

COMPTE RENDU ANALYTIQUE OFFICIEL

Mardi 5 mai 2009

RECRUTEMENT ET FORMATION DES HAUTS FONCTIONNAIRES
GESTION DES RESSOURCES HALIEUTIQUES ET DES PÊCHES

SOMMAIRE

HOMMAGE À SERGE RAVANEL	1
ACCORD EN CMP (Développement économique des outre-mer)	1
RAPPEL AU RÈGLEMENT	1
DÉBAT SUR LE RECRUTEMENT ET LA FORMATION DES HAUTS FONCTIONNAIRES.....	2
DÉBAT SUR LA POLITIQUE DE L'ÉTAT EN MATIÈRE DE GESTION DES RESSOURCES HALIEUTIQUES ET DES PÊCHES	15

SÉANCE du mardi 5 mai 2009

95^e séance de la session ordinaire 2008-2009

PRÉSIDENCE DE M. GÉRARD LARCHER

SECRÉTAIRES :

MME MONIQUE CERISIER-BEN GUIGA, M. JEAN-PAUL VIRAPOULLÉ.

La séance est ouverte à 15 heures.

Le procès-verbal de la précédente séance, constitué par le compte rendu analytique, est adopté sous les réserves d'usage.

Hommage à Serge Ravanel

M. le président. – Au moment où les honneurs militaires sont rendus dans la cour des Invalides à Serge Ravanel, compagnon de la Libération, je voudrais prendre un instant pour saluer la mémoire de ce héros de la Résistance.

De son nom d'origine Serge Asher, il avait décidé de conserver son nom de guerre ; la Résistance était à ses yeux, comme pour nombre de ses compagnons, une refondation. Cet élève de l'École polytechnique a 21 ans en juin 1940 ; il commence par distribuer la presse clandestine et des tracts et devient chef de file des Mouvements unis de la résistance, issus en janvier 1943 des trois grands mouvements de la zone Sud, Combat, Franc-tireur et Libération-Sud. A 24 ans, il est nommé par le commandant des FFI de la zone Sud, le général Koenig, chef des forces militaires de la région Midi-Pyrénées.

Grand officier de la Légion d'honneur et compagnon de la Libération par décret du 18 janvier 1946, Serge Ravanel voulut, tout au long de sa vie, préserver « l'esprit de la Résistance » auquel il consacra de nombreuses actions pédagogiques et des ouvrages. Cet esprit recouvrait des valeurs qui ont aujourd'hui encore un sens dans la République.

Accord en CMP (Développement économique des outre-mer)

M. le président. – J'informe le Sénat que la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi pour le développement économique des outre-mer est parvenue à l'adoption d'un texte commun.

Rappel au Règlement

M. Didier Guillaume. – Mon intervention concerne les conditions de fonctionnement du Sénat et celui des commissions en particulier. Le 1^{er} mars dernier est entrée en vigueur une révision constitutionnelle dont on nous promettait monts et merveilles : on disait que le Parlement serait revalorisé, que nous aurions le temps de travailler convenablement en séance et en commission, d'élaborer des propositions de loi et d'en débattre grâce aux nouvelles semaines de contrôle et d'initiative parlementaire.

Force est de constater qu'il n'en est rien. Si l'hémicycle n'est pas toujours très rempli, ce n'est pas parce que certains d'entre nous seraient des « cumulards » ou préféreraient aller à la piscine ou au golf mais parce que nous sommes accaparés par les réunions de commissions et les auditions.

Prenons l'exemple du projet de loi « Hôpital, patients, santé, territoires ». La commission des affaires sociales a travaillé nuit et jour la semaine dernière, et hier encore, nous ne nous sommes séparés qu'à une heure et demie du matin. La commission a même failli se réunir le 1^{er} mai : c'est bien la preuve que les parlementaires travaillent ! Malgré cela, nous n'avons pas pu aller au fond des choses. Mme la ministre de la santé est présente régulièrement lors de ces réunions, comme le Règlement le lui permet, et dépose des amendements qui, parfois, modifient substantiellement le texte sans que nous ayons pu en prendre connaissance auparavant. Comment pourrions-nous, dans ces conditions, travailler sereinement en commission ou en séance ?

La dernière réunion de la commission aura lieu jeudi à 18 heures, alors que le délai limite de dépôt des amendements extérieurs est fixé à 17 heures : ce n'est pas ainsi que nous pourrions avoir un vrai débat ! Mme la ministre déposera sans doute de nouveaux amendements pour tenir compte des conclusions du rapport Marescaux, qui n'a pas encore été rendu public...

Nous appelons le Sénat à réagir. Le groupe socialiste demande au Gouvernement de renoncer, sur ce texte, à la procédure accélérée afin que nous ayons au moins le temps d'en débattre sereinement en séance. Surtout, il est indispensable que nous réfléchissions aux conditions du travail en commission. Nous ne pouvons pas être partout à la fois !
(Applaudissements sur les bancs socialistes)

M. le président. – La révision constitutionnelle est entrée en vigueur sans que nous ayons encore réformé notre Règlement : cela explique certaines des difficultés que vous mentionnez. Le groupe de travail chargé de cette question ayant récemment rendu son rapport, j'ai déposé, le 30 avril dernier, une proposition de résolution tendant à modifier le Règlement du

Sénat, qui devrait être examinée au début du mois de juin.

Vous évoquiez le projet de loi « Hôpital, patients, santé, territoires ». Le nouveau Règlement, s'il est adopté, permettra d'organiser des débats préalables à l'examen des textes de loi afin que chacun puisse donner son avis le plus tôt possible et que le rapporteur puisse rendre compte de ses travaux avant même que la commission n'examine le texte. Dans le cas présent, un tel débat eût été fort utile !

Il faut convenir cependant que la nouvelle procédure est un succès : pas moins de 1 460 amendements ont été déposés au cours de la première phase d'examen, et les amendements extérieurs peuvent être déposés jusqu'à jeudi.

Il faut tirer les leçons de cette expérience. Le premier texte examiné conformément à la nouvelle rédaction de la Constitution fut le projet de loi pénitentiaire, qui avait été déposé sur le bureau du Sénat. Mais il s'agit cette fois d'un texte déjà examiné par l'Assemblée nationale, qui compte 102 articles au lieu de 35 initialement ; pour l'instant, il y a donc, en moyenne, une quinzaine d'amendements par article.

Il est néanmoins nécessaire que nous travaillions autrement. Il faut revoir les conditions d'installation des commissions et de ceux qui sont *de facto* les commissaires du Gouvernement. Cette question a déjà été abordée par la Conférence des Présidents ; j'ai réuni les présidents de commissions pour en discuter, et nous nous réunirons de nouveau demain.

Soyez certains que la Conférence des Présidents et le Bureau n'ont qu'un souhait, c'est que le Sénat puisse légiférer dans les meilleures conditions. Nous devons profiter pleinement des délais qui nous sont impartis et nous saisir des textes aussi tôt que possible.

Il est d'ailleurs prévu que nous fassions le point sur la réforme du Règlement dans un délai d'un an après son adoption. Certaines des nouvelles dispositions fonctionneront sans doute moins bien que d'autres car nous nous aventurons en terrain inconnu.

Débat sur le recrutement et la formation des hauts fonctionnaires

M. le président. – L'ordre du jour appelle le débat sur le recrutement et la formation des hauts fonctionnaires de l'État.

M. Josselin de Rohan, pour le groupe UMP, auteur de la demande d'inscription à l'ordre du jour. – Lors de ses vœux aux corps constitués et aux agents de la fonction publique le 11 janvier 2008 à Lille, le chef de l'État, parlant du classement de sortie de l'ENA, dénonçait un « concours passé à 25 ans qui oriente toute une vie professionnelle ». Il annonçait vouloir « la création d'un véritable marché de l'emploi

public où les affectations ne dépendront plus d'une gestion centralisée et désincarnée des corps mais d'un libre choix par celui qui recrute et par celui qui candidate dans l'intérêt bien compris de chacun et de l'État ».

En juillet 2008, le Président Sarkozy demandait aux ministres intéressés de construire un nouveau projet pour l'ENA. La réforme a été présentée en conseil des ministres le 25 mars 2009. Cette réforme doit être conduite selon quatre axes : la promotion de la diversité et de l'égalité des chances au sein de l'ENA par la création d'une classe préparatoire réservée aux publics défavorisés ; une véritable professionnalisation de la formation délivrée à l'ENA par la réduction de 27 à 24 mois de la durée de la scolarité et la mise en place d'une véritable alternance entre périodes d'enseignement et de stages, les cours trop académiques étant écartés au profit d'enseignements plus pratiques ; une nouvelle procédure d'affectation des élèves à l'issue de leur formation, fondée non plus sur le classement à un concours mais sur le recrutement direct par les employeurs sur la base d'un dossier d'aptitudes, afin d'assurer une meilleure adéquation entre les besoins des administrations et les aspirations des élèves ; le renforcement du rôle de l'ENA en matière de formation continue des hauts fonctionnaires à l'occasion des prises de poste.

On ne peut qu'approuver les efforts en faveur de l'égalité des chances. Le Président de la République a justement noté que la démocratisation de la haute fonction publique souhaitée par l'ordonnance du 10 octobre 1945 créant l'École nationale d'administration avait plutôt régressé que progressé au fil des années.

La réduction de la durée de la scolarité n'appelle pas d'observation particulière, si ce n'est que la dernière réforme de la scolarité, définie par un décret du 30 décembre 2005, n'aura eu que trois années d'application.

Quant au renforcement de la formation continue, je m'en félicite car il est important que les futurs directeurs ou chefs de service puissent périodiquement procéder à une remise à niveau de leurs connaissances ou s'initier à de nouvelles techniques et méthodes gestion.

En revanche, les dispositions prévues pour l'affectation des élèves à l'issue de leur scolarité suscitent beaucoup d'interrogations, d'inquiétude et de réserves, pour ne pas dire de réprobation. Au concours de sortie est substitué un mécanisme de sélection complexe, flou et qui risque de provoquer des inégalités.

Tout d'abord, ce ne seront plus les élèves qui choisiront leur corps mais les administrations leurs agents. Il s'agit d'une novation profonde, qui n'est pas choquante dans son principe mais dont nous n'avons pas encore saisi toute la portée. Il n'est en effet pas anormal que les employeurs cherchent à recruter ceux

qu'ils jugent les plus aptes. Encore faut-il que le choix s'opère dans la transparence et selon des critères objectifs et irrécusables. En premier lieu, l'élève candidat à un poste recevra une fiche des postes disponibles, précisant les critères requis pour être sélectionné, puis adressera sa candidature à la direction de l'école qui enverra aux administrations des dossiers d'aptitude anonymes comprenant les notes et appréciations obtenues par chaque candidat pendant sa scolarité à l'ENA. Les administrations procéderont alors à une présélection des candidats qu'ils souhaitent retenir. A ce stade, fin de l'anonymat. L'élève candidat présélectionné enverra son *curriculum vitae* complet à l'administration qui l'a présélectionné. Débuteront alors un ou plusieurs tours d'entretiens individuels, chaque ministère se voyant imposer un plafond maximum de candidats, ne pouvant être supérieur à trois fois le nombre de postes disponibles. Les employeurs décideront de manière collégiale, leurs choix étant motivés en fonction de la grille de critères objectifs qu'ils auront élaborée. S'en suivra une période probatoire dite « Junior administration » d'une durée de trois à six mois, alternant stages de pré-affectation et formation, la titularisation et l'affectation définitive dans l'administration concernée étant décidée par la direction de l'ENA et l'employeur.

Un comité *ad hoc* veillera à l'objectivité des critères de sélection, au bon déroulement des entretiens d'embauche, à la prise en compte des vœux des élèves et il statuera sur le sort de ceux qui n'auront été retenus par aucune administration.

Devant cette très étrange construction, on est partagé entre l'admiration pour l'ingéniosité qui a présidé à sa conception et l'effroi que suscite sa mise en œuvre !

Cette réforme pose beaucoup de questions. Tout d'abord, à quoi bon supprimer le classement de sortie alors même que les seules informations communiquées aux employeurs dans le dossier d'aptitude anonyme de chaque élève seront ses notes et appréciations relatives à ses stages et enseignements suivis à l'ENA, en faisant table rase de toute expérience antérieure au cours de cette première étape du recrutement ? Les grilles de critères objectifs mises en place pour la sélection sur dossier d'aptitude anonyme permettront-elles de différencier des élèves ayant suivi les mêmes enseignements et effectué les mêmes stages ?

S'agissant de la sélection basée sur les auditions des élèves, comment éviter qu'à l'occasion des entretiens individuels, les facteurs subjectifs ne l'emportent sur le respect des critères objectifs ? Quelles véritables garanties d'impartialité ce processus offre-t-il ? Faudra-t-il, pour être admis dans tel ou tel corps prestigieux, y avoir des accointances ? Dans telle autre administration, devra-t-on, pour séduire, laisser entendre qu'on appartient à tel ou tel réseau, syndicat ou parti politique ? Sera-t-il nécessaire de

soigner les apparences, de s'abstenir de tout écart de langage ou de professer un conformisme de bon aloi dans tous les domaines ?

M. Philippe Marini. – C'est bien le risque !

M. Josselin de Rohan. – Faudra-t-il désormais plaire plutôt que prouver ? On nous dira que les employeurs prenant leur décision de manière collégiale, celle-ci ne saurait être arbitraire. Les jurys n'ont jamais évité les erreurs judiciaires et la pluralité n'est en rien un obstacle à la cooptation. Chaque employeur élaborant sa propre grille d'objectifs, ne risque-t-on pas de voir des administrations plus accessibles que d'autres et plus recherchées parce que moins exigeantes sur les critères d'admissibilité ? A l'inverse, des administrations désirant écarter certains profils ne seront-elles pas tentées d'élever très haut la barre ?

Dans les deux cas, le comité aura beaucoup de mal à prouver que les choix des employeurs contredisent les objectifs affichés. Comment pourra-t-il s'assurer que les principes d'égalité et d'équité sont respectés au cours des différentes phases de sélection ? Si une administration refuse de recruter un élève, le comité pourra-t-il passer outre ? A la fin de la période probatoire assurée par le stage de pré-affectation, le comité pourra-t-il être saisi d'un refus de titularisation ou d'affectation définitive émis par l'employeur et la direction de l'ENA ?

Pour justifier la suppression du concours de sortie de l'ENA, le Président de la République met en avant l'argument selon lequel le résultat du concours orienterait définitivement toute une vie professionnelle. Ce jugement mérite d'être nuancé car les exemples sont nombreux, depuis 1945, d'anciens élèves ayant atteint les plus hautes responsabilités sans pour autant être sortis dans les premiers rangs de leur promotion.

M. Gérard Longuet. – Et réciproquement !

M. Josselin de Rohan. – Ni le président du conseil d'administration d'Air France, ni celui d'EADS, ni le directeur général de la Caisse des Dépôts et Consignations, ni le directeur du budget ne sont issus des grands corps de l'État. Il ne viendrait à l'idée de personne de mettre en doute leurs capacités. En sens inverse, j'ai connu un dernier de promotion qui a fait une très belle carrière et qui a fini sa vie professionnelle au Conseil d'État.

Au demeurant, il incombe au Gouvernement de veiller à la mobilité au sein de l'administration et de s'assurer, pour des raisons de justice, d'efficacité et de bonne gestion, que les agents publics ne soient pas condamnés leur vie durant à demeurer dans leur corps d'origine. Il faut que les fonctionnaires qui le souhaitent puissent faire bénéficier de leur expérience et de leur talent d'autres administrations et d'autres corps que ceux qui les ont recrutés. Il faut également qu'ils puissent accomplir une vocation dans un autre cadre si leurs aptitudes et leurs mérites, comme leurs goûts,

les leur permettent. Le tour de l'extérieur pour les grands corps de l'État a aussi été institué à cette fin.

Ce n'est pas le concours de sortie de l'ENA qui crée entre les élèves d'une promotion un sentiment d'inégalité mais l'existence des grands corps de l'État, qui jouissent d'un prestige incontesté, attirent les meilleurs éléments et facilitent l'accès dès le début d'une carrière aux plus hauts emplois.

Sauf à modifier de manière radicale le statut de ces corps, ce qui ne semble guère d'actualité, le concours constitue le seul moyen de s'assurer que ce sont véritablement les plus brillants et les plus méritants qui y accèdent, quel que soit leur sexe, leur origine ou leur parcours antérieur.

M. Jean-Noël Guérini. – Très bien !

M. Josselin de Rohan. – Ce sont les concours qui ont ouvert les portes de l'École normale supérieure à Charles Péguy, le fils de la rempailleuse de chaise...

M. Jean-Pierre Sueur. – Très bien !

M. Josselin de Rohan. – ...celui de l'agrégation à Jean Guéhenno, le fils du cordonnier de Fougères, de Polytechnique au fils d'un ouvrier menuisier du Morbihan, dans ma commune.

En substituant à ce système simple, objectif et démocratique une formule compliquée et controversée, faisant une part très importante à la subjectivité, vous ouvrez la voie aux frustrations, aux contestations et aux contentieux. Vous laissez jeter la suspicion sur le mode de recrutement des hauts fonctionnaires de l'État, alors que celui-ci devrait être irréprochable pour ceux qui sont amenés à servir l'intérêt général.

En exposant l'administration au risque de la cooptation ou du favoritisme, on contredit l'objectif proclamé par le Président de la République, qui souhaite à juste titre ouvrir les responsabilités les plus élevées à toutes les catégories de la population, singulièrement à celles qui sont les plus défavorisées.

Relisez l'exposé des motifs de l'ordonnance de 1945 relative à l'ENA : « Les administrations organisent chacune de leur côté le recrutement et la carrière de leurs agents. Les conditions exigées pour des emplois cependant comparables varient d'une administration à l'autre. Le rythme des concours est laissé à l'appréciation de chaque service. Il en résulte une spécialisation et un cloisonnement excessifs ». L'un des mérites de l'ENA a été de mettre fin aux recrutements séparés, à la spécialisation et aux cloisonnements excessifs de l'administration en unifiant la formation des hauts fonctionnaires et en créant un corps unique d'administrateurs civils.

Donner aux administrations une latitude excessive pour le recrutement de leurs futurs agents recrée les conditions du cloisonnement auquel l'ordonnance de 1945 entendait mettre fin. Ce serait un grave recul.

L'abolition du concours de sortie de l'ENA va bien au-delà de la suppression de quelques épreuves. Elle conduit à une réforme profonde de l'accès à la fonction publique. Ne pensez-vous pas, quand il s'agit de l'intérêt de l'État, qu'il eut fallu accorder davantage de temps à la consultation et à la réflexion avant d'initier un tel bouleversement ? Craignez qu'avant peu, les mécomptes entraînés par ces changements ne vous amènent, vous-même ou vos successeurs, à revenir sur une décision dont on a mal mesuré les conséquences et qui pourrait porter tort au crédit de l'ENA comme aux principes républicains qui doivent guider son action. (*Applaudissements à droite, au centre et sur quelques bancs socialistes*)

M. Yann Gaillard. – Le 25 mars, le Gouvernement a fait connaître sa réforme de l'ENA. Je craignais que mes propos soient un peu sévères, mais l'exemple du président de Rohan m'encourage. (*Sourires*)

La mesure qui change tout, c'est la suppression du classement de sortie. Les recrutements auraient lieu après les stages, sur la base d'un dossier d'aptitude, par les administrations utilisatrices. Comme l'a souligné la *Revue administrative* : « la suppression du concours de sortie signifie en clair que l'on aura une autre école d'une nature différente, une sorte d'école de *management* », j'allais dire à l'américaine.

M. Philippe Marini. – Ce n'est pas le moment ! (*Rires*)

M. Yann Gaillard. – Il est vrai que l'ENA n'était pas réellement une école de formation mais une école de classement. Le classement, certes, a quelque chose d'arbitraire, mais c'est l'arbitraire de la destinée. Lui préférer celui des employeurs publics, c'est un changement quasiment métaphysique, en tout cas historique.

L'ENA a mis longtemps à naître. Elle fut, des siècles durant, le rêve des réformateurs, voire des révolutionnaires. Ce rêve, comme le montre le remarquable livre de Guy Thuillier, *L'ENA avant l'ENA*, a été porté par l'abbé Grégoire en l'an IV, par Hippolyte Carnot en 1848, par Jean Zay sous le Front Populaire (« *Très bien !* » *sur les bancs socialistes*), avant de devenir réalité grâce au général de Gaulle et Michel Debré à la Libération.

Il s'agissait, pour ces deux grands hommes, de mettre fin au système des concours particuliers, comme l'a rappelé le président de Rohan, notamment dans les traditionnels grands corps, Conseil d'État, Cour des comptes, Inspection des Finances, auxquels on peut ajouter le Quai d'Orsay et le Trésor. Avant guerre, ces corps, peut-être trop prestigieux, étaient le domaine des héritiers, comme aurait dit Bourdieu. Dès lors, ces destinations prestigieuses étaient choisies par les premiers du concours à ce qu'on n'appellera plus, l'an prochain, lors de la cérémonie, l'amphi garnison, scènes de tensions et de surprises dont Canal + a récemment fait une dramatique. Bien sûr, il arriva qu'une promotion se révoltât contre cette

procédure cruelle, comme on vit celle qui portait le nom de de Gaulle en 1968, et comme l'une des toutes dernières.

Le système, qui aura duré plus d'un demi-siècle, ne récoltait pas que des compliments. Il fut brocardé, en 1967, par le très brillant ouvrage de Jacques Mandrin, *l'Énararchie*, enseigne sous laquelle se dissimulaient de talentueux comploteurs, dont un futur ancien ministre qui, à présent, nous fait l'honneur de siéger parmi nous. (*Sourires ; l'orateur brandit un petit livre jaune*) Dans ce livre, on trouve une mise en boîte très réussie de ce vainqueur des héritiers, le « parfait petit promu social ».

Puis, autre petit malheur, il y eut le déménagement de l'ENA à Strasbourg, voulu par le Premier ministre Édith Cresson, qui posa quelques problèmes pour le recrutement des maîtres de conférence.

N'oublions pas que l'ENA avait un corps enseignant composé d'anciens élèves et de jeunes hauts fonctionnaires. L'école ne mourut pas de son déménagement dans la magnifique commanderie de Saint-Jean...

Ainsi il n'y aura plus d'école mais des recrutements administratifs, dont on ne sait sur quels critères il y sera procédé. Après tout, pourquoi pas ? Qu'il soit cependant permis à un témoin des temps révolus de poser trois questions. Que deviendront les stagiaires étrangers, venus du monde entier, qui ont appris la France à l'ENA et qui, retournés dans leur pays, ont rendu d'utiles services à ses intérêts et à sa diplomatie ? L'encadrement de l'arbitraire du concours sera-t-il moins arbitraire que ce que j'appellerai l'influence ? Enfin, la mort de l'école ne présage-t-elle pas celle des grands corps ? N'y aura-t-il demain de place aux échelons supérieurs de l'administration que pour des fonctionnaires ayant accompli dix ans de service... et rendu des services ? (*Applaudissements au centre, à droite et sur les bans socialistes*)

M. François Fortassin. – Une fois n'est pas coutume, je m'emploierai à défendre l'ENA, même si j'ai beaucoup critiqué les énarques dans ma vie politique...

M. Josselin de Rohan. – Vos péchés sont pardonnés !

M. François Fortassin. – Ce débat est l'occasion d'évoquer plus largement la nécessaire mutation de la fonction publique : la suppression du classement de sortie n'est que la partie émergée de l'iceberg.

Le niveau de nos hauts fonctionnaires nous est souvent envié, comme leur impartialité, qui les fait échapper à la tentation présente dans de nombreux pays de la corruption. Ce qui ne veut pas dire que le système ne peut être amélioré. Ce qu'on reproche aujourd'hui au recrutement, c'est « l'entre-soi », un travers souvent dénoncé mais qui, année après année, résiste. C'est fou ce que les énarques peuvent faire de petits ! (*Sourires*) Pour y remédier, il faut

rappeler certaines évidences : la pédagogie de la répétition vaut aussi pour ceux qui sortent des écoles les plus prestigieuses. Si les hauts fonctionnaires servent l'État, ils ont toute chance d'être impartiaux.

M. Jean-Pierre Sueur. – Très bien !

M. François Fortassin. – S'ils servent le Gouvernement, le risque est grand que leur échine peu à peu s'assouplisse... S'il n'est pas anormal qu'ils se préoccupent de leur carrière, ils ne doivent pas la devoir au seul souci de plaire à celui qui les a nommés.

Il importe aussi d'en finir avec les limites d'âge. Veut-on nous faire croire que l'intelligence s'étiole avec les années ? Cesse-t-on d'être créatif et intellectuellement productif au-delà de 25 ans ? Si tel était le cas, nous serions nombreux ici à nous en trouver mal... (*Sourires*) Pourquoi ce qui est valable pour les responsables politiques ne le serait-il pas pour les hauts fonctionnaires ? J'ajoute que l'ascenseur social doit fonctionner, dès l'origine et tout au long de la carrière.

Il faut aussi diversifier les stages, qui se déroulent aujourd'hui dans des institutions très protégées, privant les futurs hauts fonctionnaires d'une bonne connaissance du pays réel. Il serait utile qu'ils se coltinassent avec les milieux populaires, notamment en milieu rural. Une chose est de faire un stage dans une ambassade ou une préfecture, une autre est de le faire, par exemple, dans une petite communauté de communes... Cette diversification, qui ne coûterait pas cher, n'aurait que des avantages.

Je suis personnellement plutôt favorable au classement. C'est la méritocratie. En l'absence de classement, les nominations se feront selon des critères que je n'ose même pas envisager...

M. Philippe Marini. – Très juste !

M. François Fortassin. – Mais la carrière ne doit pas dépendre sur toute sa durée du classement ; ceux qui, à 25 ans, ont trouvé des choses plus intéressantes à faire que des études ne doivent pas le traîner pendant quarante ans comme un boulet. (*On évoque avec amusement le cas de l'orateur*) Le sport et la montagne sont des activités très formatrices... (*Sourires*) Un grand pyrénéiste disait qu'on pouvait tutoyer toute sa vie les femmes qu'on avait conduites au-delà de 3 000 mètres parce que ce qui s'était passé à ces altitudes était couvert par le silence des cimes ! (*Rires*) Je n'en dirai pas plus des autres passions des jeunes gens, car ma mémoire est défaillante... (*On apprécie*)

Tout cela pour dire qu'une réflexion doit être menée avec bon sens. Je crains que les remèdes qu'on nous propose ne soient pires que le mal. (*Applaudissements au centre, à droite et sur les bancs socialistes*)

M. Jean-Pierre Sueur. – Je commencerai par m'interroger sur le statut et l'utilité de ce débat. Si j'ai

bien compris, la décision a fait l'objet d'une communication en conseil des ministres et a été notifiée à l'ENA : bref, elle est déjà prise. Je remercie le président de Rohan d'avoir suscité ce débat ; n'eût-il pas été préférable cependant que le Parlement fût saisi au préalable ?

Mme Catherine Tasca. – Ils ne savent pas qu'il y a un Parlement !

M. Jean-Pierre Sueur. – La formation des hauts fonctionnaires de l'État comme de ceux des collectivités territoriales est un vaste sujet. Il faut, pour l'aborder, rappeler quelques principes, dont celui-ci, qui est fondateur de la République : l'égalité, la promotion de tous, la possibilité donnée à chacun d'aller le plus loin possible. Je dis cela en pensant à un ami de Gien, dans le Loiret, dont les obsèques sont célébrées en ce moment même, un homme issu de la classe ouvrière qui est devenu un grand historien. Je le dis aussi en pensant à tous ceux qui se sont élevés par la force de la volonté.

Je pense à tous ceux qui se sont élevés par la force de leur volonté, mais aussi grâce aux hussards noirs de la République, qui leur ont donné la main.

Si le concours présente des inconvénients, il reste, comme on le dit souvent de la démocratie, le pire des systèmes à l'exception de tous les autres. Il en va de même du classement à l'issue de la dernière année d'étude de l'ENA. Comment sera-t-il remplacé ? Là est toute la question !

Mme Catherine Tasca. – Eh oui !

M. Jean-Pierre Sueur. – Chaque corps, chaque haute administration, nous dit-on, après consultation du dossier des élèves, conduira des entretiens en recourant à l'expertise de consultants en « ressources humaines » -j'y reviendrai. La création d'un comité d'affectation des élèves de l'ENA, présidé par M. Jean-Cyril Spinetta, ne suffira pas à garantir l'impartialité requise. Ce sera le retour aux connaissances, aux connivences, aux pré-requis, aux pré-connus, aux pré-reconnus, à l'héritage, à l'autoreproduction, tant il est naturel que ceux qui ont l'habitude d'être dans le cercle y restent. Rien ne nous garantit que cette nouvelle procédure soit plus juste que l'actuelle.

Outre les principes républicains, nous défendons des carrières diversifiées. Est-il bon qu'un énarque entré au Conseil d'État à 25 ans y reste jusqu'à 65 ans ? Au reste, certains corps connaissent une plus grande mobilité, tels les inspecteurs des finances qui ne consacrent que 10 à 15 % de leur carrière à la tâche précise à laquelle ils sont formés. Repensons donc ce système et instaurons une dialectique entre le travail de terrain -dans une préfecture, dans un hôpital, dans une collectivité territoriale- et les fonctions exercées au Conseil d'État, à la Cour des comptes, à l'inspection des finances. Cela ne contreviendrait aucunement au principe républicain de l'accession à

un corps ou à une fonction pour peu que l'on réfléchisse autrement l'appartenance à un corps.

Ensuite, l'ENA, comme les autres grandes écoles, doit délivrer une formation. Cette affirmation semble banale, mais il est question d'ajouter aux deux stages de six mois sur deux années d'étude, stages utiles parce que longs et denses, un troisième en entreprise dont le sérieux devra être garanti. En la matière, nous ne saurons nous contenter de subterfuges. La formation, comme dans les autres grandes écoles et à l'université, doit être d'abord centrée sur l'acquisition des connaissances. Oui à l'ouverture aux réalités professionnelles, mais cela fait partie de la connaissance. Aujourd'hui, les grands mots sont « *management* » (*rires sur les bancs CRC-SPG*) et « ressources humaines », qui a remplacé le terme, considéré archaïque, de « direction du personnel ». (*Mme Nicole Borvo Cohen-Seat s'esclaffe*) Les ressources peuvent être pétrolifères, gazières, halieutiques... mais humaines ? Tout se passe comme si l'humain était un concept vaporeux... Etre au service de l'État exige des connaissances. Soit dit en passant, j'ai rencontré récemment un jeune énarque qui m'a avoué tout ignorer du fonctionnement des commissions paritaires de la fonction publique... N'ayons pas peur : il apprendra ! Ces connaissances ne doivent pas se limiter à une mixture de *management* et de ressources humaines, mais comprendre -je suis le premier à le dire à la tribune- les grandes œuvres de la littérature, comme *La princesse de Clèves*. (*Sourires*) Affrontons la réalité du savoir et de la connaissance !

Enfin, la démocratisation de l'accès à l'ENA, aux grandes écoles et à l'université, passe par des réformes telles que celle initiée par M. Richard Descoings -M. Bodin en reparlera- mais aussi par une école de l'exigence pour tous. Proposons à tous les jeunes de France, quel que soit leur quartier, cette école, et non une école de la facilité et de la démagogie. (*Mme Nicole Borvo Cohen-Seat approuve*) Le zonage est utile, mais ne doit pas conduire à la création de ghettos où l'on enseigne seulement une partie du savoir. Enfin, rapprochons les grandes écoles des universités. Les grandes écoles devraient être intégrées à une université ou, tout au moins, travailler avec une ou plusieurs facultés. La France ne peut être le seul pays au monde où l'université est exclue de la formation des élites !

M. Josselin de Rohan. – Le terme est un peu fort !

M. Jean-Pierre Sueur. – Pour démocratiser l'ENA et les grandes écoles, il faut également développer la deuxième voie, celle réservée aux personnes qui ont déjà une expérience professionnelle, en révisant le contenu des épreuves et en accordant des bourses à ceux qui ont travaillé dur pour accéder à ces hautes responsabilités.

Un orateur a évoqué Jean Zay, ministre de l'éducation nationale du Front populaire, qui a posé les

jalons de l'ENA. Je veux rappeler que nul n'était autant attaché que lui à ce que chacun ait les moyens de sa promotion dans l'exigence et le respect du principe absolu de l'égalité ! (*Applaudissements à gauche et sur quelques bancs à droite*)

PRÉSIDENT DE M. ROGER ROMANI,
VICE-PRÉSIDENT

M. Philippe Marini. – Monsieur le ministre, je veux vous faire part de toutes les craintes que m'inspire la réforme en cours de la scolarité et, surtout, du régime de sortie de l'ENA. Je souscris totalement aux propos tenus par MM. de Rohan et Gaillard, auxquels se sont associés, me semblent-ils, MM. Fortassin et Sueur (*exclamations sur les bancs CRC*), bien qu'ils appartiennent à des groupes différents.

La République a besoin de hauts fonctionnaires, de fonctionnaire neutres et de haute qualité. La seule méthode de recrutement qui réponde à cette double exigence est le concours. Le concours est une institution de la République. Rappelons que le cheminement qui conduit à l'ENA et permet d'en sortir se constitue de trois étapes. Tout d'abord, le temps de la préparation. Insistons sur la nécessaire diversité des candidats. M. Sueur a évoqué l'Institut d'études politiques de Paris, qui applique des mesures de discrimination positive pour recruter certains de ses étudiants. L'ENA recrute ses élèves selon plusieurs voies. Résultat, elle doit faire coexister des élèves de profil, d'origine et d'âge différents.

Le deuxième temps est celui de la scolarité. Il est vrai qu'après la période très intense de préparation et de passation du concours, elle n'est pas toujours très bien vécue par les élèves, car elle ne répond pas toujours à leurs vœux. Elle se partage entre une activité intellectuelle aussi proche que possible de la réalité professionnelle qui sera la leur, sans exclure l'ouverture d'esprit nécessaire de la culture générale, et les stages, qui les mettent en prise avec la vie professionnelle et les réalités administratives.

Comme les orateurs précédents, je crois beaucoup aux vertus de ces stages. L'élève n'y est pas spectateur mais acteur. Lorsqu'il assure l'intérim du directeur de cabinet du préfet ou qu'il occupe, dans une petite ou moyenne ambassade, un poste qui pourrait être celui d'un diplomate professionnel, c'est là non seulement une expérience irremplaçable mais une épreuve au sens propre du terme.

La conception de la scolarité est sans doute devenue très différente, avec le dédoublement du siège de l'École entre Paris et Strasbourg, de celle qu'ont connue les anciens, marquée par une proximité plus grande avec les administrations centrales et une plus grande diversité du corps enseignant, mais là n'est pas la question.

La troisième étape, à mon sens fondamentale, et c'est pourquoi j'ai sollicité la parole, est celle de la sortie. La procédure par laquelle vous entendez remplacer le classement de sortie, qui capitalise toute la scolarité, est insatisfaisante. Elle repose sur une triple illusion. Le système du classement était simple, ce que vous proposez est complexe à l'excès : commission, approche anonyme puis à visage découvert... Voilà une procédure véritablement difficile à décrypter et à interpréter. Ensuite, le système que vous proposez est voué à l'instabilité, en raison même de sa complexité. Les leçons de l'expérience conduiront, d'année en année, à en modifier tel ou tel terme. Qu'en sera-t-il, alors, de la nécessaire égalité d'accès des élèves d'une promotion sur l'autre ?

En troisième lieu, quelle que soit la pureté des intentions, ce système sera perméable, ainsi que plusieurs orateurs l'ont souligné, aux influences, au risque d'un conformisme qu'a très justement mis en avant le président de Rohan. Avec le classement, le corps n'a pas son mot à dire : il reçoit celui qui a reçu de la République le droit d'en faire partie. De là la coexistence de personnalités différentes, avec des visions différentes du monde et de leur métier, qui en fait la richesse. Alors qu'une cooptation qui ne dit pas son nom, la rencontre de l'offre et de la demande pour trouver une ressource humaine suscitera une homogénéité dans laquelle l'administration perdra beaucoup de choses.

Monsieur le ministre, s'il en est encore temps, revoyons la question ; évitons, pour des raisons de circonstances, d'aller vers un mauvais cap, de créer une complexité, source de frustrations, qui ne serait pas à l'honneur de l'ENA. (*Applaudissements à droite, au centre et sur les bancs socialistes*)

Mme Nicole Borvo Cohen-Seat. – Le mode de recrutement des fonctionnaires est un bon indicateur de la place que l'on accorde au fonctionnaire et à la fonction publique dans la société. Les valeurs et les principes auxquels on se réfère caractérisent le régime en place.

Le Président de la République, dès 2007, a donné le ton d'une véritable offensive contre la conception républicaine de la fonction publique : contestation de la loi par le contrat, de la fonction par métier, de l'efficacité sociale par la performance individuelle. Quant aux fonctionnaires, il a estimé qu'il n'y avait pas de véritable échappatoire au « carcan » des statuts si le concours continue d'être la seule et unique règle pour la promotion.

Sans revenir sur une longue histoire, entamée en 1789, rappelons simplement que le principe du recrutement par concours, fait pour assurer l'égalité d'accès aux emplois publics et l'indépendance des fonctionnaires, a été au cœur de la construction de la fonction publique républicaine.

Les critiques à l'égard de la haute fonction publique, et particulièrement de l'ENA dont elle est

largement issue, ne sont pas nouvelles. Dans *Les héritiers*, publié en 1964, Pierre Bourdieu et Jean-Claude Passeron ont décrit une École nationale d'administration monopolisée par les héritiers de la culture dominante, portés par une forte connivence entre l'école et leur propre culture familiale.

Je rappelle cependant qu'une réforme d'importance a été votée en 1983, avec la création d'une troisième voie ouverte à des personnes ayant accompli huit ans de service dans des activités à vocation de service public. Elle a été combattue à l'époque par la droite, qui s'est empressée de la rendre inopérante en 1988.

Aujourd'hui, la question de la démocratisation de la haute fonction publique reste entière. Mais la critique de l'ENA relève d'une réflexion plus générale sur la société française : sélection et reproduction des élites, bureaucratie, centralisation, relations entre l'État et les citoyens. Le Gouvernement l'a bien compris qui joue de ces arguments pour faire passer une réforme qui ne fera pourtant que renforcer l'élitisme et la reproduction sociale et culturelle. L'une de ses mesures phares est la suppression du classement de sortie à l'issue de la scolarité. Quelles seront donc les modalités d'affectation des élèves sur les postes disponibles ? Car supprimer le classement, c'est autoriser des modes de recrutement discrétionnaires en fonction des réseaux et des allégeances ; c'est, autrement dit, promouvoir une nouvelle culture managériale dans la fonction publique.

Les élèves de la promotion Aristide Briand, la première à expérimenter la nouvelle procédure de sortie, ont rédigé un rapport dans lequel ils relèvent certains épisodes curieux. Ainsi, le ministère de l'écologie n'a retenu, sur une « *short list* » de six noms, qu'une seule candidate féminine, alors que la proportion des candidates était bien plus élevée parmi les quinze élèves qui s'étaient présentés. Ce ministère aurait indiqué à un élève qu'il cherchait un profil « plutôt masculin » ! Quel progrès dans l'adéquation des profils aux postes, et dans la nécessaire féminisation des responsabilités dans la haute fonction publique !

Outre la suppression du classement, vous préconisez une scolarité moins longue, complétée d'une « *junior administration* », et des stages en entreprise plus longs pour « ouvrir les élèves aux problématiques du secteur privé ». En somme, une importation des dogmes patronaux dans l'École. Ces méthodes décalquent de fait celles qui sont en vigueur dans les grandes entreprises privées, où l'on a vu se développer, ces dernières années, la caste des « gagners », « entreprenants et audacieux », sur lesquels la droite a souvent appelé les hauts fonctionnaires à prendre exemple. La crise financière et sociale a pourtant montré que ces gagners ne l'étaient en réalité que pour eux-mêmes, pour leur carrière, pour leur rémunération, sans être aucunement engagés dans le développement durable de leur entreprise. Alors que ces comportements,

incompatibles avec l'intérêt général, sont de plus en plus contestés, le Gouvernement continue, ici, de les prendre pour modèle. Le recrutement dans la fonction publique va devenir un marché sur lequel on va chercher à se vendre. La connivence et la dépendance des hauts fonctionnaires à l'égard du monde politique ou financier n'en sera que renforcée, liée aux seules « valeurs » du savoir-plaire et de l'opportunisme.

Enfin, la stabilisation annoncée à 80 élèves par promotion -alors qu'ils étaient encore 136 en 2002-relève, encore une fois, d'une vision comptable. Serait-ce que la pénurie permettrait de légitimer le recours à des acteurs issus du privé en lieu et place de fonctionnaires ?

Alors que l'homogénéisation sociale préside à cette réforme, le Gouvernement propose d'ouvrir l'école à la « diversité des talents » et à « l'égalité des chances », grâce à une classe préparatoire spécifiquement réservée aux publics défavorisés, c'est-à-dire des candidats issus de milieux modestes et ayant effectué tout ou partie de leur scolarité en ZEP. Cette classe réunira 15 élèves qui se présenteront ensuite au même concours que les autres. Les centres de préparation devront également intégrer un objectif de diversification. Bien des questions se posent. Comment se fera la sélection de ces 15 élèves ? Comment sera validée la formation qui leur sera dispensée ? Quel débouché pour les candidats qui échoueront au concours ?

Rechercher l'égalité des droits, fort bien, mais ce dispositif s'annonce comme un simple alibi dispensant d'une véritable réflexion sur la démocratisation.

Face à l'importation à contre temps des pratiques les plus critiquables du secteur privé dans le public, nous ne pouvons que contester ces méthodes et exiger le maintien des principes fondamentaux d'égalité d'accès aux emplois publics.

Si l'actuelle procédure de classement de l'ENA est critiquée et doit être réformée, le classement au concours et à la sortie de l'école doit demeurer le principal critère de sélection des candidats à un poste de la fonction publique. Pour le recrutement, une réforme de fond est nécessaire, non un saupoudrage social condescendant : il faut créer en province de véritables centres de préparation aux concours administratifs, dotés de réels moyens et des mêmes conditions de réussite qu'à Paris. Ces centres prépareraient aux concours de la catégorie A, de l'ENA, de l'Institut national des études territoriales, des Instituts régionaux d'administration, etc. Le système des bourses devrait être sérieusement développé et il est urgent de relancer la réflexion sur une troisième voie d'entrée. Enfin, nous ne pourrions faire l'économie d'un débat sur la hiérarchisation actuelle de l'encadrement, sur l'égalité des carrières dans l'ensemble de la fonction publique et sur la revalorisation de celle des administrateurs civils. (*Applaudissements à gauche*)

M. le président. – La parole est à M. Gérard Longuet. (*Applaudissements à droite*)

M. Jean-Claude Gaudin. – Major de l'ENA !

M. Gérard Longuet. – Pas tout à fait, non. Mais je ne m'en suis pas si mal sorti, finalement... (*Sourires*)

S'il n'est pas nécessaire d'être sorti de l'ENA pour participer à ce débat, je constate que nous sommes près de 40 % des intervenants : j'eusse préféré une discussion plus ouverte...

Je remercie d'abord Josselin de Rohan d'avoir, à partir d'un sujet d'ordre réglementaire, suscité un débat qui pose le problème général du statut de la fonction publique. Je remercie aussi Éric Woerth d'avoir, par le décret du 29 mars, posé celui de la réforme de l'ENA. La politique proposée me convient pour l'essentiel, notamment la professionnalisation des études, la réduction de leur durée et leur ouverture sociale, par la création d'une classe préparatoire pour des gens qui ont davantage besoin de soutien que d'autres et qui ne sont ni fils d'archevêque, ni même d'évêque...

Je remercie l'ENA d'être ce qu'elle est et de ce qu'elle m'a apporté : non pas seulement un statut et une carrière mais surtout une ouverture d'esprit, un sens de la mesure, un sens de l'essentiel et, dans mon cas particulier, le fait d'échapper à la tentation du baroque intellectuel pour me recentrer sur l'intérêt général.

Car l'ENA est d'abord et doit être une école professionnelle dont l'objectif est de former des fonctionnaires qui seront au service de l'État, service qui emporte des contraintes très particulières mais librement acceptées. Il n'existe pas de scolarité qui ne soit sanctionnée par une évaluation et, donc, par un classement, même si, je le reconnais, ce classement s'accompagne en l'occurrence de stress, de difficultés et, parfois, d'un sentiment d'injustice. L'ENA, école professionnelle, transmet une méthode visant à ce que tous les travailleurs de l'État, quelles que soient leur génération ou leur spécialité, se comprennent et sachent travailler ensemble. Cette méthode, on ne l'apprend pas à l'université. Prendre la parole, dégager un consensus dans une équipe de direction, ce sont des aptitudes professionnelles qu'il faut inculquer à l'élève et qu'il faudra, à la sortie, évaluer.

Quant au stage, ce n'est ni du tourisme, ni un séjour permettant de prendre contact avec un domaine encore inconnu, c'est une façon d'évaluer le caractère de l'élève et de mesurer s'il a acquis les reflexes d'un bon gestionnaire de l'État. C'est une façon d'évaluer sa résistance psychologique ; je pense à ceux de mes camarades qui étaient en stage dans le cabinet d'un préfet en mai 1968...

Au-delà de la méthode et du stage, la partie universitaire *stricto sensu* existe, bien entendu. D'où les sections, les spécialisations qui approfondissent un domaine. Mais cet approfondissement ne sera jamais

exhaustif, c'est sur le terrain que l'énarque complètera ses connaissances.

L'ENA, école professionnelle, exige donc, pour soutenir l'effort de l'élève, un classement. En contrepartie quel est le droit de cet élève ? C'est d'avoir des règles d'évaluation claires et stables. A lui, ensuite, de faire son choix parmi les champs possibles qui s'ouvrent pour son premier poste et, par exemple, d'écarter telle ou telle carrière qui exige une mobilité territoriale ou internationale au profit d'une orientation plus technique.

Enfin, c'est à l'État de se demander comment il gère ses cadres supérieurs. Cette gestion suppose du temps, de l'écoute, des entretiens d'évaluation. Dans le privé, comme le constate Éric Woerth, le temps consacré à évaluer les cadres supérieurs peut atteindre plusieurs journées chaque année. Or, cette évaluation, l'État ne la fait jamais ! Il ne maîtrise pas toujours ses effectifs ni sa gestion prévisionnelle, ce qui est grave aujourd'hui car vous avez à gérer, monsieur le ministre, des administrateurs tendus qui se demandent s'il y a une carrière en dehors de l'État. La disparition de l'économie mixte prive désormais l'État employeur de certaines solutions, de certaines récompenses. D'autant que le privé s'est maintenant organisé pour se passer des énarques. Les tensions actuelles sont donc explicables...

Mais ce que vous proposez, ce premier rendez-vous sur dossier, c'est une concession à la mode, à l'humeur du temps, qui ne règle en rien le problème de la gestion dans le temps de carrières qui sont des carrières à vie. Je ne suis pas certain que ce que vous proposez remplace de façon satisfaisante une règle stressante, certes, parfois injuste, mais claire. Alors, monsieur le ministre, réfléchissez avant de supprimer un système de classement clair et transparent. (*Applaudissements à droite*)

M. Ladislas Poniatowski. – Excellent !

M. Yannick Bodin. – Je voudrais approfondir un aspect du recrutement et de la formation des hauts fonctionnaires de l'État qui est essentiel pour notre société : la démocratisation par la diversité sociale.

En septembre 2007, la commission des affaires culturelles m'a confié la rédaction du rapport d'une mission présidée par Jacques Legendre sur « la diversité sociale dans les classes préparatoires aux grandes écoles », avec comme sous-titre « mettre fin à une forme de délit d'initié ». Ce rapport, adopté à l'unanimité par la commission, regrettait l'absence de diversité sociale dans les classes préparatoires aux grandes écoles. Le constat est encore plus inquiétant pour le recrutement des hauts fonctionnaires. A l'entrée en sixième, 45 % des élèves sont issus des milieux populaires ; ceux qui intègrent une classe préparatoire aux grandes écoles ne sont que 13 %. Ce n'est pas moins vrai pour l'Université : à peine 33 % des enfants de classe modeste accèdent à

l'enseignement supérieur et seulement 16 % obtiennent les diplômes les plus élevés à l'Université.

Cette panne de l'ascenseur social suscite une autocensure chez les moins favorisés, à la fois d'ordre socioculturel et psychologique. Ce n'est pas sans conséquence pour notre pays : le mode de reproduction des élites handicape les administrations et les entreprises qui ne peuvent trouver, au sein du vivier des jeunes diplômés, la diversité des talents et des personnalités qu'elles souhaitent recruter. Notre pays ne peut être dirigé par des personnes toutes issues des mêmes milieux et éloignées du quotidien vécu par le plus grand nombre. Il leur faut certes des compétences exemplaires mais elles doivent aussi connaître le monde dans lequel elles vivent. La mixité sociale est un devoir de justice au service de l'égalité des chances, c'est aussi un enrichissement pour notre société. L'endogamie des élites est injuste et pénalisante. Nous devons opposer une volonté de fer à cette autocensure afin que nos instances dirigeantes reflètent la France réelle.

La diversité sociale dans les classes préparatoires aux grandes écoles a régressé ces dernières décennies, passant sous les 10 % pour les élèves issus des catégories sociales défavorisées, contre 30 % pour les enfants d'enseignants et de milieux sociaux aisés. Entre 1945 et 1970, il y a eu une certaine démocratisation dans le renouvellement des élites mais elle s'est interrompue.

Dans les plus grandes écoles de formation des fonctionnaires, la diversité sociale est pratiquement inexistante. A l'École nationale d'administration, cette année, sur 162 parents d'élèves, 4 seulement sont ouvriers ! Autant dire que les futurs fonctionnaires qui sont actuellement à l'ENA ne sont pas représentatifs de la population française dans sa variété. La haute administration compte très peu de cadres d'origine africaine, maghrébine, ou même des départements et collectivités d'outre-mer.

Trois types de concours permettent d'intégrer l'ENA : le concours externe, s'adressant aux diplômés de l'enseignement supérieur, le concours interne, s'adressant aux fonctionnaires ou agents publics, et le troisième concours, s'adressant aux salariés du secteur privé ou aux élus locaux. Or les élèves issus du concours interne et du troisième concours sont sous-représentés dans les grands corps de l'État. Dans la promotion Copernic, 93 % des élèves ayant intégré les grands corps étaient issus du concours externe ; dans la promotion Romain Gary, ils étaient 86 %. L'expérience professionnelle et le mérite de ces fonctionnaires et de ces salariés qui préparent le concours pendant des années après leur travail ne sont donc pas reconnus ni à l'entrée de l'ENA, ni à la sortie. Pas plus de 27 % des élèves entrant dans les grands corps pour la promotion Aristide Briand étaient issus du concours interne et ils n'étaient que 14 % à être issus du troisième. L'administration se prive ainsi de l'expérience professionnelle enrichissante et

concrète qu'ont acquise ces personnes à l'impressionnante motivation.

Les conséquences dommageables de cet état de fait ont été reconnues par les dirigeants des grandes écoles. En particulier depuis la parution de notre rapport, des expérimentations ont été mises en place dans plusieurs établissements importants. Dès 2001, l'Institut d'études politiques de Paris a signé des conventions d'éducation prioritaire avec sept lycées partenaires. Il y en a aujourd'hui plus de 80. HEC a organisé un tutorat spécifique avec plusieurs lycées de la banlieue parisienne. Le Lycée Henri IV a créé, à la rentrée 2006, une classe préparatoire aux études supérieures qui accueille une trentaine de boursiers méritants.

De telles initiatives commencent à toucher le monde encore plus fermé du recrutement et de la formation des hauts fonctionnaires de l'État. Vous avez annoncé, monsieur le ministre, la création, en octobre prochain, d'une classe préparatoire à l'ENA pour les jeunes issus de milieux aux revenus modestes qui auront fait au moins une partie de leur scolarité en zone d'éducation prioritaire. Cette classe accueillera 15 élèves, soit 35 % des postes ouverts au concours externe. Je salue cette initiative. Vous avez aussi, monsieur le ministre, incité les 169 directeurs d'écoles de la fonction publique à mettre en place des classes préparatoires.

De telles initiatives sont encore trop peu nombreuses : pour les grandes écoles, les expérimentations concernent 5 % des lycées. C'est à la fois beaucoup et très peu. Un bilan est nécessaire et une généralisation devrait être envisagée pour éviter de nouvelles inégalités entre lycées.

Un rapport qui vous été remis en février dresse un bilan des écoles de formation de fonctionnaires. Il indique que ces dernières tendent « à privilégier certaines catégories sociales », ce qui produit un « faible renouvellement ». La volonté du Gouvernement doit s'exprimer de manière plus forte afin que les mesures que vous prendrez puissent profondément modifier cette situation.

La France a besoin de fonctionnaires ayant acquis un haut niveau de connaissances, mais aussi une expérience professionnelle et une expérience de la vie, et une connaissance de la société dans sa diversité. L'ENA doit devenir une véritable école d'application, en phase avec la réalité de notre monde et de la vie quotidienne en France. Notre pays ne peut pas se permettre l'échec. Nous sommes tous en droit d'attendre que le recrutement et la formation de ses hauts fonctionnaires soient à la hauteur de la dignité de la tâche que notre pays attend d'eux. *(Applaudissements sur les bancs socialistes)*

M. Yves Pozzo di Borgo. – Je n'ai pas eu le temps de bien poser ma réflexion, que je vais donc vous livrer par bribes.

Je remercie M. de Rohan d'avoir demandé ce débat sur une affaire qui concerne toute la représentation nationale, même si la répartition des compétences fait qu'elle se règle par décret.

Le classement final de l'ENA façonne les carrières ; il fige ainsi toute notre haute administration. Je comprends donc très bien la position du Gouvernement. Ce classement, c'est l'accès aux grands corps, avec aussi une dimension de promotion sociale. Que ne s'est-on gaussé du petit provincial débarqué à Paris, qui, devenu énarque, s'achète des Weston ! Il suffit de relire le pamphlet de notre collègue Jean-Pierre Chevènement...

La question que je voudrais poser porte sur ces grands corps eux-mêmes : ceux qui en sont membres considèrent qu'ils sont indépendants et que tel doit être le contrat.

Malheureusement, les grands corps connaissent de très nombreux départs. Ainsi, dans le cadre de mes fonctions d'inspecteur général de l'éducation nationale, j'ai participé à une réunion sur les inspections. Le chef du service de l'inspection des finances m'a alors confié que ses inspecteurs avaient, pour la plupart, moins de 32 ans ou plus de 55 ans ; dans la tranche d'âge intermédiaire, ces hauts fonctionnaires se trouvaient partout, dans les entreprises ou ailleurs. Or, ces grands corps constituaient jusqu'ici un modèle d'ascension sociale pour l'ensemble de l'administration. L'ENA a été créée après la guerre pour la reconstruction de la France, et ces fonctionnaires avaient une mission de service public. Contrairement à ceux d'autres pays, ils n'étaient pas corrompus. Avec les excès que nous connaissons, quel modèle donnent aujourd'hui les inspecteurs des finances, devenus patrons des grandes banques ?

N'avons-nous pas intérêt à fusionner les grands corps, à l'image des Mines, qui se rapprochent des Télécoms, ou à les réorganiser autour de l'économie et des finances, du contrôle ou des services opérationnels ? Supposons que je sois vice-président du Conseil d'État et que je reçoive les stagiaires de l'ENA, parmi lesquels la fille d'un de mes amis : serais-je suffisamment indépendant pour juger de la compétence de celle-ci par rapport à un autre stagiaire arrivé de province ? D'autant que je suis élu dans le VII^e arrondissement, le quartier du pouvoir...

Je regrette qu'il n'y ait pas de services des ressources humaines dans l'administration française, alors que les fonctionnaires sont des millions. Lorsqu'un ministre de l'éducation nationale a créé une direction de ce type dans les rectorats, ce fut une révolution ! Pour ce qui est des corps opérationnels, je rejoins notre ministre : est-ce normal que le classement détermine le poste attribué au jeune fonctionnaire ? Il faut plutôt prendre en compte le charisme, le tempérament, l'imagination, le sens de la gestion des hommes. Certains anciens élèves de

l'ENA, même majors de leur promotion, sont incapables, à leurs débuts, de diriger un service !

Pour ce qui concerne la fonction publique dans son ensemble, il a été décidé, lors de la création des institutions européennes, de constituer des corps de fonctionnaires spécifiques à ces dernières pour garantir leur indépendance. Or, l'emprise des fonctionnaires anglo-saxons sur ces postes est importante, et ils influencent les directives prises. Les postes de fonctionnaires français dans ces instances ne devraient pas non plus être réservés au Quai d'Orsay. En outre, les administrations sont de qualité inégale dans les différents pays européens. Celle de la France est forte et puissante : pourquoi ne pas créer une sorte d'Erasmus pour les administrateurs de l'Union européenne ? Ce type d'échange éviterait à un énarque de rester enfermé quarante ans dans le même service.

Enfin, beaucoup d'énergie s'évapore dans la pyramide des responsabilités. Le manque de postes de direction pour les énarques de 40-45 ans crée des frustrations. Certains se font nommer dans les inspections : contrairement à ce qui se dit, ce n'est pas le cimetière des éléphants, je peux en témoigner. D'autres, faute de responsabilités opérationnelles, trouvent des sujets d'étude au sein de leur service. Cette énergie extraordinaire serait mieux employée à aider nos commissions pour préparer les semaines de contrôle parlementaire ! Nous manquons de moyens pour accomplir cette nouvelle mission, d'autant que les inspections des ministères sont les mieux placées pour les travaux d'évaluation.

Monsieur le ministre, avec ces quelques remarques primesautières, j'ai exprimé notre souhait que l'administration garde sa force et les administrateurs leurs compétences, sans dérapage, au service de notre pays. (*Applaudissements à droite et au centre*)

M. Alain Houpert. – N'étant pas issu du sérail de la fonction publique, je centrerai mes propos sur les principes du recrutement.

Je viens d'une région dont l'identité a été essentiellement façonnée par les hommes : la Bourgogne n'est devenue une unité économique, sociale, historique et politique qu'à force de volonté, par-delà la diversité de ses territoires, de ses traditions et des hommes qui y vivent.

Le grand projet de Philippe le Hardi était d'unifier la Bourgogne en fortifiant sa vocation dans le royaume de France. Il ne put imposer cette vision qu'au prix d'un conflit farouche avec les marmousets du roi, conseillers qui disposaient des leviers de pouvoir dans le royaume. La contrepartie de l'entente avec la Bourgogne consista, pour Charles VI, en une France plurielle, ce qui impliquait de renoncer à une forme de privatisation du royaume au bénéfice des praticiens du pouvoir central, les fameux marmousets.

A l'évidence, tout État doit disposer de cadres dirigeants qui garantissent sa continuité, son indépendance et son efficacité. A cette haute vocation s'oppose une tendance pernicieuse à la privatisation de l'État au bénéfice de ses hauts fonctionnaires. Ainsi, la France a rayonné lorsqu'elle a privé les marmousets d'une partie de leurs pouvoirs. Aujourd'hui encore, elle doit ouvrir davantage sa haute fonction publique à la diversité du pays afin de devenir un pays d'intégration sociale et politique.

Les critiques selon lesquelles notre haute fonction publique n'est qu'un creuset de reproduction sociale sont excessives car elles font peser sur certains le poids des malaises économiques et sociaux dont souffre le pays. Je vous propose plutôt de voir dans ces mécanismes de recrutement un système de production sociale. Il nous faut donc prendre la mesure des représentations sociales qui y sont associées dans un État centralisé et savoir en jouer comme de forts symboles. Nous devons avoir conscience du rôle symbolique joué par l'administration auprès des jeunes et de l'ensemble du corps social.

Rappelons que 75 % des jeunes souhaitent aujourd'hui devenir fonctionnaires. Les étudiants formés dans les instituts d'études politiques, à l'université, dans les écoles d'ingénieurs aspirent à intégrer la haute fonction publique. Il n'a pas fallu attendre la crise pour que même HEC prépare à ces concours. La société civile n'offre-t-elle donc pas aux jeunes la moindre réponse à leur attente de réussite ? La société civile est-elle donc synonyme d'échec ? En fait, le poids de notre administration et ses modalités de recrutement ont fait de la haute fonction publique le moyen prépondérant de réussite sociale. En France, la réussite ne veut voir qu'un visage.

Tout d'abord, les concours de la haute fonction publique doivent redonner une place aux filières universitaires. Est-il normal que seules les grandes écoles réelles assurent de réelles chances de succès à un concours de la haute fonction publique ? Face à la crise que traverse actuellement le monde universitaire, il serait utile d'adapter ces concours à des candidats issus de filières mono-disciplinaires.

L'État doit être le premier à reconnaître la qualité des formations universitaires dispensées en philosophie, en histoire, en sociologie, en gestion, en économie, en droit, en mathématiques, en physique, en biologie, voire en médecine et en pharmacie. Les étudiants issus de ces filières n'ont pas moins de capacités que ceux qui sortent des grandes écoles, mais leur formation initiale moins pluridisciplinaire les prépare moins bien aux concours de la haute fonction publique.

Il serait plus conforme à l'esprit républicain de réorganiser ces concours autour de trois épreuves : une composition dans l'une des disciplines reconnues par le Conseil national des universités, une note de synthèse et une épreuve de langue vivante. Chaque

jeune aurait ainsi une chance raisonnable de succès sans devoir consacrer une, deux ou trois années à préparer un concours en même temps qu'il poursuit ses études. Cela réduirait également les dépenses puisqu'il est facile d'intégrer une formation à la note de synthèse et un enseignement de langue vivante à tous les parcours universitaires. L'idée est de créer des parcours de formations communs aux hauts fonctionnaires et aux décideurs de la société civile.

Une réforme du mode de recrutement des hauts fonctionnaires pourrait également être l'occasion de rapprocher la fonction publique des usagers. Ne serait-il pas souhaitable de supprimer purement et simplement le premier concours afin de favoriser la promotion interne au sein de la fonction publique par le biais du deuxième concours, d'inciter les jeunes Français à s'orienter vers la création de richesses dans la société civile plutôt que de prolonger indéfiniment leurs études en vue de présenter des concours et d'élargir le recrutement dans le cadre du troisième concours destiné aux personnes ayant un parcours professionnel significatif.

Je plaide pour le recrutement soit de fonctionnaires expérimentés dont la qualité de service est reconnue, soit de professionnels issus de la société civile et du monde de l'entreprise.

Il s'agit aussi de rendre la haute fonction publique plus sensible aux évolutions de la société. Il faut faire de l'État le prolongement de la vie réelle, et non de la vie civile le prolongement de l'État. L'affaire d'Outreau a montré qu'il serait souhaitable que les juges connussent le métier d'avocat et apprennent l'épaisseur de la vie aux cotés des victimes. Dans les établissements de santé, le métier fondamental est la médecine et la gestion administrative doit rester une fonction support : nous en reparlerons avec Mme Bachelot.

Il faut enfin lutter contre les archaïsmes. Les modalités actuelles de recrutement de la haute fonction publique encouragent l'inflation des diplômes généralistes, qui sont devenus des critères de réussite sociale alors qu'ils n'offrent pas de perspectives professionnelles. Il est temps de remettre à l'honneur les parcours professionnels et de supprimer le premier concours au profit des deuxième et troisième concours.

En outre, il n'appartient pas aux écoles de la fonction publique de dispenser une formation initiale. (*Marques d'impatience à gauche*) L'idée même de formation initiale suppose que les étudiants n'ont pas encore de situation professionnelle. Si toutefois ces écoles continuaient à proposer une telle formation, celle-ci ne devrait pas donner lieu à un traitement au titre de fonctionnaire stagiaire. Prenons l'exemple de deux étudiants préparant l'agrégation d'histoire : est-il normal que l'un doive travailler pour payer ses études alors que l'autre, normalien, est rémunéré ?

Je ne prétends pas passer en revue l'ensemble des verrous qui empêchent la mobilité sociale dans notre pays. M. Bodin parle de « classe sociale » ; je préfère parler de « milieu social », car il est plus facile de s'en extraire. (*Marques d'agacement sur les bancs socialistes*) Mais cela peut paraître impossible aux jeunes Français qui n'ont pas eu la chance de naître dans les beaux quartiers ni de poursuivre leur scolarité dans des établissements prestigieux. Nos valeurs doivent être le pluralisme, l'égalité des chances et la mobilité sociale.

Lorsque l'on aborde la question du recrutement de la haute fonction publique, on touche nécessairement aux symboles. Il est grand temps d'envoyer aux universités un signe fort et de dire à tous les jeunes qui y ont suivi des études qu'ils ont encore une place dans le camp de la liberté et qu'il y a un sens pour eux à servir la France. (*Applaudissements au centre et à droite*)

M. André Santini, secrétaire d'État chargé de la fonction publique. – Je remercie les orateurs pour leurs interventions très nourries.

La réforme du mode de recrutement des hauts fonctionnaires correspond au souhait exprimé par le Président de la République lors de ses vœux aux corps constitués en janvier 2008. Mais disons-le avec force : le Gouvernement est attaché à l'existence de l'ENA, non par goût des symboles mais parce que cette école est au cœur du système républicain édifié après-guerre. Elle fut créée en même temps que la Direction générale de la fonction publique et le corps des administrateurs civils, quelque temps avant l'adoption du statut général des fonctionnaires en 1946. La première promotion de l'ENA, « France combattante », était ouverte à tous sans conditions de diplôme ou de classe : seuls les titres de guerre comptaient alors...

Au fil des années, cette école a fait l'objet de critiques. On lui a reproché une faible mixité sociale, une scolarité trop longue et trop académique, un système de sortie qui empêche les employeurs de choisir eux-mêmes leurs recrues, ce qui est tout de même aberrant...

Nous ne souhaitons pas élaborer une énième réforme en faisant table rase de l'œuvre de nos prédécesseurs. Mais il faut donner à l'ENA une nouvelle ambition et de nouveaux atouts. La suppression du concours de sortie n'est pas l'unique mesure envisagée : elle n'est qu'un moyen et non une fin.

Nous avons mené des consultations avec des employeurs, des experts en recrutement, des élèves et d'anciens élèves. Nous avons également organisé un sondage auprès des trois dernières promotions et mis en place un groupe de travail avec la direction de l'ENA. Il en ressort que la suppression du concours de sortie rencontre une large adhésion. Mais on nous a mis en garde contre deux dangers, que vous avez

vous-même pointés : en premier lieu, la reconstitution des réseaux et le retour du favoritisme dans l'affectation des élèves, comme au temps des concours particuliers d'avant-guerre ; en second lieu, la baisse de l'intérêt et de l'investissement des élèves au cours d'une scolarité qui ne serait plus sanctionnée par un concours.

Nous avons cherché à prévenir ces deux risques. Le projet de réforme répond à deux objectifs : améliorer la formation des hauts fonctionnaires en ouvrant l'ENA sur la société civile tout en préservant les valeurs du service public ; professionnaliser le mode de recrutement des employeurs publics tout en garantissant son impartialité.

La réforme est organisée autour de plusieurs axes. Nous souhaitons d'abord promouvoir la diversité des talents et l'égalité des chances au sein de l'ENA, qui se doit d'être exemplaire. Dès l'automne sera ouverte une classe préparatoire destinée aux étudiants issus de milieux modestes ; son effectif sera de 15 élèves, soit 30 % du nombre des admis au concours externe. Il ne s'agit pas de créer une voie parallèle, mais d'aider les étudiants de milieux défavorisés les plus méritants à réussir le même concours que les autres : cela nous paraît plus conforme à l'idée de méritocratie républicaine qui est aux origines de l'ENA.

La formation dispensée à l'école sera également réformée. Certes, elle a évolué depuis soixante ans, et récemment, on a mis en place une alternance entre des stages et des enseignements thématiques. Mais on n'est pas allé au bout de la professionnalisation. Nous prévoyons donc de réduire de 27 à 24 mois la durée de scolarité et de rendre la formation plus pratique : elle consistera au moins pour moitié en stages, dont un stage de plusieurs mois en entreprise. La dimension professionnelle des enseignements sera renforcée. Enfin, après leur recrutement, les élèves suivront une formation en alternance entre leur poste et l'ENA et ce n'est qu'à l'issue de cette formation qu'ils seront titularisés.

Enfin, nous souhaitons réformer la procédure de sortie de l'école, en substituant à l'affectation fondée sur le classement au concours de sortie le recrutement par les employeurs au vu des compétences des candidats. La nouvelle procédure devra être impartiale, garantir le libre choix des élèves et responsabiliser les employeurs. Elle comportera des garde-fous : les élèves auront une entière liberté de candidature ; les employeurs publieront une fiche de poste détaillant leurs exigences ; le dossier d'aptitude sera étoffé et comportera les notes obtenues par les élèves et des appréciations des enseignants : les épreuves subies au cours de la scolarité garderont ainsi toute leur importance. Ce dossier sera transmis anonymement aux employeurs, qui présélectionneront un certain nombre de candidats à auditionner. La décision de recrutement sera prise collégialement, et un comité sera chargé de la régularité de toute la procédure.

La nouvelle procédure sera donc à même de limiter les risques d'arbitraires dans le choix des candidats.

Enfin, il faut relativiser la notion de classement transparent et juste : pour un point de moins à la note de stage, et Dieu sait ce qu'une telle note peut comporter d'arbitraire, un élève peut perdre jusqu'à dix places !

Le côté guillotine de l'amphi garnison n'est pas non plus une méthode particulièrement heureuse.

Je vais maintenant répondre plus précisément aux divers orateurs.

M. de Rohan estime que la suppression du classement de sortie constitue une réforme profonde de l'accès à la fonction publique. Nous voulons assurer aux administrations des recrutements d'énarques dont le profil correspond à leurs besoins spécifiques et non au prestige que reflète le classement. Cela suppose une professionnalisation des employeurs, une définition précise de leurs critères de recrutement, des entretiens avec les candidats qui permettent d'apprécier les aptitudes professionnelles et une collégialité des décisions. Les élèves bénéficieront non pas de 27 mois d'enseignement mais d'une formation qui leur permettra de mieux exercer leurs fonctions et d'un déroulement de carrière correspondant à leurs aspirations et à leurs talents. Le comité *ad hoc* édictera les règles permettant de respecter les principes fondateurs de notre fonction publique. Le dossier d'aptitude ne comportera pas que des notes mais aussi des appréciations littérales sur les candidats, ce qui est déjà une différence importante par rapport au seul classement.

En outre, de nombreuses garanties permettront d'assurer la transparence du processus. Comme vous l'avez dit, il faudra développer la mobilité à l'issue de l'ENA. Ceci est déjà prévu dans le projet de loi relatif à la mobilité que vous avez voté. Lorsqu'il sera adopté par l'Assemblée nationale, cette mobilité sera véritablement renforcée.

Je souhaite rassurer le brillant ancien élève de l'ENA qu'est Yann Gaillard : le Gouvernement entend maintenir l'accueil et la formation accordé aux stagiaires étrangers à l'ENA, grâce notamment au cycle international long. C'est un gage de rayonnement de cette école mais aussi de nos valeurs républicaines. Il y a quelques semaines, un de mes collaborateurs énarque, bien sûr, a eu l'idée de vérifier combien d'ambassadeurs de pays étrangers en poste à Paris étaient passés par l'ENA. Il y en a dix, notamment l'ambassadeur de Chine, par ailleurs descendant de Confucius, d'Allemagne, de Géorgie, de Tchéquie, de Singapour, de Mongolie, qui nous a assuré être le premier Mongol à l'ENA et sans doute le dernier.

M. Fortassin estime indispensable que les énarques connaissent le pays réel. Les stages

représenteront désormais la moitié de la scolarité : grâce aux stages en préfecture et en entreprises, les élèves auront une expérience concrète des territoires.

Quand on a fait l'ENS et Sciences politiques, faut-il encore suivre un cycle de formation à l'ENA ? Aujourd'hui, nous avons du mal à éviter les redondances entre les enseignements dispensés à l'ENA et ceux suivis précédemment par les élèves.

Monsieur Sueur, chacun des trois stages durera quatre mois. Je ne suis pas non plus très inquiet sur la question des connaissances, car les élèves de l'ENA sont souvent surdiplômés. Le Gouvernement est très attaché à l'impartialité et à l'égalité entre les énarques. Le concours d'entrée à l'ENA constitue un exemple en la matière. Mais pour que la sortie de cette école soit juste, il faut mieux prendre en compte les compétences et les aspirations des élèves.

M. le président. – M. Sueur souhaite vous interrompre, monsieur le ministre.

M. André Santini, secrétaire d'État. – Qu'il le fasse !

M. Jean-Pierre Sueur. – Je vous remercie. Nous avons été nombreux à vous interroger cet après-midi, monsieur le ministre, sur les dangers induits par la suppression du classement de sortie de l'ENA. Ne risque-t-on pas, avec la nouvelle procédure, d'encourager le népotisme et le favoritisme ? Comment pouvez-vous garantir qu'elle sera au moins aussi équitable, juste et impartiale que le classement de sortie ?

M. André Santini, secrétaire d'État. – Comme je l'ai déjà dit, les élèves pourront candidater auprès de tous les employeurs. Ces derniers diffuseront une fiche de poste précise. Le dossier d'aptitude de chaque élève sera étoffé des notes et des appréciations. L'anonymat sera respecté. La décision de recrutement sera prise de façon collégiale. Un comité veillera à la bonne régularité de la procédure. Je ne peux pas être plus clair, mais vos suggestions seront les bienvenues.

Avec Éric Woerth, nous avons souhaité créer des bourses de parrainage pour attirer chaque année jusqu'à 1 000 étudiants issus de milieux défavorisés. Les élèves de la classe préparatoire intégrée à l'ENA qui sont en cours de sélection représenteront 30 % des places ouvertes au concours externe. Ils pourront bénéficier de bourse de l'enseignement supérieur. Grâce à ces deux mesures, la diversité du recrutement de l'école sera améliorée, comme cela a été le cas pour Sciences Politiques.

M. Marini a estimé que la procédure de recrutement devenait complexe : il faut savoir ce que l'on veut ! Le recrutement est un exercice très difficile : il faut suffisamment de temps pour que l'employeur et le candidat soient sûrs de leur choix. Nous avons prévu deux mois pour procéder à ces recrutements.

Je partage le point de vue de M. Marini sur les stages : c'est pourquoi nous avons souhaité allonger leur durée à un an. Bien sûr, il s'agira de stages en responsabilité.

Vous avez adressé un message de confiance à l'ENA, parfaitement justifié, au-delà des critiques dont cette école fait parfois l'objet.

La réforme actuelle ne doit pas conduire à un désinvestissement ou à un désintérêt des élèves pour leur formation, monsieur Longuet.

M. Gérard Longuet. – C'est un risque !

M. André Santini, secrétaire d'État. – C'est pourquoi le dossier d'aptitude comportera les notes des élèves. Comme vous l'avez dit, l'État doit consacrer plus de temps à la formation, à la gestion et à l'évaluation des cadres supérieurs et dirigeants : M. Woerth et moi-même travaillons d'ailleurs en ce sens. Merci de votre vibrant plaidoyer en faveur de l'ENA : cela tranche avec le livre de Jean-François Copé intitulé : *Ce que je n'ai pas appris à l'ENA.* (Sourires)

M. Bodin a participé à la rédaction du rapport sur la démocratisation du recrutement dans la fonction publique. Il souhaite mettre fin à une forme de délit d'initié conduisant à une reproduction des élites. Les classes préparatoires intégrées, notamment celle de l'ENA, visent précisément à inverser cette logique en offrant un accès privilégié aux informations sur les concours pour assurer une diversification des recrutements dans le respect des principes de la méritocratie républicaine. Enfin, le classement de sortie n'a pas empêché les élèves du concours interne d'accéder aux grands corps de l'État. La nouvelle procédure de sortie donnera des chances accrues aux lauréats du concours interne.

L'accès est d'ailleurs plus ouvert qu'on ne le dit, monsieur Bodin. La moitié des inspecteurs des finances et des conseillers d'État ne sont pas directement issus de l'ENA. Faire partie d'un grand corps n'est pas non plus une voie royale pour devenir directeur d'administration centrale : sur les 188 directeurs, seuls 15 % proviennent de ces grands corps.

M. Gérard Longuet. – Très intéressant !

M. André Santini, secrétaire d'État. – Ces chiffres gagneraient en effet à être connus.

Nous avons souhaité maintenir l'accès aux grands corps à la sortie de l'ENA, monsieur Pozzo di Borgo, car ces derniers ont besoin d'énarques qui viennent de suivre leur scolarité. La réforme devra cependant conduire ces grands corps à s'interroger sur leurs besoins et non plus à se borner à recruter des majors de promotion.

L'ouverture européenne est en effet un enjeu majeur et le stage communautaire en témoigne. En

outre, les sessions sont ouvertes aux administrateurs des institutions européennes.

Je recevais hier le ministre japonais de la fonction publique qui a commencé son séjour en France par une visite de l'ENA : tout un symbole ! Bientôt, l'ENA ne sera plus critiquée qu'en France !

M. Gérard Longuet. – C'est l'exception française ! (Sourires)

M. André Santini, secrétaire d'État. – Avant que les Vingt-sept ne s'amuse à créer leurs propres ENA, pourquoi ne pas créer une véritable ENA européenne ?

Et ce, avec des unités de valeur assurées par chaque pays...

M. Yves Pozzo di Borgo. – Très bien !

M. André Santini, secrétaire d'État. – ...dans sa langue et sa culture -par exemple, le fédéralisme enseigné en Allemagne et en allemand. Cette solution nous éviterait d'avoir à regrouper plus tard ce qui aurait été construit ici et là dans la difficulté. Là aussi la France a quelques bonnes idées à porter.

Oui, monsieur Houpert, le concours est la meilleure façon de recruter les meilleurs. Celui de l'ENA doit permettre de construire une fonction publique de grande qualité ; il doit aussi refléter la diversité française. C'est là toute l'ambition du Gouvernement. Nous voulons que notre pays, qui s'est illustré depuis la Révolution par une fonction publique dont on dit souvent qu'elle nous est enviée, trouve pour celle-ci les voies de l'innovation et de la diversité, en un mot celles de la démocratie. (Applaudissements au centre et à droite)

Débat sur la politique de l'État en matière de gestion des ressources halieutiques et des pêches

M. Jean-Claude Etienne, premier vice-président de l'office d'évaluation des choix scientifiques et technologiques. – Notre office est une structure originale, qui fait désormais école au niveau de plusieurs parlements, notamment en Europe. On y évalue et contrôle les politiques gouvernementales pour s'assurer de la prise en compte du progrès scientifique dans l'instruction des décisions politiques. Dans le cadre des nouvelles procédures nées de la révision constitutionnelle de juillet 2008, l'Office peut désormais, à la suite d'un rapport qui lui aura été présenté, solliciter de la Conférence des Présidents d'une assemblée l'organisation d'un débat sur le thème ayant fait l'objet du rapport. Le débat d'aujourd'hui est à cet égard une première. J'en remercie le président Larcher et la Conférence des

Présidents au nom des parlementaires membres de l'Office -dont dix-huit sénateurs.

Si l'on s'en tient à l'étymologie, les mots « halieutique » et « pêche » peuvent sembler redondants ; mais c'est la notion de ressources qui donne toute sa signification au rapport de M. Cléach. Nous parlons ici d'un écosystème planétaire de la plus haute importance, prometteur en termes de développement durable. L'ampleur et la vulnérabilité du gisement marin appellent de la part des décideurs politiques la vigilance la plus sophistiquée. Nous avons besoin de données scientifiques rigoureuses et, pour les obtenir, des moyens d'investigation appropriés. Le rapporteur, M. Cléach, appuyé par un comité d'experts de renommée internationale, a procédé avec la rigueur qui est la marque de nos travaux.

Nous savons tous que la connaissance scientifique est nécessaire à l'instruction des décisions politiques, mais nous savons aussi que cette connaissance est toujours insuffisante et souvent incomplète. Plus le champ est vaste, plus s'étend l'immensité de l'inconnu. Méfions-nous de ceux qui croient savoir ! L'opinion publique de nos sociétés se forge souvent à partir de sentiments, eux-mêmes nourris d'une perception incertaine de la réalité. Nous en avons eu encore l'illustration récemment avec l'affaire des antennes de téléphonie. Les signes fonctionnels observés chez les populations qui vivent à proximité de ces antennes sont d'une extrême variabilité ; et lorsqu'on arrête le fonctionnement des antennes, certains continuent à les ressentir tandis que d'autres les voient régresser. La rigueur scientifique impose de s'attacher d'abord aux seconds.

L'Office est sans cesse confronté à des problématiques de cet ordre, exprimées le plus souvent en termes très généraux, qu'il s'agisse des pesticides qui provoqueraient des cancers, des OGM responsables de tous les maux de la terre, des pandémies menaçantes ou des sources d'énergie. Pour faire la part de la réalité objective et de l'interprétation humaine, il faut de la méthode et de la rigueur ; l'opinion se forme malheureusement souvent à partir de déterminants subjectifs.

Au nom de l'Office, je remercie et félicite M. Cléach qui a su emprunter les chemins de la méthode « maison » ; son rapport, appuyé sur les avis les plus pointus, permet de dégager, au-delà d'un titre un peu pessimiste, des lignes de force prometteuses. *(Applaudissements au centre et à droite)*

M. Marcel-Pierre Cléach, auteur du rapport de l'Office sur la gestion durable de la pêche. – Le sujet est grave, comme en témoigne l'actualité récente. Depuis la publication de mon rapport, il y a six mois, de nombreux travaux sont venus confirmer le diagnostic. En mars, le rapport biennuel de la FAO a rappelé que les prises mondiales avaient atteint leur plafond et que la plupart des stocks halieutiques étaient exploités à la limite ou au-delà de la limite de

rupture ; elle a aussi démontré que sans la partie aval de la filière, l'activité de pêche serait économiquement déficitaire. Nous avons appris aussi, fin mars, que la France allait être placée sur la liste noire du Congrès américain pour sa gestion de la pêche au thon rouge de Méditerranée -aux côtés de la Libye, de la Tunisie, de la Chine, de Panama et de l'Italie. Plus récemment encore, dans le Livre vert préparant la réforme de la politique commune de la pêche, la Commission européenne a reconnu sa responsabilité et celle des États membres dans l'échec de la gestion des pêcheries communautaires, pointant du doigt une surpêche paradoxalement toujours plus subventionnée. Selon le mot du commissaire Borg, chaque Européen paierait deux fois son poisson, une fois chez le poissonnier et une autre chez le percepteur...

La crise de la pêche est profonde en France, en Europe, dans le monde. L'enjeu est rien moins que l'alimentation de la population mondiale. La pêche en mer fournit 20 % des protéines animales et en est la source majoritaire pour un milliard d'hommes. Contrairement à ce qui est souvent avancé, l'aquaculture ne peut résoudre le problème : on ne passera pas de la pêche à l'aquaculture comme on est passé de la chasse à l'élevage ou de la cueillette à la culture. L'aquaculture dépend en effet des ressources sauvages : les poissons d'élevage mangent des poissons sauvages, très majoritairement des anchois pêchés dans une seule région du monde, le Pérou. Heureusement, cette ressource est aujourd'hui très bien gérée avec l'aide trop méconnue d'halieutes français de l'Institut de recherche pour le développement.

Ensuite, l'aquaculture, majoritairement d'eau douce et asiatique, ne pourra remplacer les pêches sauvages d'ici 2030 puisqu'il faut 5 kg de poisson sauvage pour produire 1 kg de poisson d'élevage.

Renonçons à l'idée qu'il est possible de toujours pêcher plus. Les mers connaissent aujourd'hui, comme les lacs de taille plus modeste, un changement de régime irréversible avec la disparition définitive d'espèces en raison de leur surpêche. En mer, la prédation est fonction de la taille, et non de l'espèce. Conséquence, les espèces ne se maintiennent en haut de l'écosystème qu'en régulant leurs prédateurs, ce qu'elles ne peuvent plus faire si leur population diminue. Ce phénomène observé au Canada sur le cabillaud, ou encore au large de la Namibie, du Maroc ou en mer Noire, touche, dans une moindre mesure, l'anchois de notre Golfe de Gascogne et le thon en Méditerranée menacé par la prolifération de ses proies que sont les méduses et les petits pélagiques. Si rien ne change, l'extinction de la pêche est donc possible.

N'imputons pas ces déficiences de gestion aux pêcheurs -cela serait inexact et contreproductif l-quand, d'après les travaux scientifiques les plus récents, le milieu marin, pollué par des substances chimiques et autres déchets d'origine terrestre, est

mité par les multiples activités humaines qui, quand elles ne polluent pas, gênent le développement de la faune, sans parler des conséquences du réchauffement climatique sur le cycle de la reproduction et des migrations des poissons. Premières victimes de cette situation, les pêcheurs sont souvent peu écoutés tant sont importants les intérêts à terre.

Cette crise, dont l'origine se trouve donc dans une surpêche structurelle et ancienne et l'affaiblissement du milieu marin, doit être l'occasion, comme l'ont montré les exemples américain, canadien, péruvien et norvégien, de promouvoir de bonnes pratiques de gestion des ressources halieutiques. Les décideurs politiques doivent s'employer à réconcilier pêcheurs et chercheurs par des opérations conjointes, tels les contrats bleus, ou par la modification des objectifs de l'Ifremer et de l'IRD. La mise en œuvre des aires marines protégées donne l'occasion de réunir autour de la table pêcheurs, chercheurs, responsables politiques nationaux et locaux ainsi que les usagers. De nombreux professionnels sont volontaires pour cette expérience qui a donné des résultats encourageants à l'étranger.

Développons la science halieutique qui, durant longtemps, n'a pas été prioritaire dans notre pays. La gestion écosystémique, légitimement promue aujourd'hui par nos scientifiques en opposition à l'approche mono-spécifique, est complexe tant la biodiversité marine reste méconnue. Appuyons donc les scientifiques pour que cette avancée ne soit pas un leurre.

Modifions la relation entre l'État et les pêcheurs. Trop souvent, nous avons fermé les yeux sur la violation des règles relatives aux tailles minimales de capture ou aux quotas internationaux... En poussant les pêcheurs au suréquipement, au surinvestissement et à la surpêche, les pouvoirs publics français et européens les ont placés dans une situation d'autant plus fragile que les quotas baissaient. A la stratégie de court terme de défense des pêcheurs, l'État doit maintenant préférer une politique de pêche durable qui profite aux pêcheurs et préserve la ressource. Il doit également sanctionner, comme les pêcheurs le lui demandent, les fraudeurs, tout en accordant aux pêcheurs davantage de responsabilités. J'en reviens à la question centrale des quotas. Je me réjouis de la fermeté dont Michel Barnier a fait récemment preuve. L'expérimentation de quotas individuels transférables, dont certains font un épouvantail de la financiarisation de la pêche et les autres la recette miracle pour préserver les ressources, permettrait surtout de modifier les mentalités car, au lieu de pêcher le plus possible le premier, il faudrait optimiser la part réservée de pêche. Lier ainsi détention de quotas et action de pêche contribuerait à la préservation de la ressource et à la protection de la pêche artisanale et côtière.

Pour sortir de cette crise grave, profonde et complexe que traverse la pêche que l'on ne peut imputer à un unique acteur -rien ne sert donc de désigner un bouc émissaire-, faisons évoluer les pratiques. Madame la ministre, puissiez-vous défendre avec M. Borloo une pêche durable, fondée sur la diminution des rejets, l'amélioration des engins de pêche, le développement d'un écolabel et l'information des consommateurs. Vos efforts ne seront pas de trop pour obtenir des avancées lors des prochaines négociations sur la nouvelle politique européenne des pêches, les accords entre l'Union européenne et la Norvège et la définition d'une politique commune responsable en Méditerranée dans le cadre de l'Union pour la Méditerranée. Quels sont les projets du Gouvernement pour la pêche ? Cette activité que l'homme pratique depuis les origines et qui continue de le nourrir mérite un avenir ! (*Applaudissements*)

M. Robert Tropeano. – Ce débat a lieu alors que nous sommes pris dans un tourbillon de « Grenelle ». La multiplication des mesures gouvernementales vide de leur sens les résultats du Grenelle de l'environnement et les dispositions de l'article 30 du « Grenelle I ». Compte tenu des difficultés de la filière, il est naturel que le Gouvernement cherche à apaiser en proposant à 200 écologistes, syndicalistes, experts de se réunir durant deux mois pour proposer une nouvelle politique de la mer. La France, grâce à ses territoires d'outre-mer, possède le deuxième territoire maritime au monde. Outre la dégradation des écosystèmes marins, nous devons relever un double défi : économique, car le secteur représente 190 000 pêcheurs en Europe et 3 à 5 % du PIB, et vital car 30 % des espèces sont menacées de disparition. Quand la surpêche menace la filière, il est plus que jamais urgent de mettre un terme à cette « guerre aux poissons » où le premier pêcheur à capturer est le mieux rémunéré.

La politique de la pêche, élaborée au niveau européen dont les deux principaux outils sont les totaux admissibles de capture et les quotas, a entraîné une réduction de notre flotte nationale de 21 % en dix ans tandis que la demande ne cessait de croître si bien que la France importe près de 85 % de sa consommation.

Vous souhaitez réduire les quotas. Soyons raisonnables ! Ils étouffent déjà nos pêcheurs. Seule une politique sérieuse de contrôle et d'individualisation des quotas réduira les effets de la piraterie et incitera les pêcheurs à jouer le jeu de la réglementation européenne, en les encourageant à être plus responsables.

Notre rôle de parlementaires est de protéger notre patrimoine marin. Or, 75 % de la biomasse pêchable est concentrée dans 5 % de l'espace marin, le plus souvent côtier et très exposé. L'objectif à court terme est de protéger 10 % des aires maritimes protégées d'ici à 2012, quand on n'en est aujourd'hui qu'à moins de 0,1 %.

Quels remèdes aux captures ? L'aquaculture, si elle n'est pas la solution miracle, peut constituer un palliatif à court terme et pourvoir aux besoins alimentaires. L'aquaculture est avant tout une culture d'eau douce : elle ne remplacera jamais la pêche maritime. Elle soulève de surcroît le problème de l'alimentation des espèces, ce qui conduira en tout état de cause à l'épuisement des stocks.

La France est forte d'une flotte de 5 232 navires, 63 ports de pêche, de nombreuses organisations de producteurs et plus de 350 entreprises de mareyage et de transformation des produits de la mer. Le secteur de la pêche compte non seulement au plan économique, mais dans l'aménagement du territoire. Assurer la durabilité des ressources marines et des entreprises qui les exploitent dans un contexte de demande croissante en produits de la mer, sur un marché évalué à 5 milliards d'euros en 2005 : telle est la gageure.

Or, le secteur n'est plus rentable. Une politique de labellisation ou encore d'incitation aux modes coopératifs permettrait d'encourager un commerce diversifié et d'accroître la professionnalisation du secteur par une meilleure reconnaissance de ses acteurs. La valorisation des métiers de la mer passe en effet par la création de l'éco-labellisation prévue à l'article 30 du projet de loi de mise en œuvre du Grenelle. Il serait également opportun de diminuer les aides à la modernisation des navires, afin de réduire la surcapacité des techniques de pêche tout en préservant la pêche artisanale. Sans oublier, à l'autre bout de la chaîne, de sensibiliser le consommateur, pour une consommation responsable et éco-citoyenne. Enfin, la situation des stocks fait l'objet de nombreux débats entre professionnels et scientifiques. La coopération entre ces acteurs est aussi un enjeu majeur des années à venir.

Les solutions existent et sont multiples. D'autres approches sont expérimentées localement. Mon département, l'Hérault, vient de s'engager dans un partenariat de recherche et développement pour une nouvelle génération d'habitats artificiels propre à développer les ressources halieutiques. D'autres pistes sont également à l'étude, notamment la collecte de larves en milieu naturel pour le repeuplement de la bande côtière.

Il faut aujourd'hui multiplier les approches pour assurer la pérennité de la filière pêche et garantir l'avenir de nos pêcheurs.

Mme Odette Herviaux. – Après le débat sur la PAC, nous abordons aujourd'hui la deuxième grande politique communautaire, dédiée à la pêche, dans un contexte de crise économique faisant suite à une année 2008 marquée par une forte augmentation des produits pétroliers.

Cette situation difficile, encore exacerbée par la gestion difficile des quotas -dont témoignent les problèmes récents de Boulogne-, est d'autant plus

grave que l'examen des dossiers pour le Fonds européen pour la pêche, qui aurait dû être engagé dès janvier 2007, n'a eu lieu qu'en juin 2008

La crise économique ne fait qu'aggraver une situation qui n'a que trop duré sans rencontrer de véritables solutions pérennes : fin des contrats bleus en 2009 et destruction d'activités. Dans une région vouée à la mer, on ne peut que déplorer de voir 46 navires bretons sortis de pêche en 2008, tandis que 50 autres sont condamnés en 2009.

Dans ce contexte tendu, le Gouvernement a décidé de mettre en œuvre une réforme des structures professionnelles d'ici à 2011. Chacune des crises de ces dernières années a rendu palpable le manque de visibilité dont souffrent ces structures, peu ou mal organisées et qui, sans véritable perspective, sont conduites à faire des choix qui risquent à terme d'être contraires à l'intérêt de la profession.

Le rapport de l'Office parlementaire a bien posé le problème structurel que traverse le monde de la pêche : captures stagnantes ou déclinantes, effort de pêche croissant.

La France, avec une production annuelle d'environ 600 000 tonnes, pour un chiffre d'affaires d'1 milliard, occupe la troisième place en Europe, derrière le Danemark et l'Espagne. Le secteur regroupe environ 16 000 emplois à taux plein et concernerait 24 000 personnes embarquées. Mais en vingt ans, le nombre des navires a chuté de moitié, passant de près de 12 000 à 5 000, tandis que leur taille moyenne croissait de 6 % et leur puissance moyenne de 19 %.

Les Français consomment de plus en plus de poisson, 35 kg par habitant et par an. On pourrait s'en réjouir, mais la production nationale est loin de satisfaire la demande.

Comment mettre en adéquation la demande et la ressource ?

En 2008, le Conseil international pour l'exploration de la mer annonçait que sur les 53 stocks communautaires de la façade ouest, 10 peuvent être estimés en bon état, 33 à risque et 10 en état critique.

A l'heure du Grenelle de la mer, il est bon de rappeler les objectifs fixés lors du sommet mondial sur le développement durable de 2002, dont celui de ramener l'exploitation des stocks halieutiques à un niveau compatible avec leur production maximale d'équilibre d'ici à 2015.

La responsabilité des États, qui contrôlent, grâce aux zones économiques exclusives, 90 % du potentiel halieutique, et de la France en particulier, dont l'espace maritime le deuxième du monde, est donc majeure.

La politique commune de la pêche devrait constituer un formidable levier de régulation, d'organisation et d'action.

Depuis la réforme de 2002, l'objectif de la politique commune de la pêche est de garantir l'exploitation durable des ressources halieutiques et de prévenir une pression excessive sur les stocks.

Vouloir abandonner des quotas et des outils communautaires de gestion, comme l'a suggéré un temps le Président de la République, reviendrait à programmer la mort de la pêche.

Si c'est la Commission européenne qui soumet des propositions au conseil, ce sont bien les ministres des Vingt-sept qui décident en dernier ressort de la répartition par État des quotas de pêche par espèce et par zone maritime. Le Livre vert de la Commission déplore à juste titre les pressions politiques exercées en faveur d'un nombre incalculable de dérogations, d'exceptions et de mesures spécifiques pour augmenter les possibilités de pêche à court terme, aux dépens de la viabilité future du secteur.

Plus qu'ailleurs il est vital de maintenir l'équilibre entre l'économie, le social et l'écologie et ce n'est pas la marchandisation des quotas qui permettra le développement durable de la pêche.

Si les règlements communautaires déterminent les objectifs stratégiques de la politique commune de la pêche -répartition des fonds entre États membres, règles de cofinancement-, ce sont bien les États membres qui mettent en place des programmes opérationnels et répartissent les fonds au niveau national,

Leur responsabilité est donc essentielle. Si le Fonds européen pour la pêche, instrument financier et structurel de la politique commune, n'est doté que de 3,8 milliards d'euros, soit une diminution de 33 % par rapport au budget de son prédécesseur, l'Ifop (Instrument financier pour l'orientation de la pêche), c'est bien en vertu d'une décision du conseil des ministres de l'Union.

Sur le plan national, à l'occasion de la discussion des projets de loi de finances pour 2008 et 2009, j'avais souligné l'insuffisance et l'inadéquation des moyens. Et il faudra s'attendre, au-delà des plans conjoncturels, à une baisse drastique, dans les deux prochains budgets, des autorisations d'engagement, à hauteur de près de 20 %.

Parmi les principales modifications apportées à la politique commune en 2002 figurait l'abandon des objectifs obligatoires de réduction de la capacité au profit de plafonds nationaux dans la limite desquels les États membres sont libres de décider de la manière dont ils mènent leur politique. Le Livre vert de la Commission d'avril dernier va dans le même sens, précisant bien que l'effort doit porter sur la capacité, pas nécessairement sur le nombre de bateaux.

Le plan de casse engagé par le Gouvernement, *via* notamment le « plan pour une pêche durable et responsable » lancé au début de l'année 2008 et doté de 310 millions sur deux ans, a révélé un profond

malaise, les demandes de destruction et de retrait ayant été deux fois plus importantes que prévu. Avec les effets pervers que cela comporte sur le renchérissement des bateaux, et partant sur l'installation.

Il serait plus pertinent de favoriser la sortie de vieux navires, peu économes en énergie et peu sûrs, en accordant une prime, sous réserve d'un engagement du patron à pratiquer une pêche responsable, pour la construction de navires neufs, plus économes en énergie.

A chaque conflit, le Gouvernement a tenté d'acheter la paix sociale au prix de mesures illégales au regard de la réglementation communautaire relative aux aides d'État. Ainsi des aides versées entre 2004 et 2006 par le Fonds de prévention des aléas de la pêche. Et même si le ministre nous a dit qu'il n'était pas envisageable que la restitution de ces fonds mette en péril la pérennité des entreprises, il faudra bien payer, au moment même où certaines clauses des contrats bleus apparaissent n'être pas non plus euro-compatibles. Enfin, le rapport de l'Office parlementaire lui-même souligne que ce plan reste un ajustement conjoncturel qui ne traite pas les questions fondamentales.

Tous les clignotants, madame la ministre, sont au rouge et, si j'en crois ce que vit ma région, je puis vous dire que la situation ne fait que s'aggraver depuis le début de l'année -mévente, effondrement des cours en criée, retraits en quantité importante-, fragilisant un secteur déjà durement touché.

Il est donc grand temps d'envisager la réforme de la politique commune et de notre politique nationale, non pas par petites touches mais comme une véritable mutation.

Il s'agit de promouvoir une activité économiquement rentable, socialement protectrice et écologiquement durable. Il faut, pour cela, aider au renouvellement de la flotte, à la transmission des entreprises, adapter le secteur aux mutations économiques et énergétiques, favoriser la recherche sur des outils de pêche mieux adaptés à la sélection des espèces. Tout cela vaut mieux que la poursuite des sorties de flotte.

Pour repenser la politique de pêche commune, il faut que nous portions un regard neuf sur la situation maritime globale et acceptions d'y mettre les moyens financiers et humains en sortant de la logique de rationnement nationalisé dans laquelle est enfermé le budget européen. Je forme donc le vœu que nos futurs parlementaires européens, qui disposeront à terme des pouvoirs de la nouvelle procédure de codécision, décident d'une politique commune qui préserve les ressources, réponde aux besoins des consommateurs et offre une activité solide et pérenne à nos pêcheurs. (*Applaudissements à gauche*)

M. Jean-Claude Merceron. – La semaine dernière, la Commission européenne a engagé, avec beaucoup d'avance sur le calendrier prévu, les premières réflexions sur la réforme de la politique commune de la pêche, qui doit aboutir en 2012. Le Livre vert qu'elle a adopté s'ouvre sur une page qu'il faut malheureusement qualifier de politique-fiction pour l'horizon 2020 : « Presque tous les stocks halieutiques européens ont été reconstitués au niveau de leur production maximale équilibrée, ce qui signifie, pour nombre d'entre eux, un accroissement considérable des effectifs par rapport à ceux de 2010. Les pêcheurs tirent un meilleur revenu de ces populations de poissons plus nombreuses, composées d'individus matures et de plus grande taille. Dans les communautés côtières, les jeunes voient de nouveau la pêche comme un moyen stable et attrayant de gagner leur vie. »

A l'heure actuelle, la réalité est tout autre... En Vendée, les marins pêcheurs sont confrontés pour la quatrième année consécutive à la fermeture de la pêche à l'anchois. C'est l'avenir même de la pêche qui est en jeu, notamment dans le port de Saint-Gilles-Croix-de-Vie. Pour les jeunes, s'installer aujourd'hui et espérer vivre du produit de leur pêche est pure gageure... La pêche représente encore 16 000 emplois à temps plein, mais pour combien de temps ? D'importants efforts ont déjà été consentis par la profession, puisqu'en vingt-cinq ans, le nombre des navires a chuté de 54 %, mais globalement la situation reste toujours aussi difficile, comme en attestent les blocages de ports de ces dernières semaines. Les quotas qui, chaque fin d'année, font l'objet d'après discussions entre les ministres des différents pays, sont très rapidement atteints, tout du moins pour certaines espèces. Comment les marins pêcheurs peuvent-ils faire face à leurs charges s'ils ne peuvent aller pêcher ?

Je ne nie pas la situation très dégradée des ressources halieutiques et la nécessité d'instaurer une pêche durable mais, pour résoudre les crises récurrentes auxquelles la profession doit faire face, il faut prendre en compte plusieurs points. La flotte française, du fait de sa spécialisation chalutière, est beaucoup plus vulnérable à la hausse des coûts de l'énergie, comme celle de l'année dernière. Au début de 2008, le Gouvernement a mis en place un plan d'aide de 310 millions sur deux ans pour, notamment, diminuer la consommation d'énergie. J'espère que nous en aurons bientôt un premier bilan.

Il faut revoir la procédure de fixation des quotas, qui s'appuie aujourd'hui sur les préconisations des scientifiques mais nullement sur les observations des pêcheurs. Les propositions de la Commission sont ensuite soumises aux ministres de la pêche des 27 États membres, en décembre, et ce sont eux qui décident la répartition des quotas nationaux. Les discussions, souvent très longues, aboutissent à une décision votée à la majorité qualifiée. Les marins

pêcheurs ne connaissent donc qu'au dernier moment les quotas qui leur sont alloués et ne peuvent pas anticiper ni planifier leur saison de pêche. Dans son Livre vert, la Commission stigmatise ce mode de décision qui encourage une vision à court terme.

Si le marché français est composé de 85 % de poissons d'importation, la cause en est l'état de la ressource halieutique. La pêche européenne, pour la plupart des espèces, est constituée de poissons jeunes et de petite taille, la plupart du temps capturés avant d'avoir pu se reproduire. Outre la surpêche, le changement climatique et les pollutions marines sont aussi responsables. Du fait du réchauffement climatique, les zones désertiques de l'océan ont progressé depuis 1998 de 6,6 millions de km², les espèces se déplacent vers le Nord et subissent des déphasages chrono-biologiques. Quant à l'impact de la pollution sur la faune marine, il est mal connu mais incontestable.

Pour la Commission européenne, cette diminution des ressources halieutiques est due à cinq grands problèmes structurels : la surcapacité des flottes, des objectifs stratégiques flous, un mécanisme décisionnel qui encourage une vision à court terme, un cadre qui ne responsabilise pas suffisamment le secteur, un manque de volonté politique pour faire respecter la réglementation. Il me semble indispensable de prendre rapidement des mesures de bon sens, qui rejoignent l'analyse de Pierre-Marcel Cléach.

Il faut d'abord rouvrir le dialogue entre pêcheurs et scientifiques et les faire travailler de concert pour permettre à chacun de bien appréhender la ressource, de mieux y adapter les quotas et de faire accepter cette contrainte par les pêcheurs, qui y verront alors leur intérêt. Ce fut une grave erreur de ne pas l'avoir fait par le passé. Je me félicite de la tenue du Grenelle de la mer qui permet à toutes les parties prenantes -élus, associations, pêcheurs, scientifiques- de réfléchir ensemble et, je l'espère, de faire le point sur ce qui se passe vraiment sur le terrain. Les assises de la mer, annoncées par Michel Barnier pour décembre prochain, ne peuvent qu'être bénéfiques.

Il faut mieux coordonner la gestion des ressources. Le Livre vert propose de recourir, partout où cela est possible, à des systèmes de gestion régionaux spécifiques mis en œuvre par les États membres et soumis aux normes et au contrôle de la Communauté. Je suis favorable à cette décentralisation de l'application de la politique européenne de la pêche au niveau de régions marines -Méditerranée, mer du Nord, mer Baltique, Atlantique- partagées par plusieurs États. Les Conseils consultatifs régionaux pourraient ainsi voir leur rôle accru. Le niveau européen doit mieux prendre en compte les situations régionales car la Politique commune de la pêche ne peut plus être un bloc monolithique. Les relations de terrain seront ainsi beaucoup plus régulières, avec Bruxelles.

Au-delà des frontières des 27 états, un renforcement de la coopération régionale est nécessaire et les Organisations régionales de gestion des pêches restent jusqu'à présent les meilleurs instruments de gouvernance des pêches, notamment pour ce qui est des stocks chevauchants et des stocks de poissons grands migrateurs des zones économiques exclusives et de la haute mer. Leurs résultats sont cependant inégaux et elles n'ont pas toujours été efficaces. Il faut donc améliorer leurs résultats globaux, ce qui suppose de coopérer avec nos partenaires internationaux. (*Applaudissements au centre*)

M. Gérard Le Cam. – Au moment où se pose la question de l'alimentation mondiale, celle des ressources de la mer revêt une importance capitale sur notre terre qui est recouverte à 70 % d'océans et dans notre pays qui, avec 5 500 kms de côtes, devrait théoriquement occuper une place prépondérante dans le monde de la pêche. Mais la France ayant délégué l'essentiel de ses prérogatives dans le domaine de la pêche à l'Europe en 1983, année de naissance de la Politique commune de la pêche (PCP), son rôle se limite à négocier les quotas de pêche par espèces et par secteurs une fois les taux admissibles de capture établis et à accompagner les crises cycliques en proposant des plans financiers qui doivent être acceptés par la Commission. En 2008, Bruxelles a créé des difficultés à notre pays, au nom du sacrosaint droit européen et de la concurrence libre et non faussée, pour le prix du carburant ou les 310 millions d'aides prévus en 2008, dont 40 au titre de l'aide sociale et 230 destinés à moderniser et restructurer la flotte de pêche sur les trois années à venir. En ce moment, la porte-parole de la Commission tergiverse pour 4 millions d'aide aux pêcheurs de Calais ou Dunkerque !

Nous pouvons donc nous interroger sur les effets des politiques communautaires et nationales en matière de pêche depuis 1983. Le rapport de l'Office parlementaire donne l'exemple de la Bretagne et de l'augmentation de l'intensité capitaliste du secteur dans les années 80, montrant l'augmentation du nombre des bateaux de 16 à 25 mètres au détriment de ceux de moins de 10 mètres, augmentation liée à la politique de subventions. Ce rapport établit un lien entre la crise de la pêche artisanale et cette politique de subvention. La casse des bateaux de pêche, appelée en langage politiquement correct « sortie de flotte », pèse déjà 78 bateaux en 2009 dont 24 pour les départements bretons. Depuis vingt ans, la moitié de la flottille française a disparu et la pêche artisanale côtière est menacée alors qu'elle contribue au tissu social de nos ports, qu'elle est une sécurité face aux délocalisations, qu'elle est garante de qualité et de proximité. Existera-t-elle encore en 2013, au moment de la réforme annoncée de la Politique commune de la pêche ? Allons-nous faire comme pour la PAC, c'est-à-dire prendre conscience qu'il faut aider les petits agriculteurs au moment où ils ont disparu ?

La France et l'Europe n'échappent pas à la crise mondiale de la pêche tant au niveau des capacités d'exploitation que de la surexploitation des stocks. Les techniques et les périodes de pêche entraînent un volume de rejets qui se situe entre 20 et 50 % des quantités débarquées. La pêche minotière industrielle écume également les mers pour environ 23 millions de tonnes -contre 30 millions de tonnes de rejets... Ce type de pêche non sélectif est certes utile pour l'aquaculture, mais dangereux pour la conservation des espèces et, selon l'Inra, des farines végétales pourraient remplacer les farines de poissons. Bruxelles ne semble pas avoir pris ce sujet à bras le corps !

La pêche française souffre des quotas, mais aussi d'un réel problème de revenu qui n'est pas automatiquement lié aux quantités pêchées. La désorganisation logistique du marché et ses règles économiques conduisent à de multiples aberrations dans un pays qui importe près de 85 % de sa consommation. Il est scandaleux de détruire 40 tonnes de coquilles Saint-Jacques, un produit aussi noble, comme cela vient d'être fait. Les produits sont divers, irréguliers, débarqués en de multiples points de l'hexagone, les prix souvent élevés et instables, les consommateurs désorientés face à une offre inorganisée.

Certaines propositions de notre collègue Cléach vont dans le bon sens. Nous approuvons l'idée de développer les partenariats entre pêcheurs et scientifiques ; il ne serait pas inutile d'y ajouter les décideurs politiques qui, souvent, se contentent d'une approche très théorique du sujet. Seuls, ces partenariats permettront de respecter les Taux admissibles de captures (TAC) et quotas, à condition que ceux-ci soient gérés de façon pluriannuelle.

La question des rejets et de la pêche minotière requiert une aide technique et une réglementation plus sévère. Les quotas individuels transférables portent en eux-mêmes le danger de concentration et de délocalisation et ils risquent fort d'être écartés de leur vocation initiale, à savoir, la responsabilisation individuelle des pêcheurs.

La question de la rentabilité de l'activité pêche est complexe dans la mesure où la perte annuelle est égale à 64 % de la valeur débarquée dans le monde et revient à 51 milliards de manque à gagner. Les conclusions à en tirer seraient de réduire de 43 % le coût de la pêche, d'augmenter de 71 % le prix du poisson ou de réduire de 25 à 50 % la capacité de capture.

Le rapport de l'Office parlementaire évoque le sevrage des aides publiques. S'il est vrai que ces aides ont des effets négatifs pour la pêche artisanale en poussant à la concentration, il conviendrait dans un premier temps de les cibler vers une assurance revenu pour compenser les périodes de non-pêche et les aléas du marché. Les politiques actuelles de la pêche ressemblent davantage à une fuite en avant face à

l'effondrement de la ressource qu'à une réelle volonté de rétablissement des stocks et de restructuration du marché. Ce problème appelle des décisions européennes et mondiales pour contrecarrer le braconnage, la surpêche, la falsification des chiffres réels et le colonialisme de pêche. L'acidification des océans liée aux émissions de CO₂ appelle une intensification de la recherche.

Je voudrais conclure en citant Daniel Pauly, expert mondial de la pêche : « Il faut pêcher moins si l'on veut continuer à pouvoir pêcher. En ciblant la pêche industrielle, on réduirait beaucoup les capacités de pêche, sans affecter beaucoup de personnes ». Il dit aussi : « On ne gère pas les stocks avec son estomac, mais avec sa tête ». Je me permets d'ajouter une réflexion personnelle : ne gérons pas la pêche pour capitaliser de l'argent mais pour nourrir les hommes, sans oublier les pêcheurs. (*Applaudissements à gauche ainsi que sur plusieurs bancs au centre et à droite*)

M. René Vestri. – La mer est une composante fondamentale de la vie terrestre, que l'on se place sous l'angle des phénomènes géologiques, physico-chimiques ou biologiques. Source de biodiversité, ses écosystèmes fournissent 80 % de l'oxygène de notre planète dans des conditions environnementales fragiles. La biodiversité génétique des espèces marines excède celle des continents. La physiologie des espèces supérieures, comme les poissons, est adaptée à ces conditions si particulières : croissance lente, durée de vie longue, maturité tardive.

C'est pourquoi je préconise, dans le cadre du Grenelle de la mer, que l'Ifremer soit doté de moyens supplémentaires afin de créer un véritable laboratoire du fond des mers chargé d'étudier la dynamique des écosystèmes à l'échelle de la décennie et de détecter des événements sismologiques sous-marins, à l'instar de ce qui se fait aux États-Unis ou au Japon.

L'environnement côtier doit également faire l'objet d'une protection spécifique à cause de ses particularismes : phénomènes sédimentologiques spécifiques, apports continentaux importants, y compris sous forme de pollutions, marées considérables couplées à des vents locaux et des courants intenses, exploitation intensive et variée des ressources, usage dense des espaces maritimes. On ne peut intervenir dans cet espace de manière parcellaire ou fragmentaire sans le fragiliser encore plus ; c'est pourquoi je défends, au-delà de la simple gestion intégrée de la zone côtière, la mise en place d'une nouvelle gouvernance qui associe tous les acteurs du milieu côtier au sein d'un parlement de la mer.

La mer a toujours été l'école de l'apprentissage du partage et de la solidarité, c'est cet esprit que je souhaite voir souffler sur les travaux du Grenelle. La mer est, également, un théâtre d'innovations techniques qu'il faut encourager, notamment dans le

domaine des pêches maritimes où la dépendance énergétique est totale et où on manque d'innovation sur les motorisations. Faisons passer le secteur des pêches d'une logique de déclin à une dynamique de développement durable, avec des engins plus sélectifs et plus économes en énergie, avec des périodes de fermeture.

Il faut des quotas individuels de pêche attachés aux navires afin de limiter la course à l'accroissement des armements. Les pêcheurs doivent recevoir des garanties pour leurs investissements et pour leur avenir, que seul le quota de pêche individuel transférable peut assurer. Cela suppose une parfaite validité du droit de propriété acquis, et donc un contrôle sans faille par les services de l'État et l'interprofession.

Trois principes devront nous guider pour mettre en place un plan d'avenir pour la pêche : durabilité, car des droits à pêcher bien gérés sont indispensables pour une vision écosystémique des ressources ; stabilité, car des droits à pêcher définis sur quatre à cinq ans permettent aux entreprises de la filière de planifier les investissements rendus encore plus onéreux par le vieillissement de la flotte ; équité, car des droits à pêcher répartis en fonction des armements, des métiers, des lieux de débarquement garantissent la pérennité des acteurs en place sans interdire l'accès à des arrivants.

Ainsi gérés, ces quotas individuels transférables permettront à la pêche française, qui est à 95 % une pêche artisanale, d'aborder avec sérénité les échéances à venir, et principalement le renouvellement de la flotte qui est déjà le second poste de charge des armements après le carburant.

Je propose de sortir le plus rapidement possible du système de totaux admissibles de capture ; la Commission européenne elle-même reconnaît que c'est un échec. Il faut aussi refonder l'organisation professionnelle de la pêche autour d'une gestion plus participative, plus anticipative et plus adaptative de la ressource et une montée en puissance de l'aquaculture et de la conchyliculture. Je propose également de créer un système d'information géographique unique et commun à l'ensemble des acteurs de la mer et des océans. La France pourrait développer une expertise en ce domaine et l'exporter. Il faut aussi généraliser la mise en place d'étiquetage et labels écologiques, qui valorisent encore mieux les origines géographiques et les terroirs, le tout au sein d'une démarche HACCP. Enfin, il conviendrait de lancer une grande étude sur l'impact de la pêche de plaisance sur les ressources, qui pourrait aboutir à un Livre blanc et à l'instauration de quotas pour les plaisanciers sur certaines espèces emblématiques et menacées.

Ces solutions, la France ne saurait les imposer seule car la mer et les poissons ne connaissent pas de frontières. Elle doit s'appuyer sur l'Union européenne

et sur les organisations onusiennes, je pense notamment à l'Organisation maritime internationale. Les espaces maritimes européens doivent être régis par la règle environnementale la plus audacieuse en vigueur dans l'un des États membres : seule la pédagogie de l'exemple pourra favoriser une harmonisation vers le haut des réglementations maritimes. S'appuyer sur le système onusien, c'est faire valoir la voix de la France, seul État présent sur tous les océans et deuxième territoire maritime au monde.

Maintenant, je souhaite, en tant qu'élu des Alpes-Maritimes, aborder les problèmes inhérents à la mer Méditerranée, l'un des principaux sites critiques de la biodiversité mondiale, du fait de la croissance démographique, principale cause de surexploitation et de dégradation des écosystèmes.

Le manque d'intégration politique des pays riverains fait obstacle à l'adoption de politiques coordonnées. Les gouvernements commencent à se rendre compte que l'état de leurs ressources naturelles influence leurs perspectives économiques, mais cela ne se traduit pas en actes. Qu'attend-on pour mettre en œuvre l'Union pour la Méditerranée ? États-Unis, Brésil, Inde, Chine, Royaume-Uni ou Russie, tous développent une grande politique maritime. Comme l'a dit Jean-Louis Borloo, « les espaces maritimes demeurent l'enjeu géostratégique majeur du siècle qui débute ».

Les avantages géographiques de notre pays ainsi que son savoir-faire naval et maritime lui donnent une responsabilité majeure dans l'avenir des océans et de la Méditerranée. Aujourd'hui, 88 % des stocks seraient victimes d'une pêche excessive qui met en péril la reproduction du cabillaud en mer du Nord et du thon rouge en Méditerranée. Résultat, l'Union européenne importe plus de la moitié des poissons qu'elle consomme.

Bruxelles souhaite briser ce cercle vicieux qui consiste à pêcher toujours plus des ressources qui s'amointrissent, conduisant l'Europe à subventionner de manière croissante une activité de plus en plus déficitaire. Il est donc vital de protéger la mer, parce qu'elle fournit des ressources vivantes, minérales et énergétiques, et parce qu'elle est le lieu d'activités aussi stratégiques que le transport, la défense, le tourisme. C'est une responsabilité que nous avons vis-à-vis des générations futures, et déjà des générations actuelles.

Je conclurai par une phrase de l'écrivain croate Predrag Matvejevič : « Il n'est pas ici question seulement d'histoire ou de traditions, de géographie ou de racines, de mémoire ou de croyances : la Méditerranée est aussi un destin. » Et je félicite Marcel-Pierre Cléach pour son brillant rapport. (*Applaudissements à droite et au centre*)

M. Jacques Muller. – La pêche, activité essentielle pour l'alimentation humaine, me semble emblématique

du rapport de nos sociétés humaines à l'environnement. Elle peut illustrer le pire des scénarios ou s'inscrire dans une dynamique de développement durable et de valorisation économique de la biodiversité... A condition de s'en donner les moyens. Et il est une réalité peut-être difficile à entendre en ces temps de crise, mais rigoureusement incontournable : pour pêcher toujours, il faut pêcher mieux !

Les États membres ont confié à l'Union européenne la gestion des ressources halieutiques. La refonte, indispensable, de cette politique commune passe par la définition de plans d'action pluriannuels de restauration des espèces. Pour ce qui est de la gestion des stocks de notre pays, l'action du Gouvernement doit être réorientée dans deux directions. Tout d'abord, des contrôles plus rigoureux doivent être mis en place pour veiller au respect de la réglementation. La France s'est trop souvent distinguée par des retards importants dans les déclarations de capture. Il faut instaurer des brigades de contrôle à compétence nationale et mobiliser les services des douanes, en leur donnant les moyens de ces missions nouvelles, et l'Ifremer -dont le budget 2009 se distingue paradoxalement par une baisse de la masse salariale et des programmes scientifiques.

Ensuite, l'appui aux unités de pêche doit se concentrer sur les petites unités artisanales, tout en privilégiant l'aide aux groupements de pêcheurs et en cessant les aides directes aux grosses unités de pêche hauturière. Il s'agit d'une priorité absolue car l'impact négatif sur l'environnement des pêcheurs artisanaux et de leurs petites unités est moindre, et la pérennité de leur action est étroitement liée à la protection du milieu marin proche. Inversement, les grosses unités recherchent la rentabilité immédiate et sont moins concernées par la gestion des stocks à long terme car elles peuvent aller « piller » -il est permis de le dire- des stocks lointains.

Le soutien à la pêche artisanale est donc crucial pour faire obstacle au développement inconsidéré de l'aquaculture et conserver des stocks viables de poissons marins. Ainsi, l'aide de la collectivité ira à ceux qui le méritent ! Comme je le disais en introduction, pour pouvoir toujours pêcher, il faut pêcher mieux ! (*Applaudissements à gauche*)

M. Gérard Bailly. – Vivant à près de 1 000 kilomètres de la mer, j'aborderai quant à moi la question des réserves de pêche en eau douce. Ce problème, qui peut paraître mineur, a beaucoup d'importance dans nos territoires ruraux : 4 200 hectares d'étangs sont concernés dans nos trois départements de Franche-Comté. Ainsi, la Bresse jurassienne allie une production piscicole significative et un patrimoine naturel de grande valeur, avec 1 000 hectares d'étangs de petite taille. Intervenant dans la régulation du régime des eaux et améliorant la qualité de celles-ci, ces plans d'eau constituent des écosystèmes d'intérêt majeur.

Les acteurs de la gestion piscicole sont cependant très inquiets car les problèmes liés à l'exploitation des étangs se multiplient alors que les revenus liés à l'activité chutent. La pisciculture d'étang est très hétérogène : l'activité d'une minorité de professionnels repose sur une majorité d'exploitants amateurs. Or cette filière souffre d'une forte pression fiscale et de la concurrence des produits d'importation. Ainsi, les pays de l'Est proposent à la restauration du filet de sandre à partir de 6 euros le kilo quand ce poisson vivant est vendu pour le repeuplement entre 10 et 20 euros. Sans parler de la perche du Nil en provenance du lac Victoria, disponible à moins de 5 euros. La pisciculture subit en outre le fléau des cormorans. (« Ah ! » à droite) Les quotas de tir ont été augmentés et la période de tir allongée, mais les prélèvements sont tout de même estimés, en Franche-Comté, à 120 tonnes de poissons, soit une valeur marchande de 300 000 euros par an. Les pertes peuvent atteindre un tiers de la production dans certains étangs. Les espèces envahissantes comme le ragondin, le poisson-chat et l'écrevisse pénalisent elles aussi une gestion rationnelle des étangs.

Surtout, la profession, et notamment le Syndicat des aquaculteurs de Franche-Comté, est en émoi car le projet de schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux 2010-2015 du bassin Rhône-Méditerranée préconise une « absence de recours aux repeuplements dans les masses d'eaux en très bon ou en bon état écologique » alors que la directive-cadre sur l'eau n'émet aucun jugement négatif sur cette pratique. On condamne le repeuplement de manière unilatérale, sur des bases scientifiques et techniques très fragiles. Les professionnels craignent la disparition d'une partie des acteurs des milieux aquatiques, aménageurs de territoires et créateurs d'emplois. Ils souhaitent donc qu'une réflexion se mette en place et qu'un groupe de travail, piloté par les ministères de l'écologie et de l'agriculture, regroupe les différents acteurs.

Enfin, les contraintes réglementaires et les programmes environnementaux durcissent régulièrement la réglementation en vigueur, et les propriétaires se résignent souvent à l'abandon des étangs. Certaines pratiques mériteraient pourtant d'être soutenues dans le cadre des mesures agri-environnementales territorialisées prévues par Natura 2000 : conservation des habitats remarquables, entretien des digues, assèchement des étangs tous les cinq ans, adaptation des structures, etc.

De tout temps, les hommes se sont nourris de poissons, et cette consommation est encouragée par le corps médical. Au moment où l'on parle de diminution des volumes en mer, faut-il contraindre encore la pisciculture en eau douce ? Ses professionnels aimeraient plus de reconnaissance et demandent à être associés aux décisions qui ont des répercussions sur l'avenir de la filière. La pisciculture d'étang est une des rares activités agricoles conforme

aux objectifs de développement durable. Elle garantit le maintien d'écosystèmes riches et complexes et participe à la vie des territoires ruraux : elle mérite d'être mieux considérée et soutenue.

Je félicite Marcel-Pierre Cléach pour son excellent rapport, en espérant qu'il ne restera pas sans lendemain... (*Applaudissements à droite*)

Mme Chantal Jouanno, secrétaire d'État chargée de l'écologie. – Je remercie le Sénat et l'Office d'évaluation des choix scientifiques et technologiques pour leur initiative : ce rapport nous fournit une vision renouvelée des ressources halieutiques alors que vient d'être lancé le Grenelle de la mer. Demain, Daniel Pauly sera ici pour éclairer nos débats sur la pêche.

Le premier Grenelle s'est surtout concentré sur les problèmes propres à la terre, et c'est pourquoi nous avons décidé de lancer ce Grenelle de la mer. La France a une responsabilité particulière dans ce domaine puisqu'elle possède le deuxième espace maritime mondial et que ses eaux sont caractérisées, notamment en outre-mer, par une grande richesse en biodiversité. Notre débat doit éclairer les travaux de ce Grenelle.

Les ressources halieutiques représentent 20 % des apports en protéines animales de la population mondiale et constituent la principale source protéinique d'un milliard d'humains. Or les prévisions du FAO sont alarmantes, comme l'a rappelé M. Cléach : entre 75 % et 80 % des ressources sont surexploitées ou exploitées au maximum. La première crise écologique, si une telle crise doit avoir lieu, sera celle de la biodiversité et non du climat.

Les ressources halieutiques sont renouvelables, communes, mais aussi fragiles, car elles sont sensibles aux pollutions, aux changements climatiques et aux évolutions des écosystèmes. On assiste aujourd'hui à une véritable « course au poisson », chaque pêcheur croyant qu'il est dans son intérêt d'utiliser au maximum ses moyens de capture.

Or il est absurde d'opposer la protection de la pêche et celle de l'environnement : l'une ne va pas sans l'autre. (*Marques d'approbation à droite*) M. Barnier et moi-même sommes parfaitement d'accord sur ce point. La politique du Gouvernement vise donc à la fois à soutenir le secteur de la pêche et à préserver l'environnement.

La plan pour une pêche durable et responsable, annoncé par le Président de la République le 16 janvier 2008 dans un contexte de forte hausse du prix du gazole, comprend quinze mesures conjoncturelles et structurelles auxquelles sont affectés 310 millions d'euros. Nous souhaitons d'abord encourager le remplacement des vieux bateaux par des embarcations moins polluantes ; mais il est vrai que la recherche sur les bateaux économes en énergie n'a pas été très poussée jusqu'ici...

La priorité est d'étendre les connaissances scientifiques sur l'état des ressources halieutiques : je rejoins les préoccupations de MM. Etienne et Cleach. Une somme de 8 millions d'euros servira à multiplier les observations et à accroître notre expertise. L'Ifremer, dont le contrat quadriennal vient d'être renouvelé, sera doté de 16 postes supplémentaires. D'autres institutions, comme l'Institut de recherche pour le développement et le Muséum d'histoire naturelle, seront également soutenues. Il faut rapprocher la pêche de la science, car elles partagent les mêmes intérêts et les mêmes interrogations.

Nous poursuivrons également -je tiens à rassurer Mme Herviaux sur ce point- l'expérience innovante des « contrats bleus » qui consiste à rémunérer les pêcheurs pour la récupération de déchets en mer ou l'accueil de savants sur leurs bateaux. Cette mesure, dont le bilan est positif, a été dotée de 30 millions d'euros pour l'année 2008-2009, et M. Barnier et moi-même y sommes tout à fait favorables.

Nous chercherons à valoriser l'offre française en créant des « écolabels » et peut-être une marque collective nationale, comme l'envisage France Agrimer.

Quant à la politique commune de la pêche, son bilan économique, social et environnemental est mitigé. Certes, elle a connu depuis 2002 des améliorations comme l'élaboration de plans de gestion pluriannuels et de plans de reconstitutions du stock de certaines espèces. Mais elle a échoué à réduire le volume de la flotte : si le nombre de bateaux a diminué, leur puissance a augmenté et l'effort de pêche est resté constant. En outre, le principe de stabilité relative des quotas, certes favorable à la France, ne permet pas de prendre en compte l'évolution de la ressource.

Le Livre vert de la Commission prévoit plusieurs mesures qui vont dans le bon sens. La gestion des rejets serait désormais fondée sur l'effort de pêche et non plus sur les taux autorisés de capture (TAC) et les quotas. Le principe de stabilité relative des quotas serait maintenu, mais rendu plus flexible : des droits de pêche transférables pourraient ainsi être alloués, à condition que cela n'entraîne pas une financiarisation ni une concentration excessive du secteur. Il est d'ailleurs envisageable d'adopter des systèmes différents selon les types de pêche : tandis que la pêche hauturière serait soumise à un système de quotas individuels transférables, la pêche côtière resterait régie par le principe de stabilité, avec les adaptations nécessaires.

Comme l'a dit M. Muller, il nous faut soutenir la pêche artisanale et côtière qui joue un rôle économique et social important et a droit à un traitement différencié. Les flottes artisanales doivent pouvoir bénéficier de soutiens publics dans le cadre d'une politique commune réformée.

Le Livre vert prévoit également la mise en place de systèmes de gestion régionaux, comme l'a indiqué M. Merceron. Je me félicite que la Commission reconnaisse ainsi la spécificité de chaque zone et la nécessité d'y adapter la réglementation : c'est en quelque sorte la conséquence du principe de subsidiarité. Les mers d'outre-mer et la mer du Nord ont des caractéristiques distinctes !

Il faut aussi responsabiliser les entreprises et améliorer la qualité des produits. Un pêcheur doit tirer profit du fait qu'il respecte les normes de la pêche « durable ». Plus généralement, il faut réformer la politique commune de pêche pour la rendre moins conjoncturelle et plus structurelle.

Les contrôles de la pollution et de la pêche doivent être renforcés. Les profits de la pêche illégale dans le monde se montent à 10 milliards d'euros, ce qui en fait le deuxième producteur mondial. M. Le Cam s'est justement ému de ce scandale. Le règlement INN -applicable à la pêche illicite, non déclarée et non réglementée- a été adopté en janvier 2010 et entrera en vigueur le 1^{er} janvier prochain : il permettra de lutter plus efficacement contre ces pratiques.

Nous nous efforçons également de développer l'aquaculture durable, qui n'a pas vocation à se substituer à la pêche mais qui produit aujourd'hui la moitié du poisson consommé dans le monde et connaît une forte croissance. Or les conditions sociales et environnementales de cette production ne sont pas toujours très transparentes...

En ce qui concerne plus précisément la pisciculture, le Gouvernement, monsieur Bailly, est conscient du problème constitué par les cormorans. Un prélèvement donnant lieu à un bilan annuel doit éviter que ces oiseaux n'exercent une trop forte pression sur les ressources piscicoles. En outre, j'ai demandé aux Sdage -contrairement à ce qu'ils envisageaient d'abord- de laisser aux pisciculteurs la possibilité de procéder à des repeuplements dans des rivières en très bon état : cela me paraît justifié. Je rappelle cependant que nous sommes obligés, en vertu de la directive-cadre sur l'eau, de parvenir au bon état écologique des eaux en 2015.

Une mission a été confiée à Mme Hélène Tanguy en vue de promouvoir le développement de l'aquaculture. Un mémorandum élaboré en juin 2008 et signé par 18 pays membres de l'Union européenne prévoit l'élaboration d'une politique communautaire intégrée, la promotion de l'image de l'aquaculture, le renforcement des normes sanitaires et environnementales et des mesures de soutien économique. Une communication de la Commission sera examinée en conseil des ministres au mois de juin.

La plupart des États sont favorables au soutien de l'aquaculture dans des conditions environnementales et sociales satisfaisantes.

La France doit mettre à profit l'Union pour la Méditerranée (UPM), chère à M. Vestri, pour améliorer la gestion de la ressource halieutique dans cet espace si extraordinaire, mais si fragile, qu'est la Méditerranée. La coopération entre États riverains est indispensable pour traiter la surexploitation des ressources et l'effondrement des stocks. Nous avons déjà des études à notre disposition, comme celles sur le thon rouge. Mais nous devons aller plus loin. Avec ses partenaires européens, la France a mis en place un système pour contrôler les pollutions et, dans le cadre de l'UPM, nous devons poursuivre et renforcer ces actions.

D'une manière générale, pour ce qui concerne la qualité de l'environnement marin, il nous faut adopter des politiques écosystémiques. Jusqu'à présent, chaque problème donnait lieu à une politique distincte des autres : nous avons ainsi connu des politiques consacrées à la pêche, au transport maritime, aux pollutions des mers ou encore au tourisme. Les pêcheurs s'estimaient victimes de ces diverses politiques, notamment parce qu'ils souffraient des pollutions venues pour l'essentiel de la terre, de la destruction des zones de frai et de l'impact du changement climatique. Or, il est évident que la viabilité du secteur de la pêche repose sur une gestion intégrée de l'espace maritime. C'est d'ailleurs toute la logique de la directive-cadre portant stratégie pour le milieu marin et du Grenelle I. Le Grenelle de la mer que nous lançons poursuivra dans la même logique, en l'amplifiant. L'article 60 du Grenelle II, dont vous allez être prochainement saisis, met en avant cette approche écosystémique à l'échelle de chaque façade maritime, avec des propositions concrètes. Cette nouvelle gouvernance est bien l'un des enjeux majeurs de la quatrième table ronde du Grenelle de la mer.

J'en viens aux aires marines protégées : nous tentons de combler notre retard dans ce domaine et notre objectif est de parvenir à 10 % de zones protégées. Nous allons devoir faire de la pédagogie, M. Cleach a raison, afin que l'on comprenne bien que ces aires n'interdisent pas toute activité. La pêche y aura toute sa place dès lors qu'il s'agira d'une activité durable. On me dit souvent que les aires marines protégées équivalent à une mise sous cloche : si c'était le cas, nous n'aurions aucune chance de les mettre en place.

Avec Natura 2000 en mer, une centaine de sites ont été choisis en fonction de considérations scientifiques et ont été signifiés à la Commission. En outre, dix parcs naturels marins seront créés d'ici 2012. Un premier parc a déjà été créé et quatre autres le seront d'ici peu : côte de Vermeille, baie de Somme, Gironde-Pertuis-Charentais et Mayotte. Ces réseaux d'aires marines protégées seront la pierre angulaire de notre politique nationale. Dans le parc naturel d'Iroise, le seul créé à ce jour, trois des dix orientations concernent les activités de pêche et elles ont été adoptées à la demande des organisations

professionnelles bretonnes. Il s'agit du soutien au développement durable de la pêche côtière, de l'exploitation durable des ressources halieutiques et de l'exploitation durable des champs d'algues.

Nous sommes donc bien dans une logique de concertation et de contractualisation.

De même, pour Natura 2000, nous sommes sortis du tout administratif. Aujourd'hui, nous sommes dans une phase contractuelle avec des comités de pilotage qui élaborent des documents d'objectifs. Les acteurs locaux édictent leurs propres règles pour gérer leur territoire de façon durable. Les aires marines protégées permettront donc de protéger les ressources des professionnels de la pêche.

Parmi les objectifs du sommet mondial du développement durable figuraient le développement des réseaux d'aires marines protégées d'ici 2012 et la reconstitution générale des stocks pour 2015. J'ai quelques doutes sur notre capacité à atteindre ce dernier objectif. Pourtant, nous sommes à un tournant : l'ensemble de nos partenaires internationaux se rendent compte que l'exploitation actuelle de la ressource n'est plus soutenable à terme et, au sein de l'Europe, les attitudes évoluent.

En France, avec M. Barnier, nous voulons sortir du coup par coup pour aller vers une véritable politique structurelle. Nous voulons réconcilier la pêche, l'écologie et la science et nous désirons redonner toute leur place aux pêcheurs dans cette logique de responsabilité. (*Applaudissements à droite et au centre*)

Prochaine séance, demain, mercredi 6 mai 2009, à 14 h 30.

La séance est levée à 19 h 25.

Le Directeur du service du compte rendu analytique :

René-André Fabre

ORDRE DU JOUR

du mercredi 6 mai 2009

Séance publique

A QUATORZE HEURES TRENTE

1. Proposition de loi relative au transfert du contentieux des décisions de refus d'entrée sur le territoire français au titre de l'asile, présentée par M. François-Noël Buffet (n°263, 2008-2009).

Rapport de M. Jean-René Lecerf, fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (n°329, 2008-2009).

Texte de la commission (n°330, 2008-2009).

2. Conclusions de la commission mixte paritaire sur le projet de loi pour le développement économique des outre-mer.

Rapport de M. Doligé, rapporteur pour le Sénat. (n°379, 2008-2009).

DÉPÔTS

La Présidence a reçu de M. Éric Doligé, rapporteur pour le Sénat, un rapport fait au nom de la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi pour le développement économique des outre-mer.