuelle et largement partagée au-delà des clivages partisans, et plaidé pour une position beaucoup plus équilibrée.

Nous avons renouvelé ce souhait d'équilibre voilà un an, une fois connues les propositions de la Commission.

Enfin, le 3 juillet, Jean-Claude Merceron l'a rappelé, nous avons de nouveau voté à l'unanimité une proposition de résolution qui avait pour objectif de conforter la position du Gouvernement dans les négociations européennes.

Depuis lors, le processus de codécision est en route entre le Conseil et le Parlement européen. Ce dernier exprime, au travers des positions qu'il adopte, une vision et des propositions très excessives, souvent même plus radicales que celles de la Commission.

Les discussions, hélas ! traînent à ce point qu'il nous faudra sans doute attendre le mois de juillet prochain pour qu'intervienne, au sein de la Commission, le vote permettant de mettre en place le FEAMP.

Pour ce qui concerne le Conseil, les États membres avaient souhaité, dès juin 2012, atténuer la sévérité des propositions de la Commission, ce à quoi le gouvernement français avait largement contribué.

Puisque nous sommes entrés, avec ce mécanisme européen de la codécision, dans le trilogue entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission, je souhaite, pour compléter les propos de Jean-Claude Merceron, faire le point sur les sujets les plus importants.

Sur le premier volet, qui concerne le règlement de base, les points de désaccord sont nombreux.

Un consensus a cependant été trouvé sur les concessions de pêche transférables : tandis que le Parlement européen souhaitait leur suppression pure et simple, le Conseil a proposé qu'elles soient rendues facultatives à l'égard des États membres. Il semble donc que tout danger soit désormais écarté sur ce point.

Par quel mécanisme cette idée, si excessive, de concessions de pêche a-t-elle pu germer dans un cerveau technocratique ? Une telle mesure aurait en effet conduit à la privatisation de la ressource, à la concentration autour des plus gros armements et aurait eu des conséquences dramatiques sur la pêche qui a la préférence de la France : la pêche artisanale.

Restent deux dangers, l'un mineur, l'autre majeur.

Le danger mineur est lié au rendement maximum durable. L'approche du Conseil, graduelle jusqu'en 2020, nous conviendrait plutôt, alors que celle du Parlement européen est extrêmement rigide et encore plus excessive que celle de la Commission européenne.

Le Parlement propose en effet de fixer des taux de mortalité dès 2015, de dépasser le RMD en 2020 pour tous les stocks et de prendre la biomasse comme base de son raisonnement.

Sur ce sujet, les scientifiques ne sont pas tous d'accord. Se servir du concept de biomasse pour appréhender le RMD signifie que la pêche est appelée à devenir la variable d'ajustement des stocks, quand bien même il s'agirait d'un problème lié, non pas à la pêche elle-même, mais, par exemple, à la pollution ou au dérèglement climatique.

Il s'agit là d'une position extrêmement brutale. Si nous devons la suivre et que, dès 2015, nous soyons contraints d'appliquer le RMD, la France devrait fermer 50 % de ses pêcheries sur son territoire métropolitain et ultramarin. Je rappelle que, au sommet mondial de Johannesburg, il a été précisé que le terme pour atteindre le RMD était non pas 2015, mais 2020. Nous sommes en quelque sorte plus royalistes que le roi !

Monsieur le ministre, certes, des compromis peuvent être trouvés, mais ce sujet reste une source d'inquiétude.

Le danger majeur concerne la question des rejets. Je partage l'analyse de notre collègue Jean-Claude Merceron. La Commission européenne continue de proposer l'obligation

de débarquer toutes les captures d'ici à 2015, alors que le Parlement européen a voté une obligation stricte à partir de 2014, avec une souplesse minimale de l'ordre de 5 %. C'est d'autant plus compliqué que ce dernier souhaite appliquer cette règle à l'ensemble des espèces commercialisables et pas seulement à celles qui sont soumises aux taxes, aux quotas ou, en Méditerranée, aux mesures.

Ni nos pêcheurs ni leurs bateaux, en termes de puissance comme de place à bord, ne seront en mesure d'appliquer cette règle d'ici à douze mois ou dix-huit mois. Quant aux ports, j'imagine que ce sera encore une fois aux collectivités territoriales de payer, puisque, vous le savez bien, même s'il peut y avoir des concessions, les départements en sont propriétaires.

Surtout, cette obligation aurait des effets pervers que je souhaite souligner.

D'abord, elle serait un encouragement à la filière minotière et aux farines animales. Est-ce que nous voulons ?

Ensuite, elle favoriserait la création d'un marché parallèle sur les espèces commercialisables. Là aussi, est-ce ce que nous désirons ? Je ne le crois pas. Il faut donc veiller à ce que cela ne se produise pas.

Encore une fois, je pense que le principe du zéro rejet est en soi un bon principe, sous réserve que soient réunies trois conditions qui sont autant de nuances.

Premièrement, il faut une gradualité, c'est-à-dire une sorte de préparation. Nous devons tendre vers cet objectif pour laisser aux marins-pêcheurs le temps d'adapter les bateaux.

Deuxièmement, il faut assortir cette mesure de mesures de sélectivité des techniques de pêche. Ce qui importe, c'est que ne soit pas capturé n'importe quoi, ce dont conviennent les marins.

Troisièmement, il faudra toujours conserver une tolérance, sans doute de l'ordre de 10 %. Je pense que la règle *de minimis* doit être prise en compte. Puisque c'est le cas pour d'autres règlements sur d'autres sujets, comme vous le savez bien, monsieur le ministre, pourquoi ne pourrait-il pas en être de même en matière de pêche ?

Monsieur le ministre, Jean-Claude Merceron vous a posé de nombreuses questions. Je me contenterai de vous en poser une seule, qui porte sur le vote du Parlement européen et les nombreuses inquiétudes qu'il suscite.

Le Parlement européen a d'abord voté la création de zones de reconstruction de stocks, qui seraient des zones de pêche interdite. Quelle sera la position du gouvernement français sur ce point à propos duquel il ne s'est pas encore exprimé ?

Le Parlement européen souhaite ensuite gérer la capacité de la flotte, en proposant une définition de la capacité qui prendrait en compte tout ce qu'un bateau peut capturer. Ce concept est tellement subjectif que même les scientifiques ne s'y retrouvent pas !

Si cette position était validée, elle pourrait conduire à ce que la France soit condamnée et privée d'aides de façon sans doute définitive. Il s'agit donc là d'un enjeu extrêmement important.

La troisième source d'inquiétude concerne les plans de gestion des espèces, sur lequel le Parlement européen souhaite une compétence partagée, en dépit de l'article 49-3 du Traité. Or il s'agit sans conteste d'une compétence exclusive des États et du Conseil – d'ailleurs, le Conseil des ministres chargés de la pêche se réunit aux mois de juin et de

décembre pour évoquer ce sujet. D'ailleurs, si une telle compétence relevait de la codécision, où irions-nous? Très vite, la pêche pourrait disparaître en France...

S'agissant du FEAMP, on peut, certes, regretter la baisse des crédits d'environ 200 millions d'euros – sur 7,3 milliards d'euros toutefois –, mais elle est la conséquence de l'accord budgétaire pluriannuel 2014-2020, et le cadre permet encore aux pêcheurs de travailler. Un bateau de dix-huit ans peut présenter des faiblesses sur le plan de la sécurité; il faut donc que des moyens soient alloués à la modernisation.

Par ailleurs, si l'on veut pouvoir disposer d'une enveloppe dès 2014 – et, 2014, c'est demain! – et que des dispositions soient rapidement prises, la ligne rouge est presque atteinte. Nous sommes engagés dans une course de vitesse. Le Parlement européen doit impérativement prendre position et le trilogue arriver très vite à une conclusion pour que nous disposions d'un FEAMP opérationnel au second semestre de 2013 et que 2014 ne soit pas une année perdue pour la mise en place des dispositifs.

Certains de ces dispositifs sont d'ailleurs choquants. Je ne prendrai qu'un seul exemple. Le FEAMP prévoit de reconverter les marins-pêcheurs, alors qu'il existe des fonds de formation professionnelle et de reconversion qui peuvent financer de telles mesures. À mes yeux, il est choquant de vouloir à tout prix proposer des formations aux marins-pêcheurs pour les pousser à quitter un métier, certes, excessivement difficile mais qu'ils aiment, après que tant de bateaux ont été « cassés » pour faire en sorte qu'ils soient de moins en moins nombreux. Or, monsieur le ministre, je peux vous citer des patrons pêcheurs qui, ne trouvant plus de main-d'œuvre française, doivent embaucher des marins étrangers! Il faut donc au contraire offrir des perspectives à nos jeunes et aux marins-pêcheurs français.

Je conclurai mon propos en formulant deux observations.

Ma première observation porte sur le développement durable, qu'il faut bien sûr avoir en vue.

Le développement durable, c'est, certes, la protection de l'environnement: les stocks doivent être reconstitués et la surpêche est à bannir. Mais le développement durable a aussi une dimension sociale – en a-t-on parlé? – et une dimension économique, dont nous parlons précisément maintenant. (*Mme Laurence Rossignol s'exclame.*)

Gardons-nous d'avoir une vision manichéenne et simpliste de la pêche, ma chère collègue, selon laquelle il faudrait, pour sauver les poissons, sacrifier les pêcheurs! Il existe certainement une voie médiane qui doit permettre de sauver les pêcheurs et, en même temps, de préserver des stocks halieutiques.

Savez-vous, mes chers collègues, que les prises européennes constituent 5 % des prises mondiales et que nous importons désormais près de 80 % de notre consommation nationale de poissons? Savez-vous également que, en termes d'évaluation, seulement 50 % des stocks font vraiment l'objet d'une évaluation scientifique?

Jean-Claude Merceron a cité l'exemple du cabillaud en mer Celtique. On voit bien que, dès qu'une collaboration s'établit entre les scientifiques et les pêcheurs, les plans de pêche sont beaucoup plus faciles à mettre en œuvre; le dialogue se crée, car les pêcheurs sont intelligents et les scientifiques ont besoin de leurs connaissances. Il faut donc avoir une vision, non pas simpliste et manichéenne, mais au contraire équilibrée de la politique de la pêche

Ma seconde observation porte sur les enjeux.

La politique de la pêche ne se réduit pas à la pêche; elle englobe de nombreux autres sujets: le tourisme, la culture, les énergies nouvelles. La mer regorge de richesses. La France a une ambition maritime; elle est le deuxième domaine maritime mondial. Mes chers collègues, n'oubliez pas que nous pourrions demain faire valoir toutes ces richesses et le rayonnement qu'elles nous procurent si nous sacrifions nos pêcheurs! (*Applaudissements sur les travées de l'UMP. – Mme Odette Herviaux et M. Jean-Claude Merceron applaudissent également.*)

Mme la présidente. La parole est à Mme Odette Herviaux.

Mme Odette Herviaux. Madame la présidente, monsieur le ministre, mes chers collègues, je tiens à mon tour à saluer l'initiative du groupe UC-UDI. Je remercie en particulier M. Merceron des propos très techniques et très complets qu'il a tenus, ce qui nous permet de laisser parler nos émotions et d'exprimer des réactions à chaud.

Nous sommes tous d'accord pour dire que nous avons besoin de la mobilisation des parlementaires nationaux pour défendre la pêche. Nous devons aider le Gouvernement à défendre les priorités qu'il s'est fixées, et je regrette que ce débat, qui a lieu à la veille de la suspension des travaux parlementaires, n'ait pas attiré plus de monde dans cet hémicycle.

Mes deux collègues qui sont intervenus avant moi à cette tribune ont l'un et l'autre déploré les positions dogmatiques du Parlement européen. Il est sûr que, si ce dernier avait une meilleure connaissance du monde de la pêche, du monde des pêcheurs, de la réalité de la « maritimité » sur certaines de nos façades, nous n'en serions pas là.

Je rappelle, puisque ce débat a cours aussi bien à Bruxelles qu'ici, que certains parlementaires ont rencontré la commissaire européenne Mme Damanaki; parmi nous se trouvait l'actuel ministre chargé de la mer et de la pêche, qui était alors député. À l'issue d'un débat très vif, voire assez dur, Mme Damanaki nous a répondu qu'il serait toujours impossible de discuter avec nous, Français, puisqu'elle défendait les poissons, alors que, nous, nous défendions les pêcheurs! C'est une vision erronée, parce que, si l'on défend les pêcheurs, on défend aussi la pêche et les poissons.

MM. Jean-Claude Merceron et Bruno Retailleau. Absolument!

Mme Odette Herviaux. Monsieur Retailleau, vous avez souligné que les pêcheurs étaient des gens intelligents.

M. Marcel-Pierre Cléach. C'est vrai!

Mme Odette Herviaux. S'il est vrai que, durant des années, ils ont exagéré, ils savent aujourd'hui que leur avenir dépend entièrement de la survie des espèces. Ils sont donc partie prenante à la recherche et aux efforts déployés en faveur d'une défense globale.

Il est toujours bon de parler de développement durable, mais, si l'on aborde ce problème, qui a aussi une dimension économique et sociale, par le petit bout de la lorgnette, c'est-à-dire du seul point de vue de la préservation de la biodiversité, nous n'irons pas vers des lendemains qui chantent!

Cette vision du développement durable comme d'un trépied indispensable – biodiversité, économie, approche sociale – nous permet de dire qu'il faut aller au-delà des positions du Parlement européen.

J'espérais beaucoup de la nouvelle façon de travailler en Europe et du nouveau positionnement du Parlement européen. Sur la politique agricole commune par exemple, j'estime que le Parlement a pris une position intelligente et un effort important a été consenti. On a avancé sur l'équilibre nécessaire entre les trois pôles du développement durable.

En revanche, sur la pêche, je fais partie de ceux qui ont été très déçus par le durcissement du Parlement européen, alors que les propositions de Mme Damanaki étaient déjà absolument intenable pour notre pays et d'autres pays européens.

M. Bruno Retailleau. Hélas !

Mme Odette Herviaux. Cette semaine a vu plusieurs réunions d'importance se tenir sur l'initiative de la présidence irlandaise : un Conseil des ministres de la pêche de l'Union européenne et un trilogue informel.

Sur les sujets cruciaux qui ont déjà été abordés – rendement maximum durable, rejets, régionalisation, modernisation de la flotte, plans pluriannuels –, notre ministre fait preuve d'une cohérence et d'une détermination qui permettront, je l'espère, d'aller vers une position plus raisonnable et plus tenable.

Le parti pris de la Commission européenne est à mon sens dogmatique. Elle a en effet jusqu'à présent superbement ignoré tous les efforts exemplaires consentis par les professionnels de la mer, en lien avec les scientifiques, certains groupes d'experts ou des ONG. Tous ces efforts montrent d'ailleurs que les pêcheurs ont pleinement conscience d'avoir destin lié avec la préservation des ressources halieutiques.

C'est pourquoi, même si ce n'est qu'un piètre pis-aller, je me félicite de la position des eurodéputés socialistes français, qui ont voté contre la réforme du règlement général de la politique commune de la pêche, estimant que le texte défendu par le Parlement européen « ne respectait pas l'équilibre entre le renouvellement de la ressource et la pérennité des activités de pêche européenne ».

Si nous approuvons le principe du rendement maximum durable en tant qu'indicateur rationnel pour la préservation de la ressource, le RMD ne sera légitime et accepté que s'il repose sur une appréciation objective, fiable et, surtout, débattue avec les professionnels. Dans cette perspective, nous rejoignons nos collègues députés européens et les ministres des États membres pour souhaiter la mise en œuvre régionalisée de la gestion des pêches.

Enfin, sur le problème des prises accessoires, je réitère notre ferme opposition à l'interdiction totale des rejets à court terme, car il ne fera, au mieux, que déstabiliser la chaîne alimentaire marine naturelle et déplacer le problème à quai, avec la création d'une filière parallèle de farines animales – je redis tout le mal que je pense, non seulement de cette filière, mais aussi des pêcheries qui s'engagent dans cette voie.

Alors que 65 % des produits de la mer consommés en Europe sont importés, l'Union européenne devrait être en première ligne pour mettre un coup d'arrêt à la délocalisation de son appareil productif. Or le débarquement obligatoire de tous les rejets va détruire nos entreprises de pêche et tous les emplois directs ou induits, particulièrement dans les pêcheries multi-spécifiques, bien connues en Bretagne.

Que se passera-t-il lorsque nous devrons importer, non plus 65 %, mais 90 % ou plus de notre consommation de produits de la mer, alors que nous savons très bien que les aliments qui arriveront en Europe ne répondront aucunement aux normes sociales et écologiques que la Commission prétend défendre ?

Comment en outre concilier l'interdiction pure et simple des rejets avec la sécurité et l'aménagement de navires souvent anciens, et avec la sécurité du travail de nos marins à bord ?

Tant pour le RMD que pour la limitation des rejets, au nom d'un développement durable réel, nous réclamons avec M. le ministre chargé de la pêche une mise en œuvre progressive, qui associe pleinement les professionnels de la mer.

Basées sur des calendriers réalistes et respectueux des pêcheries, les propositions du Conseil en la matière vont dans le bon sens et nous satisfont davantage que celles du Parlement.

Nous restons aussi attentifs à la proposition de la Commission européenne visant à supprimer en deux ans les engins considérés comme les plus nocifs pour l'écosystème d'eau profonde, à savoir les chaluts et les filets maillants de fond. Cela s'apparente à un coup de massue supplémentaire contre la filière et contre une pratique qui, chez nous tout du moins, est extrêmement encadrée. Les acteurs de la pêche en eaux profondes ont ainsi engagé une réduction de plus de 50 % de l'effort de pêche qui a permis la reconstitution de trois principaux stocks – la lingue bleue, le sabre noir et le grenadier.

La demande adressée par le président de la commission de la pêche du Parlement européen à la commissaire européenne de procéder à des études d'impact complémentaires apparaît donc comme un moindre mal.

Monsieur le ministre, vous voyez que nous réaffirmons avec conviction notre soutien plein et entier à notre ministre chargé de la pêche pour l'élaboration et la mise en application d'une réforme réellement durable de la politique commune de la pêche, adossée aux trois piliers que sont l'écologie, l'économie et le social.

M. Cuvillier aura notamment l'occasion de défendre cette réforme durable, qui nécessite l'adhésion et la reconnaissance des pêcheurs, lors du prochain Conseil des ministres chargés de la pêche des 14 et 15 mai ; vous pouvez lui transmettre l'assurance de notre soutien, monsieur le ministre !

M. Bruno Retailleau. Du nôtre aussi !

Mme Odette Herviaux. Le montagnard que vous êtes n'ignore pas la signification de la défense équilibrée d'un développement durable ! (*Applaudissements sur certaines travées du RDSE, ainsi que sur les travées de l'UDI-UC.*)

Mme la présidente. La parole est à M. Éric Bocquet.

M. Éric Bocquet. Madame la présidente, monsieur le ministre, mes chers collègues, en juillet 2011, la Commission européenne a engagé le processus de réforme de la politique européenne de la pêche.

Elle a établi, à cette occasion, un bilan sévère mais juste de la politique menée par l'Europe, qui n'a pas su répondre aux enjeux sociaux, environnementaux et économiques du secteur.

La surpêche, la surcapacité, la mauvaise situation économique de nombreuses entreprises du secteur, les problèmes sociaux imputables au déclin des pêcheries dans de nombreuses régions côtières, les conditions de travail dégradées, le vieillissement de la flotte : tout pousse en effet à construire une autre politique.

Cette construction impose selon nous, au-delà de l'approche purement économique d'hier et de son « verdissement » aujourd'hui, une prise en compte des enjeux sociaux.

Le secteur de la pêche, comme bien d'autres secteurs d'activité, montre à quel point il est urgent d'harmoniser par le haut la protection sociale, le statut et la rémunération des travailleurs.

En ce qui concerne la politique européenne de la pêche, telle qu'elle nous est imposée ou proposée – à chacun de trancher selon ses convictions –, on peut constater que, si un consensus se dégage sur l'objectif d'une pêche durable, des divergences se sont cristallisées au fil des mois sur la méthode.

Les analyses divergent, d'une part, sur l'ampleur des problèmes – je pense ici à la question du rendement maximum durable, et c'est dans ce sens que le Sénat avait insisté sur l'importance d'améliorer la connaissance de l'état des stocks halieutiques – et, d'autre part, sur le calendrier et le champ d'application des mesures avancées. Il en va ainsi de nos engagements pris aux sommets de Johannesburg et de Nagoya comme sur la question des rejets ou encore sur l'instauration des zones d'interdiction de pêche.

Dès juillet 2012, le Sénat a adopté à l'unanimité une proposition de résolution exposant la position des sénateurs sur le contenu du projet de la Commission européenne. Nous nous félicitons que notre assemblée ait, en temps et en heure, porté ses remarques.

La procédure de codécision a avancé. Le Parlement a émis ses propositions de modifications du texte de la Commission. Face aux désaccords persistants entre les institutions européennes, le comité de conciliation a été chargé d'aboutir à un accord sur un projet commun.

C'est dans ce contexte que M. Cuvillier a participé, voilà trois jours, au Conseil des ministres de la pêche de l'Union européenne, dont l'objet principal était d'organiser un nouveau tour de table sur la réforme de la politique commune de la pêche.

Au regard du calendrier, le débat que nous avons aujourd'hui, à la demande du groupe centriste, prend donc tout son intérêt pour notre information en temps réel sur la réforme européenne. Nous ne manquerons donc pas de vous poser quelques questions, monsieur le ministre. En revanche, nous sommes conscients que les négociations à huis clos qui vont s'engager ne laisseront que peu de place aux positions de principe que nous allons maintenant réaffirmer ici.

Comme nous avons déjà eu l'occasion de le signaler, y compris en votant, la réforme de la politique de la pêche suscite plusieurs inquiétudes.

D'une part, nous sommes farouchement opposés, et en cela nous suivons la position du Parlement européen, à la proposition de la Commission, qui préconisait de mettre en œuvre, au plus tard le 31 décembre 2013, pour la majorité des stocks gérés dans le cadre de la politique commune de la pêche, un système de concessions de pêche transférables applicable à tous les navires d'une longueur de douze mètres ou plus et à tous les autres navires utilisant des engins remorqués.

À travers cette mesure, c'est l'appropriation privée de ressources collectives qui est actée.

De plus, ce système présente le risque d'encourager la concentration du secteur de la pêche. Nous pensons qu'il faut donc soutenir l'interdiction totale de cette marchandisation des capacités de pêche et ne pas la soumettre à la volonté de chaque État.

D'autre part, l'approche de la Commission européenne et du Parlement consistant à exiger que le RMD soit atteint en 2015 pour tous les stocks est trop brutale. Elle pourrait conduire la France à fermer 50 % de ses pêcheries, avec des conséquences économiques et sociales irréversibles. Pour notre part, nous soutenons l'orientation générale dégagée par le Conseil Agriculture et Pêche, qui prévoyait un report en 2020 et qui distinguait selon les stocks.

Ensuite, nous estimons que le principe du « zéro rejet », qui n'a pas fait l'objet d'évaluations quantitatives ou qualitatives sur la viabilité des entreprises et l'emploi salarié et non salarié, fait courir un risque considérable à la filière en France. Il paraît injustifié de voir l'interdiction s'appliquer aux espèces qui ne sont pas sous quotas.

Lors de l'adoption de la proposition de résolution sur la réforme de la politique européenne de la pêche par l'Assemblée nationale, en janvier dernier, les députés ont à juste titre souligné les problèmes que poserait de surcroît le contrôle de l'application de cette mesure en termes de libertés publiques. Ils ont également dénoncé le coût des équipements de vidéo-surveillance qui devraient être installés sur les bateaux.

Au regard des méthodes de pêche que nous utilisons en France, il est vital d'obtenir une phase de transition afin de réduire les volumes de captures non désirées et d'éliminer graduellement les rejets. Il faut également réfléchir aux exemptions sanitaires à l'obligation de débarquement et procéder à un état des lieux, flotte par flotte.

Il nous semble plus pertinent d'aider la filière à mettre en place des instruments de pêche plus sélectifs et à valoriser les rejets. C'est dans ce sens que notre collègue Gérard Le Cam avait déposé un amendement, adopté par la commission, visant à proposer que « l'organisation commune des marchés permette de mieux réguler les prix au débarquement en criée, et offre des débouchés à l'ensemble des produits pêchés, le cas échéant, par l'activation d'un mécanisme d'intervention et de stockage ».

En ce qui concerne la valorisation des produits non rejetés, un amendement du Parlement européen prévoit que « chaque État membre devrait pouvoir décider d'autoriser ou non la distribution gratuite des poissons débarqués à des œuvres de bienfaisance ou caritatives ». Il nous semble que c'est un minimum et que, là encore, un soutien financier devrait être accordé aux associations concernées.

Enfin, je regrette que la réforme de la PCP ne comporte pas de volet social. La pêche est un secteur qui présente un nombre très élevé d'accidents du travail, par exemple. Il est urgent de procéder à une harmonisation et à une amélioration des règles de travail, de protection sociale et de sécurité à bord. Il est essentiel que cesse la concurrence déloyale qui se fait au détriment des marins-pêcheurs.

Les syndicats de pêcheurs avancent des propositions simples, comme la redéfinition des critères de calcul des jauges pour améliorer la sécurité et préserver l'espace de vie des marins, l'instauration de règles d'hygiène et de sécurité pour la pêche artisanale, ou encore la conditionnalité de l'accès aux soutiens publics à l'application des réglementations.

Pour conclure, je voudrais aborder la question du financement de la politique européenne de la pêche.

Cette question est très importante alors que le nombre de pêcheurs a été divisé par deux en France en trente ans et que plus de 40 % de la disparition des emplois concerne la pêche

artisanale côtière. Si l'Europe impose des contraintes aux pêcheurs pour remplir l'objectif, par ailleurs louable, de préservation des ressources halieutiques, elle ne peut pas faire porter sa politique par la filière. Il est absolument nécessaire d'apporter un soutien financier à l'installation des jeunes, à la modernisation des navires et aux plans de sortie de flotte.

Les moyens alloués au Fonds européen pour les affaires maritimes devraient ainsi être renforcés et la France devrait en recevoir une part plus importante en raison de son poids réel dans la pêche européenne.

Nous aimerions en outre savoir quelles vont être les conséquences sur cet instrument financier des décisions prises à l'aune de l'austérité dans le cadre financier de l'Union européenne.

Nous aimerions également avoir des indications sur la part du Fonds européen pour les affaires maritimes qui sera attribuée à la France.

En effet, si les discussions sur le sujet interviennent en juillet prochain, il nous semble difficile, aujourd'hui, d'acter une réforme de la politique européenne de la pêche dès 2014, alors même que le financement ne sera pas déterminé! (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste et du groupe écologiste, ainsi que sur certaines travées du RDSE.*)

Mme la présidente. La parole est à M. Jean-Claude Requier.

M. Jean-Claude Requier. Madame la présidente, monsieur le ministre, mes chers collègues, permettez à un élu des terres d'intervenir dans ce débat qui intéresse au premier chef les élus du littoral. Mais, comme dirait la chanson, « tous les ruisseaux vont à la mer »... Quand on ferme les paupières, ils deviennent rivières et quand on s'endort en y pensant, on entend gronder l'océan! (*Bravo! et applaudissements.*)

Revenons aux réalités: ce débat a pour objet de faire le point sur les orientations de la future politique commune de la pêche et des négociations en cours.

Considéré à l'échelle nationale, le poids économique de la pêche est peut-être relativement modeste. Cependant, quand on réfléchit à l'avenir du secteur, il faut penser non pas seulement à la production et aux hommes qui partent pêcher en mer, mais aussi à toute l'économie liée à leur activité. Pour le littoral, il est déterminant en termes d'emplois directs et indirects, notamment dans la transformation du poisson. La pêche a également des retombées pour l'économie touristique; elle amène la vie dans nos ports, de Saint-Jean-de-Luz au Croisic et de Boulogne-sur-Mer à Sète. Elle fait donc partie de nos traditions.

Nous devons la défendre contre ceux, à commencer par la Commission européenne, dont la vision semble suggérer qu'il existe une équivalence « pêcheurs-pilleurs ».

En France, la pêche côtière et artisanale représente 80 % de la flottille. Il y a là des marins-pêcheurs qui connaissent leur environnement et ont intérêt, parce qu'ils sont ancrés dans leur territoire, à préserver la ressource pour demain. Ils possèdent un savoir-faire et sont porteurs de solutions pour une pêche durable.

Il faut cependant instaurer un climat de confiance, disposer de constats scientifiques réellement partagés et mettre fin à une approche annuelle qui prive de toute visibilité.

S'agissant de la confiance – et je m'adresse ici à nos collègues du groupe écologiste –, était-il utile de multiplier les communiqués triomphants à la suite de la décision du Parlement européen d'entériner la réforme proposée par la

Commission, ou encore d'accuser les eurodéputés socialistes et UMP français qui ne l'ont pas votée et le Gouvernement de mener un combat d'arrière-garde?

Il n'y a pas d'un côté les amis des poissons et de l'autre les amis des pêcheurs! On peut défendre une vision de la pêche qui prenne en compte à la fois l'aspect environnemental, certes fondamental, et les facteurs économiques et sociaux, tout aussi essentiels.

J'en viens au projet de réforme de la politique commune de la pêche, PCP. Un accord quasi général s'est fait en faveur de l'abandon de la généralisation des concessions de pêche transférables. Nous ne pouvons que soutenir cette position, car la généralisation des CPT favoriserait une gestion spéculative de la ressource halieutique et la concentration des entreprises, au détriment des professionnels qui pratiquent la pêche artisanale.

S'agissant de la mise en œuvre du rendement maximal durable, la position du Parlement européen paraît irréaliste et méconnaît la diversité des situations.

En Méditerranée, la collecte de données fiables, nécessaire pour la bonne mise en œuvre du RMD, semble déjà compromise: non seulement les zones de pêche internationales se superposent, mais, de surcroît, les pêcheries mixtes y constituent la règle. Les stocks ne sont bien connus que pour trois espèces – le thon rouge, le merlu et le rouget-barbet – sur plus de soixante-cinq espèces exploitées.

Monsieur le ministre, il faut des mesures d'accompagnement et des délais raisonnables.

Que dire de l'interdiction des rejets en mer et du calendrier restreint – 2014 à 2017 – de son application progressive? Le Gouvernement s'est résolu à en accepter le principe, mais il eût été plus approprié de faire porter l'effort sur la sélectivité, quitte à prononcer une interdiction stricte si aucun progrès n'était réalisé; les pêcheurs le comprennent bien d'ailleurs.

En outre, la profusion de petits ports dans le bassin méditerranéen rend nécessaire l'aménagement de structures de collecte. Or il semble qu'aucune aide n'ait été prévue pour leur construction.

Pis, l'objectif « zéro rejet » va pouvoir alimenter une filière de farines animales que la France rejette.

M. Bruno Retailleau. Tout à fait!

M. Jean-Claude Requier. Nous attendons donc une position ferme et des mesures d'application réalistes.

Pour terminer sur une note positive, nous sommes satisfaits du récent arbitrage du Premier ministre sur la gestion du Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, FEAMP, qui va, comme nous le souhaitions, dans le sens d'une régionalisation et d'une véritable participation des régions.

Ce fonds doit accompagner les changements structurels nécessaires au développement d'une pêche plus durable; je pense notamment à l'installation des jeunes et au renouvellement de la flotte vétuste, à bord de laquelle les conditions de vie sont indignes, ce qui contribue à expliquer le manque de vocations, par des navires pêchant moins mais mieux et de façon plus rentable.

« Homme libre, toujours tu chériras la mer! », écrivait Baudelaire. Les marins-pêcheurs chérissent toujours la mer mais ils sont de moins en moins libres. Mettre fin à la surpêche tout en donnant un avenir aux pêcheurs, voilà un véritable défi.

Monsieur le ministre, je ne doute pas que le Gouvernement saura faire preuve de sens du dialogue et de pragmatisme pour relever ce défi. (*Applaudissements.*)

Mme la présidente. La parole est à M. André Gattolin.

M. André Gattolin. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, le débat qui nous occupe soulève des enjeux considérables, tant sur le plan social que sur le plan environnemental.

Cela explique sans doute qu'il s'apparente, si vous me permettez cette expression, à un véritable serpent de mer. La réforme de la PCP est en effet attendue depuis de nombreuses années, mais ce n'est que cette année qu'elle est entrée dans ce qui devrait être la phase ultime de sa discussion.

Le Parlement européen s'est prononcé sur l'essentiel des propositions de la Commission, qui font désormais l'objet de discussions entre cette dernière et le Conseil des ministres ; je pense notamment au règlement qui constitue l'armature de la réforme et au texte visant à réorganiser le marché commun de la pêche.

Les nouvelles dispositions concernant le Fonds européen pour la pêche et son financement seront quant à elles étudiées ultérieurement.

La position des écologistes sur ce dossier est connue de tous, quoiqu'elle soit peut-être moins caricaturale que certains l'ont laissé entendre. Notre position s'explique par un chiffre, que nous nous accordons tous et toutes à trouver alarmant : en Europe, 88 % des stocks de poisson sont surexploités. Autrement dit, c'est bien à un pillage des océans que nous assistons.

L'ancienne PCP a échoué. Elle n'a pas permis de gérer correctement les ressources halieutiques, ce qui met en péril la biodiversité marine et la bonne alimentation mondiale, mais aussi les pêcheurs eux-mêmes. Ce secteur est aujourd'hui en déclin en raison de la baisse du nombre des emplois comme des rémunérations. Toutes ces dimensions sont liées, et la situation nous invite à changer radicalement de cap.

Les règles doivent donc évoluer. Elles devront naturellement être déterminées avec tous les pêcheurs – les gros comme les plus petits – pour aller dans le sens d'une gestion durable de la ressource. Cela suppose plusieurs changements structurels qui ne vont pas de soi.

Tout d'abord, les critères d'accès au droit de pêche doivent se fonder sur une économie de la ressource et donner lieu à une contrepartie, à savoir le renouvellement assuré des stocks.

Ensuite, nous devons mettre en place des plans de gestion à long terme basés sur une approche écosystémique, ce qui implique évidemment de collecter des données scientifiques pour établir les fondements d'une gestion durable.

C'est à une pêche de qualité, et donc à une petite pêche, à une pêche artisanale, que la priorité doit désormais être donnée. Les capacités de flotte doivent être proportionnées aux ressources disponibles, et les flottilles doivent être adaptées techniquement à ces nouvelles contraintes.

Nous devons également réfléchir à la mise en place d'une gestion décentralisée et régionalisée de la PCP et de ses moyens, tout en renforçant les mesures de lutte contre la pêche illégale.

À ce stade, je veux rappeler les points centraux défendus par les écologistes.

Les concessions de pêche transférables, CPT, que la Commission européenne souhaitait imposer constituaient notre principal point d'achoppement avec ses propositions initiales. Il s'agissait de pouvoir échanger des droits de pêche sur un marché, dans une logique proche de celle qui prévaut sur le marché du carbone, dont on voit, hélas ! les limites aujourd'hui. Ce système aurait été nuisible à l'exploitation durable des ressources halieutiques, en conduisant à concentrer les droits de pêche au profit de quelques-uns, au détriment de la pêche artisanale. Nous nous félicitons donc que le Parlement européen l'ait rejeté, en renvoyant aux États le soin d'attribuer les droits de pêche selon les modalités qu'ils choisiront.

Monsieur le ministre, j'espère que la France veillera à ce que cette avancée ne soit pas remise en cause lors des ultimes négociations. Je rappelle d'ailleurs que le Sénat, anticipant la réforme, avait adopté dès le 16 juillet 2010 une résolution critiquant les positions prises, en particulier sur ce point précis, par la Commission dans le Livre vert de 2009.

Certaines propositions formulées par les États constituent un autre point d'achoppement pour les écologistes. Je pense notamment à la question de l'interdiction des rejets en mer, qui est un élément central de la réforme initiée par la Commission européenne et que le Parlement européen a soutenue et même renforcée.

Cette mesure reviendrait à interdire purement et simplement les rejets, obligeant les navires de pêche à ramener à terre toutes les quantités pêchées, y compris les poissons aujourd'hui rejetés à l'eau faute de correspondre aux critères de taille et d'espèce – poissons qui, de manière générale, ne survivent de toute façon pas.

Plusieurs gouvernements se montrent opposés à cette interdiction. Les parlementaires écologistes français et européens sont en désaccord avec la position du gouvernement français. À dire vrai, nous souhaiterions même aller plus loin que la proposition actuelle, en couplant cette interdiction des rejets en mer avec l'obligation de déduire des quotas tous les poissons débarqués.

Nous sommes conscients que cette approche suppose que les pêcheurs soient incités à ne pas pêcher les espèces marines indésirables et protégées, par exemple en utilisant des engins plus sélectifs, mais aussi que soient adoptées des mesures propres à éviter la création d'un marché parallèle pour les prises dites accessoires et la pêche illégale.

La mise en œuvre de nos préconisations nécessiterait évidemment des moyens importants, afin d'attribuer des aides à la modernisation des flottilles et même à la mise en place de dispositifs de recherche et de développement renforcés.

Dans la conjoncture actuelle, c'est un des arguments avancés pour repousser cette proposition essentielle. Le manque de moyens n'est pourtant pas nouveau, et il ne doit rien à la conjoncture. Le Fonds européen pour la pêche n'était doté que de 4,3 milliards d'euros pour la période 2007-2013. Cette somme n'est certes pas anodine, mais elle paraît bien insuffisante au regard des enjeux.

Si nous voulons aider les pêcheurs à protéger la ressource, nous devons consentir à renforcer le Fonds européen pour la pêche dans le nouveau cadre financier pluriannuel, en insistant sur les dimensions de modernisation, de réduction et de capacité sélective des flottes européennes.

À ce titre, monsieur le ministre, il serait bon que vous nous éclairiez sur l'avancée des discussions budgétaires entre le Conseil et le Parlement européens, ainsi que sur les montants envisagés à ce stade pour financer la prochaine PCP.

Madame la présidente, monsieur le ministre, mes chers collègues, j'évoquais en introduction un serpent de mer que nous avons bien du mal à attraper, et c'est avec lui que je conclurai.

Une politique adaptée aux enjeux telle que celle que je viens de mettre en avant appartient à une espèce précieuse. Nous ne pouvons partir à sa recherche sans outils adaptés, car nous nous condamnerions à manquer notre cible, à constater qu'elle ne fait pas la maille, à devoir y renoncer alors que les enjeux sont considérables. Faisons en sorte que l'Europe, ses pêcheurs et ses citoyens ne reviennent pas bredouilles d'une quête qui n'a que trop duré. *(Applaudissements sur les traverses du groupe écologiste et du groupe socialiste.)*

Mme la présidente. La parole est à M. Marcel-Pierre Cléach.

M. Marcel-Pierre Cléach. Monsieur le ministre, je suis très heureux de vous retrouver au banc du Gouvernement. Je salue l'ancien collègue, à qui je suis tenté de dire qu'il y a loin du logement social au cabillaud et à l'omble chevalier! *(Sourires.)*

La pêche est une activité essentielle, un acte fondamental de subsistance, aux côtés de l'agriculture et de la chasse. Elle est aussi ancienne que l'humanité. Elle représente 20 % de l'apport en protéines animales de la population mondiale et en est la principale source pour un milliard d'êtres humains, essentiellement dans l'hémisphère Sud.

La pêche constitue également un prélèvement considérable sur la production vivante de notre planète. Le prélèvement sur les stocks sauvages pose directement la question de la durabilité. Or, sur une planète couverte à 70 % d'océans, l'homme est arrivé à la limite de son exploitation. Nous sommes donc contraints d'organiser la gestion des océans, richesse de l'humanité dont on commence à percevoir, bien tardivement, le caractère précieux et irremplaçable.

Nous sommes d'autant plus contraints de nous intéresser à ces enjeux que les pêcheries maritimes sont globalement en crise.

Les questions posées par la gestion des pêches n'ont pas qu'une dimension mondiale. Elles se posent bien évidemment aux niveaux français et européen. La PCP a été créée en 1983, à l'issue d'une négociation entre la Commission européenne et les États membres.

Cette politique s'appuie sur les rapports des scientifiques spécialisés, la pêche étant l'un des secteurs les plus gouvernés par la science. En effet, sur quoi fonder une décision de gestion, sinon sur des données scientifiques? Et qui peut prendre une décision publique, sinon les représentants élus en charge de l'intérêt général?

La pêche est la dernière activité de chasse-cueillette dans la nature sauvage. Ce fut longtemps une activité sans frein, les hommes prélevant autant que possible dans la mesure où la ressource paraissait infinie. Ce n'est plus le cas aujourd'hui. Dans plusieurs régions, les stocks semblent avoir été exploités

au-delà du raisonnable, ce qui met en danger certaines espèces et même la biodiversité marine, ainsi que l'ont récemment rappelé, dans un livre intitulé *Mange tes méduses!*, Philippe Cury et Daniel Pauly, deux des plus grands chercheurs français en la matière.

En effet, petits poissons et méduses se mangent mutuellement à l'état de larves. En temps normal, cela permet la régulation de la population des méduses. Cependant, en cas de surpêche, la disparition des espèces pélagiques entraîne une augmentation du nombre de petits poissons et de méduses. Leur prolifération empêche le renouvellement des réserves halieutiques, menaçant ainsi la pêche. C'est le cas dans la mer du Japon, dans la mer Noire et dans la Méditerranée, où 92 % des espèces sont surexploitées, la survie du thon rouge ne tenant qu'à l'application rigoureuse des mesures de limitation des captures édictées par la Commission européenne.

Cette situation gravissime de l'état des stocks halieutiques n'est pas discutée. Les rapports annuels du CIEM, le Conseil international pour l'exploration de la mer, les rapports de la FAO, le dernier rapport de la Cour des comptes européenne soulignent que la politique commune de la pêche, non seulement n'a pas donné les résultats escomptés, mais s'est même traduite par un échec, malgré certaines améliorations constatées sur plusieurs stocks, à savoir là où les limitations de captures ont été observées et où la pêche a été organisée et appliquée par les pêcheurs eux-mêmes, pour la langoustine par exemple.

Ainsi la Cour européenne regrette-t-elle les faiblesses affectant la fixation des objectifs pour l'Espagne, la Pologne, le Portugal et le Royaume-Uni, ainsi que le financement européen de certains équipements des navires, qui aboutissent en fait à faciliter et à augmenter les captures.

En outre, elle déplore les faiblesses affectant la conception et la mise en œuvre des programmes de déclassement des navires ainsi que les insuffisances, voire les omissions, des rapports annuels des États membres qui ne permettent pas aux organisations européennes d'instaurer un équilibre amélioré entre la capacité de pêche et les possibilités offertes par l'état des stocks.

La Cour souligne à plusieurs reprises que la surcapacité de la flotte de pêche européenne reste une des causes principales de l'échec de la PCP en ce qui concerne la viabilité des activités de pêche. De plus, elle émet une série de recommandations tendant à la mise en place de mesures plus fermes pour rechercher un meilleur équilibre entre capacités et possibilités.

Le rapport Poséidon, document incontestable établi par le secrétariat général de la mer, concluait déjà en 2006 que seul le passage à la gestion durable permettrait la rentabilité et induirait un climat européen rasséréiné. À cet égard était pointée la nécessité « d'équilibrer la flotte par rapport aux ressources exploitées, de la faire évoluer techniquement vers l'utilisation d'engins plus sélectifs, vers plus de sécurité, et d'améliorer l'encadrement de l'accès aux pêcheries ».

Les difficultés de la pêche française sont connues: elle fournit à peine 15 % de la consommation nationale, perd des navires et des emplois chaque année, et, du fait de sa spécialisation chalutière, elle est beaucoup plus vulnérable face à la hausse du coût de l'énergie et à la volonté d'accroître la sélectivité.

En situation de crise, les pêcheurs, qui ont constaté le retour du cabillaud dans l'Atlantique Nord-Est, sont de moins en moins enclins à comprendre et à accepter les dernières dispositions de la PCP, notamment en ce qui concerne l'interdiction des rejets, le cap de 2015 pour atteindre le rendement maximum durable et l'expérimentation, abandonnée depuis, des quotas transférables.

Ils y sont d'autant moins disposés qu'ils ont, en outre, l'impression que tous les pays européens ne sont pas aussi respectueux que la France des règles en vigueur. En effet, ils se trouvent souvent concurrencés sur les lieux de pêche par des « navires fantômes ».

Il n'en reste pas moins que la pérennité de leurs activités dépend de la durabilité des stocks halieutiques et que ceux-ci sont en grand danger. Ils le savent bien, d'ailleurs, car ils le constatent à chaque campagne de pêche. Mais ils ont aussi observé que les mesures de restriction ou de fermeture de certaines pêcheries ont permis, dans certaines zones, la reconstitution de stocks.

Les représentants des pêcheurs participent à toutes les concertations et discussions européennes et nationales. Ils ont appris à travailler avec les scientifiques de l'IRD, l'Institut de recherche pour le développement, et de l'IFREMER, l'Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer, pressentant qu'il n'y a guère d'autres choix que d'accepter la plupart des mesures préconisées par les scientifiques spécialisés et mises en œuvre par les autorités européennes et nationales.

Il leur appartient, ainsi qu'aux autorités nationales, de faire envers eux œuvre de pédagogie et de définir ensemble les mesures applicables aux différentes pêcheries, les spécificités à prendre en compte, les délais à retenir et les financements à mettre en place pour sauver l'un des plus beaux métiers du monde. Il s'agit d'une tâche difficile, mais rien ne serait pire qu'une attitude de contestation systématique et qu'une politique de l'autruche ou d'atermoiements.

Les pêcheurs doivent être considérés et leur expérience prise en compte ; les scientifiques doivent être entendus et les représentants professionnels écoutés, mais le politique, en charge de l'intérêt général, lequel dépasse ici notre seul territoire pour rejoindre une donnée essentielle du système terre, devra prendre les décisions courageuses mais nécessaires à la survie de nos pêcheries et donc des populations qui en vivent.

Comme vous le savez, le Parlement européen a adopté, le 6 février dernier, par 502 voix pour, 137 voix contre et 27 abstentions, les fondements d'une politique commune de la pêche à même de lutter contre la surpêche et de réguler les stocks halieutiques.

Les députés européens ont posé en principe qu'il ne fallait plus outrepasser les quotas au-delà desquels les stocks de poissons ne peuvent se reconstituer, mais qu'il fallait, au contraire, respecter les rendements maximum durables. Ils ont voté l'interdiction des rejets et donc revu à la baisse les quotas de pêche à partir de 2015, afin d'atteindre un niveau de renouvellement au-delà du RMD dès 2020.

Les eurodéputés français socialistes et UMP ont voté contre ces dispositions, conformément d'ailleurs à la position du Gouvernement et aux souhaits de plusieurs de mes éminents collègues qui connaissent bien les problèmes de la pêche française et qui ont fait partager au Sénat leurs convictions, exprimées dans une résolution adoptée le 3 juillet 2012.

Cette dernière tend à souligner l'insuffisance des connaissances scientifiques, moins de la moitié des stocks européens ayant fait l'objet d'une étude et d'un diagnostic, pour s'opposer à l'interdiction des rejets et à la mise en place, même à titre expérimental, des concessions de pêche transférables. Cependant, la légitimité de la démarche tendant à atteindre les RMD y est reconnue, sous réserve que plus de temps soit laissé aux opérateurs. Par ailleurs, la prise en compte de l'aquaculture dans la PCP est à juste titre saluée.

Enfin, la résolution préconise, concernant la connaissance des stocks halieutiques, une co-expertise entre scientifiques et professionnels, proposition qui figurait d'ailleurs dans le rapport que j'avais fait en 2008 pour le compte l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, et que j'avais intitulé *Marée amère – déjà!*

L'ensemble de ces propositions figurent également dans l'avis de notre excellent collègue Gérard Le Cam, rendu au nom de la commission des affaires économiques du Sénat, le 22 novembre 2012, dans le cadre de la préparation de la loi de finances pour 2013. Il y évoque la brutalité des mesures européennes, la concurrence déloyale qui sévit sur les mers et la variabilité annuelle des quotas, qui empêche toute prévision.

Il y a donc une position française constante qui rassemble les professionnels, les parlementaires et les ministres successifs. C'est un peu, malgré quelques évolutions, le front du refus!

Sans doute cela part-il de louables intentions – préserver l'industrie de la pêche, le travail des pêcheurs et, partant, l'économie de nos zones côtières, ainsi que le savoir-faire français en la matière –, mais est-ce vraiment rendre service au monde de la pêche que de vouloir ignorer la réalité pour gagner du temps? Pour ma part, je ne le crois pas, car ce sont les arguments des scientifiques, regroupés au sein de l'Association française d'halieutique et, surtout, du CIEM, qui ont servi de base aux propositions de la commissaire chargée de la pêche adoptées par le Parlement.

Ces scientifiques, tout en soulignant l'indispensable poursuite de la maîtrise des prélèvements, constatent d'ailleurs les quelques progrès enregistrés et saluent les efforts réalisés. Ainsi, ils rappellent que la pression de la pêche a diminué de manière significative pour plusieurs grands stocks européens. Dans l'Atlantique, l'objectif d'un effort de pêche conforme au RMD est désormais atteint pour 50 % des stocks ayant fait l'objet d'une évaluation complète, preuve qu'une gestion rigoureuse permet d'atteindre les objectifs fixés.

M. Thierry Repentin, *ministre délégué chargé des affaires européennes*. Bien sûr!

M. Marcel-Pierre Cléach. Mais la situation reste fragile : la baisse de la pression de pêche ne s'est pas encore traduite par une augmentation équivalente des stocks. D'ailleurs, la moitié des captures européennes proviennent de stocks n'ayant pas encore été évalués.

En s'appuyant sur ces avis, la Commission européenne propose une augmentation des quotas pour 2013 pour seize stocks et une diminution ou un maintien pour quarante-sept autres. Cet objectif traduit bien la situation actuelle : les stocks restent fragiles, et il importe de poursuivre dans la durée la baisse de la pression de pêche.

À l'occasion de l'établissement de mon rapport sur l'état des ressources dans le monde, j'ai pu rencontrer les plus grands chercheurs spécialisés en halieutique, en France, aux États-Unis, au Canada, au Chili, au Pérou, dans les pays scandinaves.

J'ai étudié leurs travaux, appréciant leur sincérité et leur désintéressement. Sachez, mes chers collègues, que leurs conclusions sont absolument unanimes sur la fragilité extrême des pêcheries dans le monde entier et sur l'urgence qu'il y a à mettre en œuvre une politique de long terme, malgré les difficultés, que je n'occulte pas, qu'une telle politique entraîne sur le court terme.

J'ai constaté les conséquences pour l'Est canadien de la disparition totale du hareng et de la morue : pour la morue 810 000 tonnes pêchées en 1968, puis effondrement total et fermeture de la pêche en 1992 ; pour le hareng, 1 000 000 de tonnes pêchées avant la Première Guerre mondiale, puis effondrement et fermeture de la pêche en 1970.

En Namibie, dans la zone océanique côtière du Nord-Benguela, on pêchait 1 500 000 tonnes de sardines en 1960. La dernière campagne scientifique d'évaluation de 2007 n'a compté que deux sardines dans tout l'écosystème de la zone !

M. Jean Desessard. C'est significatif !

M. Marcel-Pierre Cléach. Hélas, oui ! Les stocks halieutiques sont en détérioration continue. L'acidification des océans et la pollution s'ajoutent à la surpêche pour nous conduire à une situation qu'il ne sera bientôt plus possible de redresser.

Je n'ignore pas les difficultés qui frappent les flottes françaises, la dureté du métier de pêcheur, les angoisses des familles. Je mesure non seulement l'importance du maintien de l'activité de pêche pour nos territoires côtiers, mais aussi la difficulté, voire le sentiment d'indécence, que ressentent les responsables politiques à demander des efforts supplémentaires à une profession traversée par des crises récurrentes.

Néanmoins, j'ai acquis la conviction que seule une politique de vérité et de long terme autorisera la restauration des stocks halieutiques d'ici à 2020, voire au-delà, et, partant, la renaissance économique et sociale du secteur.

Les décisions du Parlement européen vont dans ce sens, et je souhaite que les responsables français, vous, mes chers collègues élus des régions côtières, vous, monsieur le ministre, trouviez les chemins des négociations et des adaptations nécessaires pour pouvoir appliquer, dans le temps, progressivement, en prenant les mesures d'accompagnement et de soutien adéquates, les régulations qui permettront à tous les acteurs de la pêche non seulement de sauver leur métier, mais aussi de participer à notre avenir commun. (*Applaudissements.*)

Mme la présidente. La parole est à Mme Frédérique Espagnac.

Mme Frédérique Espagnac. Madame la présidente, monsieur le ministre, mes chers collègues, je placerai mon intervention sous l'angle particulier des difficultés rencontrées par la pêche artisanale française, notamment dans mon département, les Pyrénées-Atlantiques.

Le 6 février dernier, le Parlement européen a arrêté sa position sur la politique européenne de la pêche pour la période 2014-2020.

À une très large majorité – 502 voix pour, 137 contre –, les députés européens ont réaffirmé leur volonté de changer radicalement la politique actuelle pour une politique qui doit « empêcher, réduire au minimum et éliminer dans toute la mesure du possible les captures indésirées ».

Ils ont par ailleurs souhaité promouvoir tant « une répartition équitable des ressources marines afin de contribuer à garantir un niveau de vie équitable et le respect de normes sociales aux personnes qui sont tributaires des activités de pêche » que « les activités de pêche côtière à petite échelle ».

Sur le plan de la gouvernance, ils ont souligné la nécessité de l'adoption d'une approche décentralisée et régionale en matière de gestion des pêches et de l'implication des parties prenantes, en particulier les conseils consultatifs et les partenaires sociaux, à toutes les étapes, de la conception à la mise en œuvre des mesures.

Dans le même temps, nos collègues socialistes au Parlement européen, particulièrement notre collègue Isabelle Thomas, qui mène avec talent un important travail pour la préservation de la pêche artisanale – qu'elle en soit remerciée ! –, tentaient d'aller plus loin en proposant notamment d'ajouter une classification propre aux micro, petites et moyennes entreprises, ainsi que le critère du patron dit « embarqué ».

Monsieur le ministre, ne nous y trompons pas, le nombre élevé d'embarcations impliquées, la grande diversité des techniques de pêche comme celle des pêcheries posent des exigences et des défis considérables à la petite pêche en termes de gestion.

Nous devons aussi impulser l'élaboration d'un programme communautaire d'appui à la pêche artisanale par l'articulation de divers instruments, notamment sur le plan financier, qui viseront à donner une réponse aux problèmes spécifiques de ce segment en s'appuyant sur une gestion durable et de proximité des pêcheries impliquées.

Prenons garde également à garantir l'accès de ces mesures au plus grand nombre et pas seulement aux armateurs les plus puissants. En effet, nous savons que, pour les représentants de la pêche artisanale, l'accès aux documents n'est pas simple et l'information relative au partage des quotas presque impossible à obtenir.

Ne nous leurrions pas : compte tenu des fragilités et de la vulnérabilité accrue, ces dernières années, de la pêche traditionnelle dans notre pays, cette activité se trouve encore plus exposée à certains types d'impacts extérieurs ou à des modifications subites de la disponibilité des ressources que les flottes dites plus compétitives.

C'est pourquoi il est impératif de créer des mécanismes spécifiques d'appui, actionnables rapidement dans des situations d'urgence telles que les catastrophes naturelles ou l'augmentation subite du prix des combustibles.

Monsieur le ministre, mes chers collègues, entendons enfin leurs demandes : il est grand temps de placer les acteurs d'une pêche artisanale, durable et à faible impact, au cœur de l'avenir des politiques européennes. Accordons enfin le droit de pêcher à ceux qui ont la pratique la plus durable ! (*Applaudissements.*)

Mme la présidente. La parole est à M. Maurice Antiste.

M. Maurice Antiste. Madame la présidente, monsieur le ministre, mes chers collègues, ce débat sur la politique européenne de la pêche est l'occasion pour moi de rappeler l'extrême importance de ce secteur d'activité en Europe et, plus encore, dans nos territoires d'outre-mer.

La France est le second pays au monde, en termes de surface maritime, avec près de 11 035 000 kilomètres carrés, juste derrière les États-Unis, avec leurs 11 351 000 kilomètres carrés : elle doit cet important espace maritime à la diversité géographique de ses départements et collectivités d'outre-mer.

Monsieur le ministre, vous connaissez tout mon intérêt pour les questions européennes relatives à ce sujet, les décisions prises ayant inévitablement et invariablement des conséquences importantes pour le secteur dans les DOM, l'application de la réglementation communautaire de la pêche mettant parfois nos marins-pêcheurs professionnels en difficulté.

Nous savons tous que la politique commune de la pêche, la PCP, est une des politiques les plus intégrées de l'Union européenne, puisqu'elle constitue même, pour partie, une compétence exclusive de l'Union.

Il n'est pas question pour moi de remettre en cause les objectifs de la PCP, construite autour de la notion de rendement maximal durable, belle synthèse entre la nécessité de préserver les ressources halieutiques et l'activité des pêcheurs.

D'ailleurs, les diverses révisions de cette politique européenne ont permis aux États membres de prendre conscience de la gravité de la situation et de la nécessité d'une réaction pour contrer les effets néfastes de la politique menée jusqu'alors. L'urgence de la mise en œuvre d'une réforme d'envergure, indispensable pour la survie du secteur, est donc connue.

Cependant, cette réglementation, conçue pour l'ensemble des zones de pêche de l'Union européenne, est inadaptée aux régions ultrapériphériques, les RUP. Pourtant, outre-mer, la pêche est principalement artisanale ; elle représente 20 % des effectifs de marins-pêcheurs français et 35 % de la flotte artisanale nationale, et elle constitue un véritable facteur de lien social.

Deux dispositifs sont particulièrement pénalisants pour les « petits pêcheurs » : l'un relatif au temps de travail, l'autre à l'aide aux constructions navales.

Concernant le temps de travail, l'articulation entre la législation nationale sur la durée du travail et la législation européenne sur les temps de marée, c'est-à-dire de pêche en mer, est difficile et parfois contradictoire.

La réglementation est rendue plus complexe encore dans les DOM par le fait que l'accord collectif du 28 mars 2001 sur la pêche artisanale et l'armement coopératif, qui permet de comptabiliser le temps de travail en jours de pêche plutôt qu'en heures de travail, ne s'y applique pas, exception faite de Mayotte. Les différents niveaux de réglementation atteignent une telle complexité qu'il est impossible de s'y retrouver.

Nous comptons sur vous, monsieur le ministre, pour établir une plus grande clarté.

Le deuxième sujet concerne l'aide aux constructions navales. La réglementation sur ce point est à la fois fluctuante et inadaptée. L'actuel Fonds européen pour la pêche interdit toute aide publique à la construction de bateaux de pêche. Or la situation des DOM présente des caractéristiques spécifi-

ques : le difficile accès au secteur bancaire pour la modernisation de la flotte, les surcoûts quotidiens de production liés à l'éloignement, les dégâts provoqués par la pollution au chlordécone constituent autant de sérieux handicaps au développement de la filière.

Cette réglementation, logique dans un cadre strictement européen, n'est pas adaptée aux DOM, puisque la plupart de nos bateaux de pêche mesurent moins de sept mètres.

La région Martinique, alors qu'elle en a les moyens et qu'elle a mis en place des dispositifs d'aide, est contrainte de respecter cette directive. Cependant, elle accorde des aides à la modernisation ou à la sécurité à bord.

Pour les îles, la pêche est évidemment un atout qui doit être valorisé, car elle est naturellement sélective, donc durable, avec des zones de cantonnement qui permettent de protéger la ressource. Or l'alignement des RUP sur une politique fondée sur les diagnostics des pêches d'Europe continentale et des surcapacités des flottes empêche de saisir les opportunités de développement existant dans les DOM.

La réforme de la PCP et celle du futur Fonds européen pour les activités maritimes et la pêche, le FEAMP, sont l'occasion d'adapter ces règles à la spécificité de nos départements, comme le déclarait la Commission européenne en 2008 lorsqu'elle affirmait, dans sa communication intitulée *Les Régions ultrapériphériques : un atout pour l'Europe*, qu'« il est nécessaire de soutenir le développement de secteurs porteurs dans lesquels les RUP possèdent des potentiels de spécialisation et des avantages comparatifs forts. [...] Les RUP possèdent par ailleurs des ressources halieutiques riches et relativement préservées ».

Dans le cadre de la délégation sénatoriale à l'outre-mer, j'ai été coauteur d'une proposition de résolution européenne visant à obtenir la prise en compte par l'Union européenne des réalités de la pêche des régions ultrapériphériques françaises, proposition devenue résolution du Sénat le 3 juillet 2012.

Monsieur le ministre, dans les régions précitées, restaurons l'aide à la construction de navires, maintenons les aides aux investissements à bord des navires du type de celles accordées par le FEP, restaurons les financements publics pour les dispositifs de concentration de poissons, ou DCP, collectifs et mettons en cohérence les politiques et les instruments communautaires – Fonds européen de développement, Fonds européen pour la pêche, accords de partenariat économique... – déployés par bassin.

Monsieur le ministre, quelle est votre position sur ces réflexions, qui doivent être intégrées dans la future PCP ? Les pêcheurs de nos régions ont besoin de vous ! L'Europe est sourde, et depuis longtemps, à leur cri séculaire. Personnellement, je mène un combat sur ces questions depuis plus de quinze ans ! Aidez nos pêcheurs à avoir envie de vous faire confiance ! Quant à moi, je compte sur vous et je reste à votre disposition pour la suite du combat. (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste et du groupe écologiste. – M. Éric Bocquet applaudit également.*)

Mme la présidente. La parole est à Mme Laurence Rossignol.

Mme Laurence Rossignol. Madame la présidente, monsieur le ministre, mes chers collègues, je crains qu'il ne m'appartienne aujourd'hui d'être la porte-parole du *lobby* des poissons, encore que mon collègue du groupe Europe-Écologie-Les Verts se soit employé à les défendre tout à

l'heure. Ce *lobby* étant peu bruyant, vous me l'accorderez, et peu actif devant les sous-préfectures, il faut bien que quelqu'un assume ce rôle! (*Sourires.*)

Il me paraît d'autant plus important de le faire que je ne suis pas sûre que le monde des pêcheurs, parce qu'il s'agit de la ressource qui assure son activité économique, soit *a priori* porté à veiller à la reproduction de cette ressource, de même qu'il n'est pas sûr que les agriculteurs aient toujours su se protéger et protéger les terres et les nappes phréatiques des intrants phytosanitaires, de même qu'il n'est pas sûr que les constructeurs automobiles aient été les mieux placés pour nous protéger des émissions de CO₂!

Notre rôle consiste d'ailleurs à réguler ce qui n'est pas spontanément régulable, dans un monde où la surpêche est le corollaire de la surconsommation de poisson. Il faut le dire, nous consommons trop de poisson!

La pêche, d'un point de vue économique, présente la spécificité d'être la dernière activité de cueillette sur un stock sauvage, dont nous ne contrôlons ni la production ni la reproduction.

Il est nécessaire de rappeler quelques chiffres concernant la réserve halieutique : 47 % des stocks évalués dans le nord-est de l'Atlantique et 80 % des stocks évalués en Méditerranée sont menacés de surpêche.

J'y ajouterai quelques chiffres traduisant le poids macroéconomique de la pêche dans notre pays. Cette activité est certes importante, mais elle est subventionnée à hauteur de 80 % de son chiffre d'affaires : 875 millions d'euros de subventions sont versés, alors que l'ensemble du secteur dégage un chiffre d'affaires de 1,1 milliard d'euros. Ce taux est très élevé : l'agriculture, qui est souvent montrée du doigt, n'est subventionnée qu'à hauteur de 30 %!

L'objet de mon propos n'est pas de dénigrer les marins-pêcheurs, mais de faire remarquer que ce secteur perçoit environ 6 000 euros de subventions par emploi, sachant que les subventions sont réservées à la pêche industrielle et semi-industrielle, la pêche artisanale côtière n'en bénéficiant pas.

En effet, la France a adopté une définition de la pêche artisanale un peu particulière : alors que, partout ailleurs, la taille des bateaux de cette catégorie est limitée à douze mètres, en France la limite est fixée à vingt-quatre mètres. Notre pêche « artisanale » est donc en large partie semi-industrielle, et c'est elle qui draine la grande majorité des subventions.

Je rappelle ces éléments, parce qu'un tel niveau de subventions nous permet de disposer des outils économiques, financiers et budgétaires d'intervention pour penser l'accompagnement et la transition d'une activité qui, aujourd'hui, n'est plus adaptée aux nécessités de la préservation de la biodiversité.

Envisager la politique commune de la pêche suppose donc de penser la pêche à l'horizon de 2020 et non pas de continuer simplement à subventionner les pêcheurs pour préparer leur propre disparition. Il nous faut penser la pêche durable comme on pense l'agriculture durable : l'agriculture intensive a exploité les sols, la pêche intensive exploite la ressource ! Or ce que fait aujourd'hui Stéphane Le Foll pour l'agriculture prouve qu'il est possible de promouvoir une agriculture biologique en partenariat avec le monde agricole traditionnel.

C'est la raison pour laquelle j'estime que nous n'aurions rien eu à perdre à soutenir la position du Parlement européen, qui permet de viser la fin de l'érosion des écosystèmes à l'horizon de 2015 et la reconstitution des stocks à partir de 2020.

Il faut d'abord réduire puis éliminer les captures indésirées. Je ne comprends pas la crispation de certains de nos collègues sur la question de l'interdiction des rejets...

Mme Odette Herviaux. Vous ne travaillez pas sur un bateau!

Mme Laurence Rossignol. Peut-être, mais il existe de très nombreuses activités que je n'exerce pas et sur lesquelles je suis appelée à légiférer. Fort heureusement, je ne suis pas supposée les exercer pour être compétente et légitime en tant que parlementaire!

Je sais simplement que, selon les évaluations des scientifiques, un quart du prélèvement est aujourd'hui rejeté. L'interdiction des rejets est indispensable, ne serait-ce que pour garantir la transparence nécessaire aux travaux des scientifiques.

Je ne comprends pas non plus le débat sur les farines animales, car les mêmes qui s'opposent à l'interdiction des rejets y voient une monstruosité voulue par les groupes industriels.

L'Union européenne, dans un souci d'équité avec les nouveaux États membres, a autorisé l'aquaculture et contribué à son développement. Nous importons aujourd'hui 92 % des farines utilisées pour l'aquaculture : quel problème y aurait-il à fabriquer ces farines en Europe, avec nos propres rejets?

S'agissant de la pêche profonde, l'Union européenne va en effet être amenée à se déterminer par rapport aux préconisations de l'ONU.

En six ans, la pêche profonde a épuisé plus de 80 % des ressources halieutiques en eau profonde dans l'Atlantique Nord-Est.

En outre, je signale que, pour la pêche en eau profonde, le ratio s'établit à 3,5 kilogrammes de fioul par kilogramme de capture, alors que ce ratio s'établit à 1,5 pour les autres activités de pêche.

Le lien doit donc être établi entre le développement de cette activité et le dérèglement climatique, et nous serions bien inspirés de soutenir les préconisations de l'ONU dans ce dossier!

Pour conclure, dans ce débat sur la politique européenne de la pêche, notamment sur la question de l'interdiction des rejets, je ne peux m'empêcher de percevoir comme l'expression d'une forme de scepticisme à l'égard de la pertinence des conclusions des scientifiques sur l'épuisement des ressources halieutiques. Cette attitude n'est pas sans me rappeler celle des climato-sceptiques, qui ont longtemps retardé la mise en œuvre d'une politique destinée à combattre le dérèglement climatique, politique encore relativement insuffisante compte tenu des projections établies pour les trente années à venir.

Je crains donc que la défense à tout crin des marins-pêcheurs et de la pêche comme activité industrielle ne soit pas le meilleur service à rendre à cette activité, au moins dans une perspective durable. (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste. – MM. André Gattolin et Marcel-Pierre Cléach applaudissent également.*)

Mme la présidente. La parole est à M. Serge Larcher.

M. Serge Larcher. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, la pêche constitue une activité essentielle dans l'ensemble de nos outre-mer, y compris en Guyane, seul territoire non insulaire.

C'est un secteur traditionnel, mais porteur d'innovations, qui joue un rôle économique et social vital. Je rappelle que la pêche ultramarine représente une part importante de la pêche nationale, avec près de 35 % de la flotte artisanale française et 20 % des effectifs de marins-pêcheurs.

Pêche hauturière, pêche palangrière, pêche côtière, comme dans d'autres secteurs économiques, cette activité est marquée par la diversité des situations, selon les bassins maritimes et les collectivités considérées, et par de fortes différences avec la pêche des flottes européennes.

Comment assimiler pêches ultramarines et pêche européenne? Il y a là une aberration, quelles que soient les perspectives : de l'état de la ressource à la structure de la flotte, en passant par les techniques de pêche ou la sociologie du monde de la pêche, le décalage est manifeste! Pourtant, nous avons le plus grand mal à le faire admettre à Bruxelles en vue d'obtenir un traitement différencié.

C'est pourquoi notre délégation à l'outre-mer, inquiète du sort qui serait réservé à la pêche des régions ultrapériphériques dans la réforme de la politique commune de la pêche, a pris l'initiative, en mai 2012, il y a presque un an déjà, de faire adopter par le Sénat une résolution européenne, afin d'épauler le Gouvernement dans ses négociations à Bruxelles et d'obtenir une meilleure prise en compte des réalités différentes de la pêche dans les outre-mer.

L'élaboration de cette résolution avait été confiée à nos excellents collègues Maurice Antiste et Charles Revet. (*M. André Gattolin applaudit.*)

Avec la commission des affaires européennes, nous avons demandé l'organisation d'un débat, qui a eu lieu le 12 juillet dernier. Qu'est-il advenu depuis?

Le ministre des outre-mer, Victorin Lurel, qui a été entendu par notre délégation le 19 mars dernier, a annoncé des négociations bien engagées. Il semble cependant que la Commission européenne, tout en faisant quelques concessions de principe, campe sur son hostilité envers les aménagements quand on passe aux mesures concrètes. Elle refuse d'ailleurs obstinément l'insertion dans le règlement de base de toute référence à l'article 349 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, notre « Graal », qui constitue le socle juridique permettant des mesures dérogatoires pour les RUP.

Ainsi la Commission a-t-elle proposé un accord sur le principe d'une meilleure association des RUP au sein des comités consultatifs existants, alors que la France formule une demande plus ambitieuse : la constitution d'un comité propre aux RUP, subdivisé en bassins maritimes permettant de présenter des avis éclairés sur les évolutions de la réglementation.

En outre, la Commission européenne donne son accord à la modernisation de la flotte, mais à la stricte condition que cela n'entraîne pas d'augmentation de la capacité de pêche eu égard à l'état de la ressource. Or il n'existe pas, dans nos outre-mer, d'évaluation scientifique fiable de l'état de la ressource, l'IFREMER n'ayant fait aucune estimation dans ce domaine. Il est donc fort à craindre que la généreuse avancée de la Commission sur la question de la modernisation des équipements ne reste qu'une pétition de principe.

Dans le processus de codécision, peut-on compter sur l'appui du Parlement européen pour aller de l'avant et aboutir à une réelle prise en compte des spécificités ultramarines? Je vous pose la question, monsieur le ministre.

Mon optimisme est également nuancé par le retard du processus de révision du règlement FEAMP. Le vote du Parlement, qui était prévu le 22 avril, a été reporté à l'été... Le calendrier prend du retard et l'échéance de la fin 2013 s'approche, avec le risque que de nouveaux programmes ne puissent être engagés!

Concernant l'instrument financier, la France demande que le futur fonds comporte une enveloppe dédiée à la zone de convergence, avec des procédures assouplies et des mécanismes d'avances de fonds : où en est-on sur ces points dans la négociation? Il semble que la Commission ait simplement, là encore, donné un accord de principe sur une simplification des règles de gestion!

Enfin, la rumeur enfle s'agissant des intentions du commissaire européen à l'agriculture de modifier en profondeur le programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité agricole. Ne risque-t-on pas de priver de modèle la démarche française, qui tendait justement à instaurer pour la pêche un dispositif équivalent de compensation des surcoûts subis par la filière, en somme une sorte de « POSEI pêche »?

Une autre évolution à venir, celle du règlement fixant le cadre des aides *de minimis*, accroît encore le risque encouru par nos petites entreprises artisanales, déjà confrontées à de lourdes difficultés, notamment la concurrence illégale des bateaux de pays tiers, en particulier brésiliens, et parfois même des actes de piraterie, toujours de la part des Brésiliens, ainsi qu'à la pollution à la chlordécone ou au mercure.

Monsieur le ministre, est-il aujourd'hui en votre pouvoir de dissiper toutes les ombres venues masquer les lueurs d'espoir qui se dessinaient? Nous avons conscience de la difficulté de la tâche et de la dureté du combat, pour reprendre les termes de mon collègue Maurice Antiste, mais nous comptons sur votre vigilance et votre pugnacité pour défendre un secteur à fort potentiel de développement dans nos outre-mer, porteur de sens et de lien social. (*Applaudissements.*)

Mme la présidente. La parole est à M. le ministre délégué.

M. Thierry Repentin, *ministre délégué auprès du ministre des affaires étrangères, chargé des affaires européennes.* Madame la présidente, mesdames, messieurs les sénateurs, je tiens tout d'abord à excuser mon excellent collègue et ami Frédéric Cuvillier, ministre délégué auprès de la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, chargé des transports, de la mer et de la pêche, qui accompagne aujourd'hui le Président de la République en Chine. Chacun comprendra, je n'en doute pas, les raisons de son absence, compte tenu de l'importance pour l'économie française de l'industrie des transports et du marché chinois pour celle-ci.

Vous connaissez son implication, sa compétence et son intérêt marqué pour la pêche et la mer en général. Je l'ai croisé lundi dernier à Luxembourg, où il participait à un nouveau tour de table sur la réforme de la politique commune de la pêche, la PCP, tandis que je me rendais au conseil Affaires générales et au conseil Affaires étrangères. Dans la mesure où l'initiative de M. Jean-Claude Merceron visait à provoquer un débat européen sur la PCP, il me semble

que j'ai toute légitimité, en tant que ministre chargé des affaires européennes, pour être le porte-parole de mon collègue.

Frédéric Cuvillier avait eu l'occasion d'échanger longuement avec vous, mesdames, messieurs les sénateurs, le 12 juillet dernier, dans le cadre d'un débat portant sur la réforme de la politique commune de la pêche. L'intérêt du Sénat pour ce sujet est connu. Le rapport de M. Cléach, à la fin de l'année 2008, est d'ailleurs une des illustrations de cet intérêt.

Vous avez constitué un groupe de travail, il y a de cela un an, dans lequel des sénatrices et sénateurs de sensibilités politiques différentes et de commissions diverses avaient travaillé ensemble, comme c'est souvent le cas dans cette assemblée, pour définir la position du Sénat sur ce sujet essentiel pour la pêche française.

Ce travail avait abouti à l'adoption à l'unanimité, plusieurs d'entre vous l'ont rappelé, de deux propositions de résolutions européennes, l'une sur la réforme elle-même, l'autre sur ses incidences sur la pêche dans les zones ultramarines. Le Gouvernement s'en était d'ailleurs félicité.

En tant que membre du Gouvernement, je tiens à dire ici tout l'intérêt que celui-ci attache à une telle implication des parlementaires, notamment des sénateurs, alors qu'il s'agit d'une politique très largement communautarisée.

La pêche constitue une activité économique importante et structurante pour notre littoral. L'un d'entre vous a parlé du « plus beau métier du monde », tandis qu'un autre orateur me rappelait que nous accueillions, voilà peu, quelques apprentis ayant choisi de vivre une grande partie de leur vie sur un bateau.

Cette activité a engendré en 2010 plus d'un milliard d'euros de chiffre d'affaires et représente plus de 90 000 emplois directs et induits. Je prends le risque de citer ces chiffres devant les spécialistes, bretons, vendéens ou martiniquais, que vous êtes. Heureusement, il y a ici quelques continentaux...

M. Marcel-Pierre Cléach. Je suis breton !

M. Thierry Repentin, ministre délégué. Peut-être vous, monsieur Gattolin ? J'ai cru comprendre que vous veniez de l'Isère, qui alimente en quelque sorte la mer...

M. André Gattolin. Il y a le lac Léman ! (*Sourires.*)

M. Thierry Repentin, ministre délégué. Où on peut pêcher la féra !

L'aquaculture ne doit pas être laissée de côté : son chiffre d'affaires de 680 millions d'euros parle de lui-même. Ce constat nous oblige : la France doit participer aux discussions européennes sur cette réforme pour promouvoir l'objectif que nous partageons tous, fondé sur une approche équilibrée du développement durable.

La future politique commune de la pêche doit en effet permettre de maintenir un taux d'emploi élevé sur le littoral et au sein de la filière pêche.

La France défend aussi un renforcement du droit social des marins-pêcheurs et plaide notamment en faveur de l'harmonisation des conditions de vie et des conditions sociales ainsi que de l'amélioration de la sécurité à bord des navires, sujet auquel M. Bocquet est particulièrement attaché.

Vous le savez, la période que nous traversons est une période charnière pour la pêche et l'aquaculture françaises et européennes.

C'est pourquoi, dès sa nomination, le Gouvernement s'est mobilisé sur ce dossier d'actualité majeur pour l'avenir de la pêche et de l'aquaculture françaises et européennes qu'est la réforme de la PCP.

La politique commune de la pêche est en effet très intégrée au niveau européen. Il est essentiel que nous soyons constamment présents aux Conseils des ministres de l'Union européenne, pour défendre nos positions et pour parvenir à des résultats concrets. Frédéric Cuvillier est particulièrement conscient de cet enjeu. C'est la raison pour laquelle il a participé, depuis sa prise de fonction, à huit Conseils, qu'il s'agisse de négociations sur les quotas de pêche ou sur la réforme de la PCP. Lors de quatre d'entre eux, les discussions se sont achevées au petit matin, après des heures de négociations...

Vous le savez, la réforme engagée est une réforme d'ampleur portant sur tous les volets de la PCP, dans le cadre de trois règlements : un règlement de base, afin de définir les grands principes pour les dix prochaines années ; une organisation commune des marchés, afin d'améliorer la structuration de la filière et de favoriser une meilleure valorisation des produits de la pêche et de l'aquaculture ; la création du Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, instrument financier indispensable pour accompagner le secteur face aux enjeux auxquels il est confronté.

Pour la première fois, des textes d'importance dans le domaine de la pêche seront adoptés selon la procédure législative ordinaire, celle de la codécision entre le Conseil des ministres et le Parlement européen.

Les deux institutions ont adopté leurs positions respectives à une large majorité. Si elles partagent les mêmes grands objectifs pour cette réforme, à savoir la promotion d'une pêche durable et responsable, elles révèlent parfois leurs divergences sur les modalités pratiques de mise en œuvre.

Les négociations sont désormais bien entamées sur ces trois textes fondamentaux. Vous avez mentionné l'accélération du calendrier, avec un mandat révisé souhaité par le Président du Conseil. Nous sommes prêts à soutenir ce nouveau calendrier, mais la forme ne doit pas prendre le pas sur le fond : nous avons nos lignes rouges.

Premièrement, le règlement portant organisation commune des marchés est le texte le plus avancé. Le Conseil a finalisé sa position le 12 juin dernier et le Parlement européen l'a fait en septembre 2012. Nous sommes désormais dans la phase finale du trilogue, et les deux institutions s'approchent d'un accord sur les principaux points du compromis : le renforcement des organisations de producteurs, la reconnaissance des interprofessions et de leurs missions, l'amélioration de l'information du consommateur et une concurrence équilibrée entre les produits européens et importés.

Le dernier point de discussion concerne les informations obligatoires en matière d'étiquetage. La France, à l'instar du Conseil, n'est pas favorable à l'inclusion de la date de capture dans les informations à destination du consommateur. Cela pourrait en effet induire le consommateur en erreur, notamment pour le poisson capturé à l'occasion de sorties de plusieurs jours et qui est conservé à bord. Le poisson frais et de qualité, ce n'est pas nécessairement le poisson du jour.

Deuxièmement, les discussions sont en revanche plus longues et les négociations plus difficiles en ce qui concerne le règlement de base de la PCP. Vous en connaissez les thèmes principaux, qui suscitent tout particulièrement l'inquiétude des pêcheurs.

Les positions de la France ont été prises en compte dans le cadre de la position du Conseil, laquelle a été adoptée après de longues nuits de négociation les 12 juin et 26 février derniers.

Cette position reflète le compromis délicat trouvé sur tous ces sujets-clés entre les différents États membres. Elle fait droit aux demandes de la France, soucieuse d'une vision équilibrée de la pêche, qui doit à la fois permettre le maintien de nos emplois sur le littoral et au sein de la filière et préserver les ressources halieutiques.

Sur le rendement maximum durable tout d'abord, la position du Conseil est à la fois ambitieuse et équilibrée. Pour la première fois, cette notion de gestion des pêches sera inscrite dans le règlement de base de la politique commune.

Le rendement maximum durable sera atteint de manière progressive en 2015 lorsque ce sera possible ou en 2020 au plus tard en vue d'assurer tout à la fois une exploitation durable des ressources permettant leur renouvellement et la gestion des impacts socioéconomiques d'une adaptation qui pourrait sinon être trop brutale.

Il est essentiel en effet de prendre en compte la réalité des pêcheries françaises, qui sont le plus souvent mixtes et polyvalentes. Cette flexibilité permettra donc une transition en souplesse, dans un contexte d'amélioration progressive de la situation des stocks dans les eaux de l'Union européenne.

À cet égard, monsieur Gattolin, les chiffres de la Commission européenne elle-même sont éclairants : en Atlantique du Nord-Est, la surexploitation des stocks, qui était de 75 % en 2010, est passée à 47 % en 2012. Des efforts restent à faire, mais reconnaissez que nous sommes sur la bonne voie !

Les résultats très positifs obtenus lors du dernier Conseil de décembre sur les quotas de pêche en témoignent : de plus en plus de stocks de poissons sont ainsi au rendement maximum durable. C'est une évolution positive, à laquelle le rapprochement entre scientifiques et pêcheurs a beaucoup contribué. À cet égard, je tiens à souligner l'intérêt des travaux menés par l'IFREMER, que vous avez été plusieurs à saluer.

Le Parlement européen est favorable à une rédaction encore plus contraignante, qui nécessiterait des ajustements importants pour nos pêcheries si elle était adoptée, mais, M. Retailleau ayant présenté la situation dans le détail, je n'y reviens pas.

Je tiens cependant à dire que la rédaction que retiendra le Conseil fait partie de nos lignes rouges dans la négociation, et Frédéric Cuvillier l'a une nouvelle fois répété lundi, lors du dernier Conseil à Luxembourg.

Nous sommes également fermement opposés à l'introduction obligatoire d'un système de concessions de pêche transférables.

Un tel système convient peut-être aux caractéristiques de la pêche dans d'autres États membres, mais il est parfaitement incompatible avec la conception et l'organisation françaises en matière de gestion des pêches.

Il entraînerait une privatisation des droits d'accès incompatible avec les spécificités de la ressource halieutique, qui constitue un bien public.

En outre, il favoriserait la spéculation et la concentration des possibilités de pêche, au détriment des unités artisanales les plus fragiles, ce qui n'est pas conforme à notre souhait de préserver la diversité de la pêche française dans toutes ses composantes et tous ses métiers, comme l'a souligné Frédéric Espagnac.

C'est pourquoi nous avons obtenu que chaque État membre définisse son propre système d'attribution des droits de pêche, conformément au principe de subsidiarité.

Le Parlement européen s'est lui aussi opposé à l'adoption de concessions de pêche transférables.

M. Jean-Claude Merceron. Très bien !

M. Thierry Repentin, ministre délégué. Nous sommes donc optimistes sur la non-adoption de cette proposition par la Commission.

S'agissant de la régionalisation, nous sommes favorables, avec le Parlement européen, à une approche régionalisée de la politique commune de la pêche, afin de prendre dûment en compte les propositions des pêcheurs et des autres parties prenantes, qui connaissent les réalités du terrain.

Dans le respect du droit d'initiative de la Commission européenne, les États pourront coopérer entre eux, en étroite concertation avec les conseils consultatifs régionaux, afin de proposer des mesures de gestion adaptées aux réalités des pêcheries.

Une approche par grandes aires géographiques est néanmoins indispensable : les mesures adaptées à la Manche ne le sont pas nécessairement à la mer Celtique, au golfe de Gascogne ou à la mer Méditerranée.

Des divergences demeurent toutefois sur les modalités de la mise en œuvre pratique de cette mesure pour éviter une renationalisation de la politique européenne de la pêche. Nous sommes confiants quant à l'adoption d'un compromis acceptable sur ce point.

Par ailleurs, nous sommes favorables à un renforcement des conseils consultatifs régionaux, qui sont essentiels.

MM. Antiste et Serge Larcher, je me félicite de vos interventions sur un sujet prioritaire pour le Gouvernement.

Frédéric Cuvillier et Victorin Lurel ont défendu une meilleure prise en compte des outre-mer français dans cette réforme. Nous sommes peu nombreux, au sein du Conseil, à être directement concernés par cet enjeu et la Commission, comme les autres États membres, ne manifeste qu'un intérêt relatif.

Nous avons toutefois obtenu la mise en place d'un conseil consultatif spécifique pour les régions ultrapériphériques, ce qui renforcera la représentation de ces régions et leur voix dans les discussions sur les sujets relatifs à la politique commune de la pêche.

Le Parlement européen soutient cette mesure, ce qui constitue une avancée très positive en matière de gouvernance.

Par ailleurs, à la demande de la France, le Conseil souhaite que le régime spécifique de protection des 100 milles nautiques, réservé jusqu'à présent aux régions ultrapériphériques de l'Espagne et du Portugal, soit étendu aux RUP françaises.

Cette dernière avancée, soutenue par nos pêcheurs d'outre-mer, ne l'est pas, pour le moment, par le Parlement européen, mais nous avons bon espoir que, grâce au soutien de la Commission, la raison l'emportera.

Enfin, dans le cadre du FEAMP, nous nous battons pour que la Martinique, la Guadeloupe et Mayotte bénéficient d'un « POSEI pêche ». Frédéric Cuvillier a abordé de nouveau cette question lundi – je veux le dire à MM. Antiste et Serge Larcher – avec la commissaire Maria Damanaki. L'un d'entre vous me demandait tout à l'heure d'apporter de l'espoir ; j'apporte au moins une lueur d'espoir ! Je puis vous affirmer que mon collègue fait preuve d'une grande combativité dans les discussions qu'il mène actuellement sur cette question.

Pour votre part, si vous disposez d'interlocuteurs au sein du Parlement européen, n'hésitez pas à leur faire connaître votre position et celle du gouvernement français pour faire avancer ce dossier.

Enfin, et M. Merceron l'a signalé, le sujet le plus sensible est l'interdiction des rejets de poissons en mer, qui sera sans doute l'élément majeur de la réforme. À tout le moins, c'est cette décision qui aura le plus grand impact sur nos pêcheurs.

La France a fait part de ses inquiétudes quant à une approche qui serait trop radicale. Les causes de ces rejets sont multiples. Le plus souvent, elles tiennent à la réglementation européenne elle-même – quotas insuffisants, respect des tailles minimales, respect des mesures techniques, etc.

Le « zéro rejet » soulève des préoccupations majeures pour l'aménagement et la sécurité des navires, mais aussi pour la gestion des poissons ramenés à quai. Seule une approche progressive, praticable et réaliste permettra aux pêcheurs et à la filière de s'adapter.

La position du Conseil permet de prendre en compte cette progressivité et cette souplesse dans l'interdiction des rejets, même si le principe est acquis. Pour être tout à fait clair, en l'état actuel des alliances au sein de l'Union européenne, une majorité d'États membres est favorable au principe d'interdiction des rejets.

Nous avons obtenu que cette interdiction des rejets, qui ne s'applique qu'aux espèces soumises à quotas, soit mise en œuvre de manière progressive et étalée dans le temps d'ici à 2018 ou 2019 suivant les zones.

Nous avons également obtenu des assouplissements qui n'étaient pas dans le texte à l'origine et pour lesquels il a fallu se battre. Je pense notamment aux flexibilités permettant certains rejets sous certaines conditions – raisons sanitaires, pourcentages incompressibles de rejets, poissons pouvant survivre – ou au principe d'un réajustement des quotas.

La position du Parlement européen est beaucoup plus radicale, puisque celui-ci entend interdire tous les rejets en mer, selon un calendrier très serré, avec très peu de souplesse, comme vous l'avez fort justement indiqué, madame Herviaux.

Un compromis est nécessaire sur ce point. Une approche praticable et comprise par les pêcheurs est en effet indispensable pour que la réforme soit un succès.

D'autres sujets ont été évoqués, comme la gestion de la capacité ou les plans de gestion. Sans entrer dans les détails, je puis vous indiquer que la France soutient la position du Conseil sur ces sujets.

Toutes ces thématiques sont d'actualité et au cœur des négociations entre les deux institutions menées dans le cadre du trilogue. La présidence irlandaise a annoncé son intention de conclure d'ici au 30 juin prochain, date à laquelle elle prendra fin. C'est un calendrier ambitieux, tant les compromis sont difficiles, mais la France est prête à l'accepter, sous réserve que les lignes rouges ne soient pas franchies, position que partagent nos alliés traditionnels.

Sur le troisième texte, relatif au FEAMP, nous sommes inquiets, car le calendrier d'adoption est également très serré. Le Parlement européen n'a pas encore défini sa position, le vote en commission Pêche devant intervenir en juillet prochain pour un vote en séance plénière à l'automne prochain.

La position du Conseil est adoptée depuis octobre dernier et un nombre important de points ont été introduits sur l'initiative de la France.

Le futur fonds doit soutenir la modernisation des navires, à capacité de pêche constante, car notre flotte est vieillissante et inadaptée aux défis environnementaux et économiques. Il devra aider à réduire l'impact environnemental des activités de pêche par le biais d'une plus grande sélectivité des engins et par l'amélioration de l'efficacité énergétique des navires. Nous ne pouvons pas condamner le secteur de la pêche à l'immobilisme en lui interdisant toute forme d'innovation !

Le fonds doit ainsi permettre de soutenir la remotorisation des navires, afin de diminuer la dépendance du secteur de la pêche aux évolutions du coût du carburant et de réduire les émissions de CO₂. Nous devons également maintenir des mesures d'aide à l'ajustement des capacités de la flotte de pêche, sorties de flotte et arrêts temporaires.

L'accompagnement du secteur pour lui permettre de relever les défis de la réforme de la politique commune de la pêche doit être une priorité. Outre le maintien de l'aide à la modernisation et à l'ajustement des flottes, points que je viens d'évoquer, cet instrument financier doit soutenir les organisations de producteurs dans la poursuite de leurs nouvelles missions, mais également les entreprises de commercialisation, qui doivent bénéficier d'un soutien à l'innovation.

Le traitement des rejets à terre justifie également un accompagnement adéquat.

Le fonds doit enfin contribuer à renforcer la collecte des données et à améliorer la qualité des avis scientifiques.

Les montants attribués à chaque État membre ne sont pas encore connus. L'enveloppe globale devrait connaître une très légère diminution – environ 6 milliards d'euros –, à la suite des négociations toujours en cours sur les perspectives financières de l'Union.

Pour être impliqué dans ce dossier, je puis vous dire que le maintien d'une ligne face à certains États qui souhaitaient une baisse drastique du budget européen est déjà une victoire. Alors ne manquons pas de goûter notre plaisir !

Sur tous ces sujets, comme je vous l'ai précédemment indiqué, les négociations, qui durent maintenant depuis onze mois, sont ardues. Frédéric Cuvillier, homme du littoral et du grand large, est pleinement mobilisé pour faire prévaloir les intérêts de la pêche française, dans la perspective d'une réforme de la PCP équilibrée et réaliste. Les bonnes relations de travail qu'il entretient avec la commissaire Maria

Damanaki sont indéniablement un facteur facilitant, même s'il reste des divergences. Ces bonnes relations avec la Commission n'ont pas toujours été une réalité dans le passé.

Compte tenu du rôle fondamental du Parlement européen, nous comptons donc sur tous les députés européens français dans cette volonté partagée.

Nous comptons enfin sur vous, mesdames, messieurs les sénateurs, pour faire passer ces messages afin de préserver une pêche durable et responsable, créatrice de richesses et garante d'un développement équilibré de nos territoires, de vos territoires, de la France et de l'Europe. (*Applaudissements.*)

Mme la présidente. Mes chers collègues, nous en avons terminé avec le débat sur la politique européenne de la pêche.

6

ORDRE DU JOUR

Mme la présidente. Voici quel sera l'ordre du jour de la prochaine séance publique, précédemment fixée au mardi 14 mai 2013, de quatorze heures trente à dix-huit heures trente :

1. Conclusions de la commission mixte paritaire sur le projet de loi relatif à la sécurisation de l'emploi ;

Rapport de M. Claude Jeannerot, rapporteur pour le Sénat (n° 530, 2012-2013) ;

Texte de la commission (n° 531, 2012-2013).

2. Projet de loi relatif à l'élection des sénateurs (n° 377, 2012-2013) ;

Rapport de M. Philippe Kaltenbach, fait au nom de la commission des lois (n° 538, 2012 2013) ;

Résultat des travaux de la commission (n° 539, 2012-2013).

Personne ne demande la parole?...

La séance est levée.

(La séance est levée à dix-huit heures trente.)

Le Directeur du Compte rendu intégral

FRANÇOISE WIART

ABONNEMENTS

NUMÉROS d'édition	TITRES	TARIF abonnement France (*)
		Euros
	DÉBATS DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE	
03	Compte rendu 1 an	197,60
33	Questions 1 an	146,40
	DÉBATS DU SÉNAT	
05	Compte rendu 1 an	177,60
35	Questions 1 an	106,00
85	Table compte rendu 1 an	37,50

En cas de changement d'adresse, joindre une bande d'envoi à votre demande

Paiement à réception de facture

En cas de règlement par virement, indiquer obligatoirement le numéro de facture dans le libellé de votre virement.

Pour expédition par voie aérienne (outre-mer) ou pour l'étranger, paiement d'un supplément modulé selon la zone de destination

(*) Arrêté du 11 décembre 2012 publié au *Journal officiel* du 13 décembre 2012

Direction, rédaction et administration : 26, rue Desaix, 75727 Paris Cedex 15
Standard : **01-40-58-75-00** – Accueil commercial : **01-40-15-70-10** – Télécopie abonnement : **01-40-15-72-75**

Prix du numéro : 3,65 €

