

SÉNAT

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

SESSION ORDINAIRE DE 2009-2010

COMPTE RENDU INTÉGRAL

Séance du jeudi 17 juin 2010

(116^e jour de séance de la session)



www.senat.fr



SOMMAIRE

PRÉSIDENTE DE M. ROLAND DU LUART

Secrétaires :

Mme Michelle Demessine, M. Alain Dufaut.

1. **Procès-verbal** (p. 4876)
2. **Saisines du Conseil constitutionnel** (p. 4876)
3. **Dépôt d'un rapport du Gouvernement** (p. 4876)
4. **Débat sur l'optimisation des moyens des collectivités territoriales** (p. 4876)

MM. Alain Lambert, président de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, rapporteur ; Yves Détraigne, rapporteur de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation ; Jacques Mézard, vice-président de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, rapporteur.

Mme Marie-France Beaufile, MM. Edmond Hervé, Philippe Adnot, Alain Dufaut, Mme Jacqueline Gourault, MM. François Fortassin, René Vestri, Claude Bérit-Débat, Pierre Hérisson, Jean-Luc Fichet, Claude Jeannerot.

M. Alain Marleix, secrétaire d'État à l'intérieur et aux collectivités territoriales.

Débat interactif et spontané (p. 4895)

MM. Jean-Jacques Mirassou, Alain Lambert, président de la délégation.

Mme Jacqueline Gourault, MM. Alain Lambert, président de la délégation ; le secrétaire d'État.

MM. Claude Jeannerot, le secrétaire d'État.

MM. Éric Doligé, le secrétaire d'État.

M. Claude Bérit-Débat.

MM. François Fortassin, le secrétaire d'État.

MM. Rachel Mazuir, le secrétaire d'État, Yves Détraigne, rapporteur.

MM. Jean-Luc Fichet, le secrétaire d'État.

MM. Edmond Hervé, Alain Lambert, président de la délégation ; le secrétaire d'État.

MM. Philippe Adnot, le secrétaire d'État.

Suspension et reprise de la séance (p. 4900)

PRÉSIDENTE DE M. GÉRARD LARCHER

5. **Questions d'actualité au Gouvernement** (p. 4900)

SUITES DU SOMMET FRANCO-ALLEMAND (p. 4900)

MM. Jean-Pierre Raffarin, François Fillon, Premier ministre.

CLAUDE DE REVOYURE TAXE PROFESSIONNELLE (p. 4901)

MM. Jacques Mézard, François Baroin, ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'État.

APPLICATION DE LA LOI CARLE (p. 4902)

Mme Jacqueline Gourault, M. Henri de Raincourt, ministre chargé des relations avec le Parlement.

SITUATION DE L'EMPLOI ET CHIFFRES DU CHÔMAGE (p. 4903)

MM. Ronan Kerdraon, Laurent Wauquiez, secrétaire d'État chargé de l'emploi.

RETRAITES (p. 4905)

MM. Bernard Vera, Éric Woerth, ministre du travail, de la solidarité et de la fonction publique.

RETRAITES (p. 4906)

MM. Alain Vasselle, Éric Woerth, ministre du travail, de la solidarité et de la fonction publique.

MÉDIAS (p. 4907)

MM. David Assouline, Frédéric Mitterrand, ministre de la culture et de la communication.

DÉRIVE DES HUMORISTES DE FRANCE INTER (p. 4909)

MM. Jacques Gautier, Frédéric Mitterrand, ministre de la culture et de la communication.

DÉCRET RELATIF AUX CONCESSIONS DE PLAGE (p. 4909)

M. Louis Nègre, Mme Chantal Jouanno, secrétaire d'État chargée de l'écologie.

GRÈVES EN POLYNÉSIE (p. 4910)

M. Richard Tuheiava, Mme Marie-Luce Penchard, ministre chargée de l'outre-mer.

6. Soixante-dixième anniversaire de l'appel du 18 juin 1940
(p. 4911)

M. le président.

Suspension et reprise de la séance (p. 4912)

PRÉSIDENCE DE MME CATHERINE TASCA

7. Débat sur les nanotechnologies (Salle Médicis) (p. 4913)

MM. Jean-Paul Emorine, président de la commission de l'économie; Jean-Claude Etienne, Premier vice-président de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques.

MM. Daniel Raoul, Christian Gaudin, Mmes Marie-Agnès Labarre, Françoise Laborde, MM. Alex Türk, Louis Nègre, Mme Marie-Christine Blandin.

Mme Chantal Jouanno, secrétaire d'État chargée de l'écologie.

8. Communication relative à une commission mixte paritaire
(p. 4929)

9. Ordre du jour (p. 4929)

COMPTE RENDU INTÉGRAL

PRÉSIDENTE DE M. ROLAND DU LUART

vice-président

Secrétaires :

**Mme Michelle Demessine,
M. Alain Dufaut.**

M. le président. La séance est ouverte.

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

1

PROCÈS-VERBAL

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

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

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

2

SAISINES DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL

M. le président. M. le président du Sénat a reçu de M. le président du Conseil constitutionnel une lettre par laquelle il informe le Sénat que le Conseil constitutionnel a été saisi par M. le Premier ministre :

- d'une part, d'une demande d'examen de la conformité à la Constitution de la loi organique relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution (articles 46, alinéa 5, et 61, alinéa 1, de la Constitution) ;

- d'autre part, d'une demande d'examen de la conformité à la Constitution de la loi relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution (article 61, alinéa 2, de la Constitution).

Acte est donné de cette communication.

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

3

DÉPÔT D'UN RAPPORT DU GOUVERNEMENT

M. le président. M. le Premier ministre a communiqué au Sénat le rapport évaluant les effets de la réforme de la taxe professionnelle sur la fiscalité des collectivités locales et sur les entreprises, établi en application de l'article 76 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010.

Acte est donné du dépôt de ce document.

Il a été transmis à la commission des finances et sera disponible au bureau de la distribution.

4

DÉBAT SUR L'OPTIMISATION DES MOYENS DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

M. le président. L'ordre du jour appelle le débat sur l'optimisation des moyens des collectivités territoriales, organisé à la demande de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation.

La parole est à M. le président de la délégation.

M. Alain Lambert, président, rapporteur de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, pour sa première demande de débat en séance publique, notre toute jeune délégation, qui a la chance de compter parmi ses membres le président de séance, a choisi un sujet non pas théorique qui ferait controverse, mais, au contraire, un sujet concret qui vise à organiser la poursuite d'un objectif d'intérêt général : l'optimisation de l'action publique locale, à partir d'idées, de pistes d'évolution, d'attentes, de pratiques émanant de nos territoires, lesquels sont en forte demande sur cette question.

À l'heure où les ressources sont comptées, où les finances sont tendues, où des dépenses inéluctables se profilent, telles celles liées au vieillissement, qui pourrait être contre l'optimisation des moyens des collectivités territoriales ? Qui pourrait regretter la recherche de leur meilleure efficacité, de leur meilleur rendement ? Qui pourrait ne pas souhaiter une amélioration constante des services rendus à nos concitoyens au meilleur rapport coût-efficacité ? Personne, évidemment, sauf peut-être le droit existant, réel ou supposé !

C'est dans cet esprit, serein et constructif, que notre délégation s'est longuement penchée sur une question clef de la problématique de l'optimisation, celle de la mutualisation des moyens.

Cinq sénateurs, membres de quatre groupes politiques différents, se sont régulièrement rencontrés, ont procédé à des auditions, auxquelles se sont souvent joints d'autres sénateurs, et ont échangé des idées.

Cinq sénateurs ont travaillé ensemble afin de parvenir à un rapport transpartisan, qui formule treize propositions et qui prend en considération, je le crois, les points de vue de chacun.

Cinq sénateurs, pour quatre signatures, Edmond Hervé n'ayant pas souhaité figurer formellement en qualité de rapporteur. Cependant, je peux témoigner de la part active qu'a pris notre collègue à nos réflexions, tout particulièrement

à la partie dont je suis signataire relative à « la problématique générale de la mutualisation des moyens des collectivités territoriales », qui s'est largement nourrie de ses observations.

Pour ce qui me concerne, afin d'éviter toute redondance avec les interventions de mes corapporteurs, je me bornerai à un point, dont vous mesurez tous l'importance dans le débat sur la mutualisation, point que j'ai appelé « la donne communautaire ».

Cette donne, comme l'indique le rapport écrit, a notablement évolué au cours de la période récente, à tel point que, selon la délégation, on ne peut plus appréhender aujourd'hui la question juridique mutualisation-droit communautaire comme on le faisait il y a encore dix-huit mois. En effet, bien des portes se sont entrouvertes, et il est de notre devoir – je le dis avec solennité – de les pousser.

N'est-il pas temps d'ailleurs d'en revenir à une autre évidence, qui semble avoir été oubliée : le droit de la commande publique est non pas une finalité en soi, mais un outil ? Celui-ci est au service de valeurs essentielles, qui constituent sa raison d'être : l'éthique, d'abord, en fournissant des critères objectifs à la sélection des candidats ; l'efficacité de l'action locale, ensuite, grâce à la mise en concurrence, laquelle permet à une collectivité de retenir l'offre la plus intéressante.

Lorsque ni l'éthique ni l'efficacité ne sont menacées, recourir à un marché public revient à administrer un remède à une personne bien portante : c'est toujours inutile, souvent coûteux, parfois même nocif.

Or en quoi la mise en commun des moyens et la suppression de doublons inutiles menacent-ils l'efficacité ? En quoi le fait qu'une collectivité publique puisse demander à des agents publics de participer à l'accomplissement de tâches d'intérêt public en collaboration avec une autre collectivité publique dans le cadre d'une convention de droit public menace-t-il l'éthique ? Si j'insiste sur l'épithète « public », c'est pour bien marquer le fait que je me situe dans le cadre de tâches qui ne relèvent pas de l'initiative privée, soit parce que celle-ci n'a pas vocation à les accomplir – je pense bien sûr avant tout aux services publics administratifs –, soit parce que celle-ci n'existe pas.

Ainsi conçue, circonscrite et encadrée dans les conditions prévues par la délégation, la mutualisation des moyens des collectivités territoriales bénéficiera à chaque citoyen et ne portera atteinte à aucun intérêt, qu'il soit public ou privé.

Je comprends que certains hauts fonctionnaires européens hésitent à franchir le cap, bien que la Cour de justice, selon nous, ait été suffisamment claire. Je ne conteste pas que le droit des marchés publics, pour reprendre la formule de certains avocats généraux, soit « l'un des instruments politiques les plus influents » de l'intégration européenne. Néanmoins, comme le disent ces mêmes personnes ô combien autorisées, « il [cet instrument] ne peut pas être utilisé de manière inconsidérée ». De surcroît, ce n'est qu'un instrument, ce n'est pas une valeur en soi. Par parenthèses, je me dis parfois que, dans les sociétés développées, l'on en arrive à confondre « valeur » et « instrument », ce qui est la pire perversion de l'esprit. Le droit des marchés publics ne saurait être mis sur le même plan que le droit à l'autonomie locale ou que le principe de bonne administration, tous deux consacrés comme valeurs – non comme instruments ! – sur le plan européen.

Enfin, ai-je besoin de rappeler à nouveau ici la nécessité et l'urgence de faire face aux évolutions démographiques, sociologiques et économiques auxquelles sont aujourd'hui confrontées les collectivités territoriales ?

Notre collègue Bruno Sido, qui ne peut être des nôtres ce matin, a parfaitement mis l'accent sur la situation des départements, mais c'est pour toutes les collectivités que la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation vous lance aujourd'hui cet appel, monsieur le secrétaire d'État : agissons !

Nous demandons donc instamment au Gouvernement de ne pas céder à la tentation d'une prudence excessive au regard du droit communautaire. Ne laissons pas la Commission européenne s'enfermer dans une contradiction qui verrait l'une de ses directions générales engendrer des dépenses inutiles pour les collectivités territoriales pendant qu'une autre nous rappellerait à nos devoirs de maîtrise des dépenses publiques ! Ce ne serait pas un comportement européen.

Monsieur le secrétaire d'État, ne nous abandonnez pas dans notre combat. Nous ne le menons pas au nom d'une quelconque idéologie, mais tout simplement parce que, pour nous, cela relève de notre devoir et de notre responsabilité. (*Applaudissements.*)

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

M. Yves Détraigne, rapporteur de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, aussi loin que l'on remonte dans l'histoire de l'intercommunalité, on constate que l'objectif principal de celle-ci a toujours été de mutualiser des moyens au service d'un territoire.

Cependant, si l'intercommunalité est aujourd'hui très développée et si l'on se dirige même vers la généralisation au cours des prochaines années de l'intercommunalité à fiscalité propre sur l'ensemble du territoire, il est clair que l'on n'est pas allé au bout de la logique de mutualisation. Plusieurs raisons permettent d'expliquer cet état de fait. D'une part, les intercommunalités étant des personnes morales distinctes des communes qui les composent, elles doivent logiquement posséder leurs propres services. D'autre part, en exigeant que tout transfert de compétence des communes vers un établissement public de coopération intercommunale, un EPCI, s'accompagne du « transfert du service ou de la partie de service chargé de sa mise en œuvre », l'article L. 5211-4-1 du code général des collectivités territoriales a en quelque sorte provoqué un cloisonnement entre l'intercommunalité et ses communes membres : à chacun ses services et ses moyens, quand bien même ceux-ci feraient doublons.

Pour autant, en prévoyant que « les services d'un établissement public de coopération intercommunale peuvent être en tout ou partie mis à disposition d'une ou plusieurs de ses communes membres, pour l'exercice de leurs compétences, lorsque cette mise à disposition présente un intérêt dans le cadre d'une bonne organisation des services » – je cite à nouveau le code général des collectivités territoriales –, le législateur a permis que les services supports d'une commune, tels que les services gérant le personnel, les marchés publics, les finances ou l'informatique, puissent intervenir également pour la communauté. La mutualisation que l'on pourrait qualifier de « verticale » entre intercommunalité et communes membres est donc possible dans certains cas.

Néanmoins, une forme de mutualisation pose encore problème au sein de l'intercommunalité : celle que l'on pourrait qualifier d'« horizontale » : il s'agit de la mise en commun de moyens entre deux ou plusieurs communes de la même intercommunalité pour l'exercice de compétences qui n'ont pas été transférées à celle-ci. Cette forme de mutualisation est très importante si l'on veut que le territoire intercommunal soit de plus en plus vécu comme un véritable espace de coopération, au-delà de la coopération institutionnelle qui s'exerce au travers de la communauté de communes, et pour renforcer les relations entre communes voisines.

Pourquoi, par exemple, ne pas permettre à la cuisine centrale d'une commune, sans mise en concurrence et dans un simple cadre conventionnel, de fournir les repas pour la restauration scolaire d'une autre commune de la même intercommunalité ? Pourquoi ne pas permettre aux services chargés du fleurissement ou de l'entretien des bâtiments dans une commune membre d'intervenir sans formalisme particulier dans la petite commune voisine de la même intercommunalité qui ne possède pas elle-même les services compétents ?

Si ce type de coopération conventionnelle semble pouvoir se mettre en place sans difficulté pour la gestion des services publics administratifs, en raison de la proximité de ce concept très français avec la notion européenne de service non économique d'intérêt général, il n'en est pas de même en matière de coopération pour les services communaux pouvant être qualifiés de services industriels et commerciaux et dont la gestion, en vertu de la réglementation européenne relative aux services économiques d'intérêt général, ne peut pas être attribuée sans mise en concurrence.

Si la jurisprudence européenne dans ce domaine évolue et donne lieu aujourd'hui à des interprétations nuancées, comme M. Lambert vient de le rappeler à l'instant, il semble que toute mutualisation entre personnes morales de droit public pour l'accomplissement d'un service public autre qu'administratif ne puisse être conforme au droit communautaire de la commande publique que si elle se traduit par une véritable coopération entre les cocontractants, coopération qui est distincte d'une prestation de services dans laquelle l'une des deux collectivités se contenterait d'une participation financière. Or nous sommes convaincus de l'intérêt de favoriser ce type de coopération entre communes à l'intérieur d'une même intercommunalité, d'une part parce que cela permet d'optimiser l'utilisation des services existants, d'autre part parce que, pour de nombreuses petites communes, la complexité, le formalisme et le coût des démarches de mise en concurrence sont souvent décourageants.

Il est d'ailleurs intéressant de constater que les exemples de coopération entre communes à l'intérieur d'un territoire intercommunal tendent à se multiplier dans des domaines très divers, comme nous avons pu le constater au cours des auditions auxquelles nous avons procédé ces dernières semaines et comme l'a démontré la journée d'échanges et de témoignages organisée le 1^{er} juin dernier à la Caisse des dépôts et consignations. Ces coopérations se traduisent par une optimisation des moyens humains et matériels de la commune qui en dispose. Nous avons donc tout intérêt à avancer dans cette direction, compte tenu des reproches qui ont été faits à l'intercommunalité, cette dernière étant accusée, non seulement par la Cour des comptes, mais également par d'autres organismes, de multiplier les services au lieu de les rationaliser,

Voilà pourquoi nous proposons, notamment, d'élargir le champ des mutualisations purement conventionnelles en autorisant, outre la mutualisation des services fonctionnels pour la satisfaction de besoins d'intérêt général à caractère administratif, les mutualisations pour la satisfaction de besoins d'intérêt général à caractère industriel ou commercial, à condition qu'il s'agisse de véritables coopérations entre cocontractants.

Nous proposons également de permettre aux communes membres d'un même EPCI d'avoir des agents communs pour l'exercice de leurs missions de service public dont la compétence n'a pas été transférée. Par ailleurs, pour tenir compte des faibles moyens de nombreuses communes et du montant souvent limité des prestations pouvant faire l'objet de ce type de mutualisation, nous proposons de saisir nos partenaires européens de la possibilité d'édicter une règle *de minimis* applicable à la mutualisation des moyens affectés aux services économiques d'intérêt général. À titre de comparaison, je rappelle que les règles communautaires de mise en concurrence ne s'appliquent pas aux aides d'État d'un montant n'excédant pas 200 000 euros sur trois ans. En effet, l'article 106 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne permet de déroger aux règles de concurrence pour un service économique d'intérêt général dès lors que « cela n'entrave pas le développement des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt de l'Union ». Convenons que, en règle générale, pour ne pas dire dans la totalité des cas, la coopération et la mutualisation des moyens à l'intérieur d'une intercommunalité n'entravent pas « le développement des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt de l'Union » !

Voilà, monsieur le secrétaire d'État, quelques-unes des propositions que nous souhaiterions voir se concrétiser. Mon collègue Jacques Mézard évoquera dans quelques instants d'autres pistes dans le domaine de la mutualisation à l'intérieur des intercommunalités. Comme l'a dit le président de la délégation, nous espérons véritablement pouvoir compter sur l'appui du Gouvernement pour mettre en œuvre ces propositions, car, outre le fait qu'elles conforteront l'intercommunalité – c'est l'un des volets centraux de la réforme des collectivités territoriales actuellement en discussion au Parlement –, elles permettront de simplifier la gestion de nos communes et constitueront un élément de réponse à l'intention de ceux qui reprochent trop facilement aux intercommunalités d'augmenter inconsidérément leurs services. (*Applaudissements.*)

M. le président. La parole est à M. le vice-président de la délégation.

M. Jacques Mézard, vice-président de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation, rapporteur. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, s'il est une première conclusion que nous pouvons tirer du travail réalisé par la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation, c'est que la mise en œuvre de la mutualisation n'a pas été facilitée par les règles européennes et nationales. Or il est grand temps de développer cette notion, dans l'intérêt de nos collectivités, et donc de nos concitoyens.

Je ne reviendrai pas sur l'excellente intervention du président de la délégation, M. Lambert, qui a posé la question de la jurisprudence européenne et de son évolution. Cette évolution, que nous avions déjà constatée lors du récent débat, empreint d'unanimité, sur la proposition de loi pour le développement des sociétés publiques locales, est positive

depuis un peu plus de deux ans. Nous ne doutons pas des effets de l'action favorable sur ce point du Gouvernement auprès des autorités européennes.

À l'échelon national, notre réflexion s'est poursuivie à l'occasion du débat sur le projet de loi de réforme des collectivités territoriales. Le Sénat, grâce à un amendement déposé par M. Lambert à l'article 34, a facilité la mutualisation. Le texte en discussion prévoit l'insertion de deux nouveaux articles dans le code général des collectivités locales : les articles L. 5211-4-2 et L. 5211-4-3. Il y est clairement affirmé que les EPCI à fiscalité propre et une ou plusieurs communes membres peuvent se doter de services communs. Il s'agit là incontestablement d'un progrès.

Yves Détraigne et moi-même considérons naturellement que la mutualisation des moyens dans le cadre intercommunal, question sur laquelle nous avons travaillé pour la délégation, est un moyen de développer l'intercommunalité.

Certes, l'aboutissement de l'organisation intercommunale, c'est le transfert de compétences accompagné du transfert de charges permettant une gestion du service au niveau de l'EPCI et, le plus souvent, de l'extension de nouveaux services à des communes membres. C'est l'apogée et la fin de la mutualisation. Mais quelle belle fin !

Cependant, la mutualisation a un intérêt de plus en plus évident : elle peut être une étape transitoire vers cet apogée ou, tout simplement, un instrument de gestion plus efficace compte tenu de la mise en place de services communs.

À ce stade de la discussion, il paraît important de relever un point fondamental. Yves Détraigne et moi-même avons considéré que l'objectif réaliste de la mutualisation était non pas de dépenser moins – et encore moins de dépenser plus, monsieur le secrétaire d'État (*Sourires.*) –, mais de dépenser mieux et donc de gérer mieux. Pour autant, cela ne signifie pas qu'aucune économie ne puisse être espérée. Mais nous n'en réaliserons vraisemblablement pas à court terme. Il est plus sage selon nous de considérer la mutualisation comme un moyen d'éviter à terme des dépenses supplémentaires.

N'oublions pas non plus la vocation fortement « péréquatrice » de l'intercommunalité et de la mutualisation, lesquelles permettent de fait à des communes de bénéficier de services dont elles ne disposaient pas. Cette péréquation qualitative, monsieur le secrétaire d'État, ne se mesure pas dans un bilan comptable, mais elle constitue l'essentiel de l'amélioration des services rendus à nos concitoyens.

Nous avons compris que, pour un temps certain, il était peu réaliste d'envisager des incitations financières de l'État pour développer l'intercommunalité et la mutualisation. Dire autre chose ne serait pas très réaliste ! En revanche, l'État doit selon nous supprimer les obstacles en mettant en place un dispositif juridique sécurisant et responsabilisant, facilitant la mutualisation. Dans la foulée, monsieur le secrétaire d'État, peut-être pourrait-on indiquer au contrôle de légalité que la mutualisation n'est pas une espèce nuisible ? (*Sourires.*) Cela pourrait être utile !

Yves Détraigne a décrit cinq propositions de notre rapport, qui vont de l'élargissement du champ des mutualisations purement conventionnelles pour les services fonctionnels à la mutualisation des services opérationnels des communes dans l'attente de leur transfert à l'EPCI, jusqu'à l'édiction d'une règle *de minimis* applicable à la mutualisation des moyens destinés à accomplir des services d'intérêt économique général.

Pour ma part, j'insisterai plus fortement sur la réflexion que nous avons développée quant à la mise en place éventuelle d'un dispositif financier à la fois incitatif et neutre pour le budget de l'État. Comme vous le voyez, monsieur le secrétaire d'État, nous faisons des efforts considérables ! (*Sourires.*)

Nous avons écarté la solution d'un prêt de l'État pour la mutualisation, le moment n'étant peut-être pas le bienvenu pour faire une telle proposition. En outre, les inconvénients techniques nous paraissent plus forts que les avantages.

En revanche, nous avons considéré qu'il serait intéressant d'avancer vers l'instauration d'un dispositif de bonus-malus pour les dotations de l'État sous la forme d'un « coefficient d'intégration fonctionnelle ».

Nous connaissons le fonctionnement du coefficient d'intégration fiscale qui, s'il est certes très compliqué, présente finalement quand même un certain nombre d'avantages.

Ce coefficient d'intégration fonctionnelle mesurerait le rapport entre des moyens, évalués de manière objective, en se référant au temps de travail des personnels. Dans un premier temps, ce coefficient pourrait être calculé pour la prise en compte des seuls services fonctionnels.

Ce coefficient serait donc calculé en fonction du rapport entre, d'une part, les équivalents temps plein affectés à des services fonctionnels ayant donné lieu à mutualisation, et, d'autre part, l'ensemble des équivalents temps plein affectés à des services fonctionnels au sein de toutes les communes membres et de l'EPCI. Il servirait donc à augmenter proportionnellement la dotation générale de fonctionnement des EPCI situés au-dessus de la moyenne et à diminuer celle des EPCI situés en-dessous, selon un critère et une méthode de fonctionnement déjà mis en place dans d'autres secteurs.

Enfin, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, nous avons considéré qu'il n'était pas souhaitable de choisir la voie d'un dispositif contraignant, érigeant la mutualisation en obligation de résultat dans le cadre intercommunal.

Cependant, nous avons proposé d'instaurer le principe d'un débat annuel d'orientation budgétaire – mais peut-être serait-il plus sage de se limiter à deux débats au cours d'une mandature, l'un au cours de la première année et l'autre au cours de la quatrième ou de la cinquième par exemple, afin de ne pas surcharger de débats nos exécutifs – entre l'exécutif de l'EPCI et les exécutifs des communes membres, avec inscription obligatoire à l'ordre du jour de l'examen d'un schéma de mutualisation des services.

Cela ne coûterait rien et ce serait un moyen de faciliter, par la concertation et l'échange approfondi d'informations entre exécutifs, la réflexion et les démarches de travail en commun qui ne sont pas toujours évidentes et qui nécessitent cette rencontre.

C'est aussi de cette manière, monsieur le secrétaire d'État, que nous ferons confiance à l'intelligence territoriale chère au Sénat de la République. (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste.*)

M. le président. La parole est à Mme Marie-France Beauflis.

Mme Marie-France Beauflis. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, le discours sur l'optimisation des moyens des collectivités territoriales a un caractère assez incantatoire.

En effet, qui pourrait être opposé à l'idée d'utiliser au mieux les moyens à disposition des collectivités territoriales, de rationaliser l'usage des ressources apportées par le contribuable local, ne serait-ce que pour libérer des moyens financiers en vue de répondre plus efficacement aux nouveaux besoins qui s'expriment et de permettre la création et le développement des services publics qui permettent d'y faire face ?

Répondre aux besoins collectifs tels qu'ils s'expriment au niveau local n'implique-t-il pas de savoir trouver les voies et moyens d'une juste et efficace allocation des recettes, fiscales comme budgétaires, dont disposent les élus locaux ?

Nous pouvons prêter au rapport de nos collègues de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation toute l'attention qu'il mérite, ne serait-ce que pour partager le constat d'une tension particulière des budgets locaux, notamment depuis la loi relative aux libertés et responsabilités locales de 2004, bien souvent appelée « acte II de la décentralisation », mais qui en est bien loin.

Cependant, c'est surtout à un accroissement des transferts des responsabilités de l'État vers les collectivités que nous avons à faire face. Ce mouvement ne fait que s'amplifier du fait de la volonté de faire participer les collectivités locales à la réduction des déficits publics, l'État n'hésitant pas, en même temps, à les solliciter, comme en 2009, pour donner un « coup de pouce » à l'économie.

Pour autant, faut-il, ainsi que nous y invite le rapport, mettre en œuvre tout ce qui pourrait permettre de réaliser des « économies d'échelle », en passant par une mutualisation accrue des moyens matériels et humains ? Je ne le pense pas, comme je l'ai rappelé en avril dernier.

Cette attitude, me semble-t-il, dessaisit peu à peu les collectivités les plus petites de leurs capacités à assumer leurs missions et leurs choix politiques auprès de la population. Cela peut, à terme, mettre en cause la clause de compétence générale pourtant inscrite dans la loi de décentralisation de 1982.

J'ai bien lu les propositions de nos collègues sur la mise en place d'un dispositif financier incitatif et neutre pour le budget de l'État. Le projet de faire varier la dotation globale de fonctionnement des communes et des groupements en fonction de la proportion des effectifs mutualisés par rapport aux effectifs totaux des collectivités concernées, c'est-à-dire, en quelque sorte, de désigner les bons et les mauvais élèves en matière de coopération intercommunale et de mutualisation, ne peut recueillir mon soutien et suscite plutôt mon profond désaccord. C'est refuser de reconnaître la diversité des situations des collectivités. Ce serait refuser que les collectivités maintiennent des services publics là où d'autres ont fait le choix de les externaliser. Les bons élèves, ceux qui font des gains de productivité en réduisant l'importance de leurs équipes de terrain, seraient récompensés.

Ces propositions procèdent de l'idée que le contexte financier « pousse inéluctablement au développement de la mutualisation et de l'intercommunalité ».

La vérité des faits, c'est que le bilan de la décentralisation et des transferts de compétences est si déséquilibré qu'il convient de faire quelque chose, ou, en tout cas, de proposer autre chose. Or, ceux qui, depuis 2004, ont voté tous les textes accompagnant le mouvement de désengagement de l'État et d'accentuation du transfert de charges sur les collectivités veulent inciter ces dernières à se « serrer la ceinture » et à

participer, d'une certaine manière, à la mission de réduction des dépenses publiques que le gouvernement actuel entend mener au niveau de l'État.

Cette proposition incitative à la mutualisation ressemble fort – c'est en tout cas ainsi que je l'ai ressentie – à une anticipation de la réforme des collectivités territoriales, alors que le vote de notre assemblée n'a pas encore eu lieu. Elle témoigne d'une volonté de créer ces communes nouvelles dont l'objet est, en fin de compte, la fin de nos communes actuelles.

Si nos collectivités souffrent aujourd'hui, c'est parce qu'elles n'ont plus les moyens de faire face aux obligations transférées par la loi ou, comme l'a dit l'un des rapporteurs, pour pallier le désengagement de l'État dans des secteurs de plus en plus nombreux. Je crois que tout le monde peut le constater.

En effet, vous le savez, le bilan est lourd. Un certain nombre de départements – une vingtaine, nous dit-on – sont au bord du gouffre ou en quasi-cessation de paiement. Tout le monde sait combien il est difficile pour les conseils généraux de prendre en charge l'entretien et la mise aux normes d'une route nationale importante lorsque l'État n'a jamais pensé à financer son passage à quatre voies ! Mais notre collègue Bruno Sido n'étant pas présent, nous n'aurons sans doute pas de réponse à ce sujet.

Comment faire face à la croissance continue des dépenses liées au RSA ou à l'autonomie des personnes âgées dans un département frappé par l'exode des jeunes et la désindustrialisation pilotée par les grands groupes et les fonds spéculatifs ?

À tout cet ensemble pour le moins déstabilisant s'ajoute la réforme des finances locales, notamment la suppression de la taxe professionnelle. Cette réforme fait perdre toute visibilité aux élus locaux sur l'avenir des services publics qu'ils assurent et qui, comme l'a bien rappelé le ministre du budget, M. Woerth, ont pourtant permis d'amortir les conséquences de la crise dans notre pays.

À cela s'ajoutent encore des situations pour le moins incohérentes : certaines collectivités confrontées à des besoins sociaux particuliers seraient aujourd'hui mises à contribution pour compenser les pertes de ressources entre la taxe professionnelle et la contribution économique territoriale.

Ma collègue Gérita Hoarau m'a fait remarquer que la Réunion, en tant que département et région, serait soumise à contribution au bénéfice du fonds national de garantie individuelle des ressources, ce qui est quand même étonnant pour une collectivité dont moins de 30 % de la population résidente paie l'impôt sur le revenu.

Or, l'éloignement de la fameuse « clause de revoyure », cette « carotte » offerte l'automne dernier aux parlementaires réticents, risque de plus en plus de s'apparenter à l'Arlésienne et de nourrir l'inquiétude sur le terrain.

Un fait nouveau va dégrader encore davantage la capacité des collectivités à répondre aux besoins de leur population : il s'agit du gel des dotations budgétaires des collectivités locales annoncé dans la loi de finances pour 2011.

Cette simple reconduction en euros courants va faire des élus locaux de simples partenaires obligés de la réduction des déficits publics, les contraignant à de faux choix entre hausse des impôts et des tarifs et baisse du service public local.

Pourtant, leur contribution est essentielle à la dynamique économique dont notre pays aurait bien besoin dans ce paysage morose pour les demandeurs d'emploi.

Proposer la mutualisation, pour optimiser nos moyens, au moment où l'État ne projette pas de mutualiser ses propres moyens avec ceux des collectivités mais les supprime tout simplement, n'est-ce pas accepter de nouveaux transferts ?

Regardons avec attention toutes les mesures qui fleurissent depuis quelque temps s'agissant par exemple de la petite enfance.

Cela a commencé par la réduction des impôts au bénéfice de ceux qui font assurer la garde de leurs enfants à domicile. On sait bien que ce ne sont pas les plus modestes qui en bénéficient.

Cette première mesure a été suivie d'une proposition de jardin d'éveil prenant en charge les jeunes enfants, du même âge que les élèves des écoles maternelles, le jardin d'éveil étant assimilé à l'école et justifiant ainsi la participation des collectivités locales à son fonctionnement. Il n'y aurait aucune contribution de l'État, mais le service rendu aux familles serait payant.

En même temps, les ouvertures de classes en école maternelle deviennent de plus en plus difficiles. L'accueil des plus jeunes, âgés de deux ans et demi, s'amenuise. Autre nouveauté, les assistantes maternelles peuvent maintenant accueillir quatre enfants à domicile. Parallèlement, on assiste à des coupes claires parmi les personnels de l'éducation nationale.

Pendant ce temps, le Gouvernement demande aux caisses d'allocation familiale de réduire leurs dépenses en faveur des contrats Petite enfance passés avec les collectivités territoriales.

Pourtant, cela ne semble pas encore suffire. Le Gouvernement voudrait aujourd'hui regrouper quatre assistantes maternelles en un même lieu mis à disposition par les collectivités. Ainsi, seize enfants de l'âge d'élèves d'écoles maternelles pourraient être regroupés dans un même espace. Ce ne serait pas une crèche et l'encadrement ne serait pas le même.

Cet exemple montre, s'il en est besoin, comment, sous prétexte de réduire des coûts et de maîtriser la dépense publique, l'État brise une formidable organisation grâce à laquelle la France a aujourd'hui le meilleur taux de renouvellement de la population en Europe, celle de la prise en charge de la petite enfance y ayant largement contribué.

C'est une autre conception de la société que le Gouvernement veut mettre en place à marche forcée, détruisant toute cette richesse qui a pourtant permis à des milliers et des milliers d'enfants de développer leurs capacités dans de meilleures conditions. Je pense à tous les enfants des quartiers populaires, issus ou non de l'immigration, qui ont trouvé ainsi des possibilités d'épanouissement les préparant à leur future scolarité.

Cette logique d'une société où, peu à peu, est brisé tout ce qui peut contribuer à construire dans de meilleures conditions l'avenir des plus modestes, nous ne pouvons l'accepter.

Cette logique, c'est celle qu'impose le système capitaliste dans lequel nous sommes, avec cette exigence de rémunération des capitaux au détriment du développement industriel, de l'emploi, et dont on voit la nocivité avec plus de clarté depuis deux ans.

Une autre optimisation doit à mon avis être au cœur de notre réflexion : celle qui permettra que les richesses produites servent au développement humain, à la protection de notre environnement, plutôt qu'à l'enrichissement de quelques-uns.

Quant à la mutualisation, laissons la possibilité aux élus locaux de la décider sur la base de leurs projets. Le choix éventuel de la mutualisation ne doit pas être fondé sur la base de mesures incitatives.

Vous me direz sans doute que j'ai été sélective dans les mesures que j'ai ciblées, par rapport aux préconisations de mes collègues. Mais c'est la réponse la meilleure aux besoins des habitants qui doit à mon avis guider notre action. *(Applaudissements sur les travées du groupe CRC-SPG et du groupe socialiste.)*

M. le président. La parole est à M. Edmond Hervé.

M. Edmond Hervé. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, « le grand chantier de la réforme de nos administrations locales sera ouvert dès le mois de janvier » : voilà ce que M. le Président de la République annonçait à Toulon le 25 septembre 2008, au nom de « la compétitivité de notre économie... [qui] ne peut supporter un poids excessif de dépenses publiques ». Il développa à nouveau ce thème, lors d'un second grand discours à Saint-Dizier le 20 octobre 2009. Notre assemblée, tout naturellement, a eu et aura à connaître de ce « grand chantier ».

Dans le flot des observations, je veux en retenir une, largement partagée et due à Jean-Pierre Raffarin, pour qui il eût été nécessaire de dresser un bilan de la décentralisation avant de légiférer de nouveau.

Cela aurait eu de très nombreux mérites, d'abord celui d'apporter de la transparence, source d'objectivité et de loyauté, et ensuite celui de nous éclairer sur la pratique de la mutualisation des moyens par nos collectivités territoriales. C'est un existant qu'il importe de connaître et de développer.

Je reste convaincu que le rapport de nos collègues Alain Lambert, Yves Détraigne, Jacques Mézard et Bruno Sido favorisera un tel processus par la nouveauté de ses éclairages, par son pragmatisme et par ses identifications et propositions.

Monsieur le président de la délégation, en introduisant votre propos, vous avez bien voulu rappeler ma participation ; soyez-en remercié !

Comme cela n'a pas échappé à votre présidence sereine, attentive et constructive *(M. le président de la délégation sourit.)*, je ne pouvais pas m'associer à un premier projet d'orientation qui faisait de la mutualisation des moyens « une initiative administrative et non politique », « un enjeu essentiel de la maîtrise des dépenses publiques locales », le remède à « la multiplication des personnels communautaires, les effectifs des communes ayant continué de croître nonobstant les nombreux transferts de compétence au profit des EPCI ».

Je reconnais qu'il y a des atténuations bienvenues dans les premières pages de votre rapport. Un différent demeure toujours vertueux dès lors qu'il exprime des fidélités et nourrit un dialogue républicain auquel nous sommes tous deux attachés. *(M. le président de la délégation acquiesce.)*

Au nom d'un tel dialogue, retrouvons les finalités de la mutualisation qui nous concerne. De quoi s'agit-il ? Vous en donnez une très juste définition dans le glossaire de fin de rapport.

C'est un processus d'organisation et de valorisation qui a pour finalités la réponse à des attentes, la qualité, l'efficacité de l'action publique, le respect des principes du service public et, bien évidemment, l'utilisation optimale des ressources, qu'il s'agisse de la compétence des personnes, de l'utilisation des moyens techniques ou de la disponibilité financière.

Cette mutualisation peut prendre les formes les plus diverses, allant de la gestion d'un temps partiel d'un agent à celle d'un équipement intégré pouvant réunir nos collectivités territoriales, l'État et des personnes de droit public ou de droit privé. Elle peut également suivre des scénarios très différents suivant que l'on se situe dans telle ou telle ville, dans tel ou tel département.

Et la mutualisation n'est pas un caprice d'affichage ou d'autorité. Elle ne dépossède pas. C'est une manière d'envisager l'avenir. Moment de réflexion, elle permet d'anticiper des évolutions institutionnelles. Ne la confondons pas avec le transfert de compétences; ce sont deux logiques totalement différentes. La mutualisation relève du principe constitutionnel de libre administration.

Monsieur le secrétaire d'État, au point où nous en sommes de nos travaux parlementaires, nous avons peut-être quelques réflexions supplémentaires à mener. Il est difficile d'évoquer la mutualisation si départements et régions sont enfermés dans des blocs de compétence exclusifs. D'ailleurs, une telle idée m'a toujours paru attentatoire au principe de libre contractualisation. C'est pourquoi je n'ai cessé de militer au bénéfice de la région et du département pour des compétences obligatoires non exclusives.

Y a-t-il des conditions à la réussite de la mutualisation? J'en mentionnerai une seule: la confiance que nous devons toujours retrouver au cœur de nos collectivités territoriales et de la relation entre l'État et ces dernières. Confiance dans le principe, dans son projet préalablement délibéré, puis mis en œuvre. Confiance entre les décideurs et entre ceux-ci et les agents concernés, qui seront rassurés par un accord sur la gestion du personnel.

Il n'est pas inutile de prévoir au niveau local une conférence de la mutualisation, de son suivi et de son évaluation. C'est cette conférence qui vous évitera d'être déçus. La mutualisation portera bien souvent au départ sur des services de gestion, dont le poids financier est marginal dans l'ensemble concerné.

Mes chers collègues, ne vous faites pas trop d'illusions sur l'importance des premières économies réalisées.

La réussite suppose bien évidemment une parfaite définition de l'activité concernée. C'est alors qu'il nous faut rencontrer le droit communautaire.

Alain Lambert, à la page 27 de son rapport, écrit ceci: « On ne peut donc le nier: c'est délibérément, en toute connaissance de cause, que la Cour de justice a offert aux responsables politiques des opportunités pour développer la mutualisation. Ceux-ci ont le devoir de les saisir. » Il faut oser.

Eu égard à l'importance que nous conférons à la mutualisation, je partage l'optimisme du président de la délégation.

Sans surprise, la jurisprudence de la Cour de justice des communautés européennes se réfère, certes, au droit des marchés publics, mais également au droit de l'autonomie locale, consacré par la Charte européenne de l'autonomie locale.

Dans son avis motivé du 27 juin 2007, la Commission européenne versait dans l'absurde, puisqu'elle remettait en cause la possibilité pour une commune de mettre ses services à disposition d'une structure intercommunale et, dans le même temps, nous indiquait qu'une communauté pouvait mettre ses services à disposition de la commune. À mon sens, une telle incohérence ne rapproche pas nécessairement les responsables locaux de l'Europe.

D'où vient cette dissonance entre la Cour de justice des communautés européennes et la Commission européenne? Tout simplement de l'absence de définition de la notion des « services non économiques d'intérêt général », pour lesquels le code des marchés publics ne s'applique pas, alors qu'il s'applique aux services économiques d'intérêt général.

Nous voyons tout l'intérêt qu'il y aurait à l'existence d'un texte de droit positif sur les services publics. Mais, lorsque nous étions à Bruxelles, nous avons constaté une inclinaison culturelle vers une démarche à l'anglo-saxonne, en décalage avec le cartésianisme des définitions qui sont les nôtres.

Aussi, monsieur le président de la délégation, je me permets de reprendre votre expression pour suggérer à M. le secrétaire d'État de « pousser les portes ».

En attendant, puisse la Cour de justice des communautés européennes être aussi bien inspirée dans ses décisions que notre Conseil d'État!

S'il y a là incertitude et attente, je souhaite exprimer une conviction déterminée. La poursuite et l'approfondissement de la coopération intercommunale constituent une absolue nécessité. La révision générale des politiques publiques conduit à un rétrécissement des services déconcentrés de l'État. Bon nombre de communes et de communautés intercommunales se trouvent désemparées.

Au nom de la démocratie, de la décentralisation et du développement, nous leur devons une sécurité juridique et technique. Le département, qui est chargé de la solidarité territoriale en lien avec l'État, la région et les principaux EPCI, doit assurer conseils et expertises aux communes et établissements intercommunaux. La responsabilité des acteurs locaux n'a de sens que s'ils peuvent en bénéficier.

Monsieur le secrétaire d'État, dans le même état d'esprit, vous comprendrez que je sois hostile à l'égard de tout projet tendant à amoindrir la fonction de contrôle et d'évaluation des chambres régionales des comptes et, de ce fait, à éloigner ces dernières des territoires.

Pour les mêmes raisons, en l'occurrence la sécurité des acteurs, je serai dans une disposition identique à l'égard de tout projet d'éventuelle certification privée des comptes publics.

Je terminerai en évoquant à nouveau le discours de Saint-Dizier. M. le Président de la République entendait faire participer les collectivités territoriales à « la réduction de nos déficits ». Elles peuvent et doivent le faire de différentes manières, y compris par des stratégies de croissance et de développement, dès lors qu'on leur en laisse les moyens. J'ai parlé de « confiance »: voilà la première ressource que vous leur devez. Elles vous le rendront bien, et elles nous le prouvent quotidiennement! (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste, du groupe CRC-SPG et du RDSE, ainsi qu'au banc des commissions. – M. André Dulait applaudit également.*)

M. le président. La parole est à M. Philippe Adnot.

M. Philippe Adnot. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, messieurs les rapporteurs, mes chers collègues, je n'avais pas du tout prévu d'intervenir dans ce débat. Mais, en écoutant les réactions à la rencontre récente entre le Premier ministre et les représentants des départements et en apprenant que les départements en difficulté pourraient percevoir des avances, j'ai décidé de m'exprimer, car ce qui nous a été annoncé ne répond pas au problème. Si les départements qui sont « dans le rouge » perçoivent des avances à rembourser, cela ne sera pas forcément facile à résoudre... C'est la raison pour laquelle j'ai souhaité finalement m'inscrire dans cette discussion.

Or, à la lecture du rapport de la délégation, j'ai constaté que ce n'était pas vraiment l'objet du débat. (*Sourires.*) Tant pis ! Je vais tout de même vous dire ce que j'en pense ! (*Nouveaux sourires.*)

La mutualisation n'est, me semble-t-il, pas à la hauteur du problème qui nous est posé.

Au conseil général de l'Aube, j'avais 39 millions d'euros d'autofinancement en 2009 et 27 millions d'euros en 2010. L'augmentation des dépenses obligatoires dans le domaine social seulement sur les trois allocations personnalisées représente une évolution annuelle comprise entre 10 millions et 12 millions d'euros. Dans deux ans, nous ne serons plus en situation d'autofinancement, donc plus en capacité de rembourser le capital des emprunts.

Par conséquent, il est inutile d'évoquer les sujets dont nous débattons aujourd'hui si nous ne parvenons pas à trouver de solution à cette équation impossible : après avoir supprimé nos recettes et les avoir remplacées par des dotations, on nous annonce que ces dernières seront gelées dans les trois années à venir, alors que nos dépenses obligatoires continueront à croître ! Les questions dont nous discutons aujourd'hui sont effectivement inutiles, puisqu'il n'y aura plus d'existence de la part des départements.

Après avoir fait un plan de relance en 2009, nous constaterons en 2010 et en 2011 une suppression des investissements non seulement des départements, mais également des communes auxquelles ceux-ci accordent des subventions.

Pour ma part, face à la gravité de la situation, j'ai réuni cette semaine mon conseil général.

Nous allons envisager de réduire nous-mêmes nos investissements. Ainsi, au lieu de réaliser 80 millions d'euros d'investissements annuels, nous nous limiterons peut-être à 40 millions d'euros. Et, naturellement, nous supprimerons les financements des communes, qui seront dès lors dans l'impossibilité d'effectuer leurs investissements. Par conséquent, en guise de plan de relance, vous aurez mécaniquement un plan de fin de tout investissement...

Je tenais à insister sur ce point, et c'est la raison pour laquelle j'ai souhaité prendre la parole dans ce débat.

Puis, en examinant les différents documents qui nous ont été communiqués, je me suis rendu compte que je faisais déjà de la mutualisation sans me poser de question et sans avoir jamais rencontré la moindre difficulté ! (*Sourires.*) Dès lors, je me demande bien pourquoi vous mettez sur la table des problèmes qui n'existent pas.

Par exemple, nous gérons déjà avec les régions les établissements scolaires qui regroupent un lycée et un collège, et cela ne soulève aucune difficulté. *Idem* pour la gestion des person-

nels techniciens, ouvriers et de services, les TOS. Nous investissons et prenons ensemble en charge les dépenses de fonctionnement ensemble, ce qui ne pose aucun problème.

De même, s'agissant du service départemental d'incendie et de secours, le SDIS, ce sont les services du conseil général qui s'en chargent, là encore sans la moindre difficulté.

À cet égard, j'ai trouvé des propositions amusantes dans le rapport de M. Sido sur la mutualisation des conseils généraux : notre collègue suggère ainsi – c'est la proposition n° 5, à la page 94 du rapport – d'offrir aux conseils généraux la possibilité de moduler leur subvention aux SDIS en fonction de l'acceptation ou non de ces derniers à recourir à une formule de mutualisation... Sauf que le SDIS est obligatoirement présidé par le président du conseil général ou par son représentant ! De toute manière, toute nouvelle dépense du SDIS est financée par le département, et non par les communes. On soulève donc des questions qui n'existent pas !

Je ne voudrais pas que des textes nouveaux créent des problèmes là où il n'y en a pas. La mutualisation fonctionne déjà.

Par exemple, on a évoqué les possibilités de gestion commune de bâtiments appartenant au conseil général pour accueillir des services de l'État. Mais cela existe ! Un conseil général qui souhaite mettre en location un bâtiment lui appartenant pour y accueillir des services de l'État ou d'une autre collectivité locale peut déjà très bien le faire !

Par conséquent, ne laissons pas accroire que la mutualisation entre collectivités territoriales serait de nature à résoudre l'équation impossible à laquelle nous sommes confrontés : nous devons continuer à financer des dépenses obligatoires explosives alors qu'on bloque nos recettes ! Ce ne sont pas des mesures comme la mutualisation qui permettront de régler le problème.

Par ailleurs, évitons de compliquer des pratiques qui existent déjà sur le terrain et qui ne posent de problème à personne ! (*Applaudissements sur les travées de l'UMP, du RDSE et du groupe socialiste.*)

M. le président. La parole est à M. Alain Dufaut.

M. Alain Dufaut. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, messieurs les rapporteurs, mes chers collègues, depuis les premières lois de décentralisation de 1982, l'évolution, voire l'inflation législative et normative relative aux collectivités territoriales n'a pas cessé.

En effet, le temps du triptyque « État, département, commune », si facile à comprendre pour nos concitoyens, est bien loin de nous. Aujourd'hui, la multiplicité des acteurs et des collectivités territoriales est à la mesure des attentes des Français à l'égard des pouvoirs publics, car la puissance publique est toujours plus sollicitée en temps de crise.

La spécialisation thématique des différents échelons de collectivités territoriales qui s'est dessinée au cours des trente dernières années n'a malheureusement pas toujours été accompagnée d'une évolution pérenne de leur financement ni d'une optimisation de leurs moyens.

La réforme des collectivités territoriales menée par le Gouvernement et, plus largement, la réflexion sur la pérennité du fonctionnement institutionnel actuel nous obligent à prendre en compte les moyens dévolus à chaque échelon.

Conseiller général depuis bientôt trente ans et par ailleurs vice-président délégué de l'Union des conseillers généraux de France, l'UCGF, je consacrerai l'essentiel de mon intervention aux départements, qui sont, à mon sens, les collectivités les plus fragilisées, en raison des incertitudes qui pèsent sur le financement des trois allocations universelles de solidarité – l'allocation personnalisée d'autonomie, l'APA, la prestation de compensation du handicap, la PCH, et le revenu de solidarité active, le RSA – et du poids de plus en plus significatif de la prise en charge de la dépendance. Si l'on ajoute à ces éléments l'incidence de la crise économique sur la fiscalité, illustrée en particulier par la chute vertigineuse des droits de mutation, la situation financière des départements est effectivement préoccupante, et je rejoins sur ce point Philippe Adnot. D'ailleurs, les difficultés que rencontrent certains départements pour boucler leur budget 2010 sont symptomatiques de la situation actuelle.

Si les charges de fonctionnement liées à l'augmentation du nombre de fonctionnaires territoriaux, hors transferts de compétences, jouent pour beaucoup dans les difficultés de certaines collectivités – il ne faut pas s'en cacher –, il n'en demeure pas moins que les nouvelles charges sociales pèsent de plus en plus lourd sur les budgets départementaux.

Le rapport Jamet a identifié quatre critères pertinents de fragilité des finances départementales : la part des personnes âgées de plus de soixante-quinze ans dans la population ne peut que progresser, ce dont il faut au demeurant se réjouir, le taux de chômage, le revenu moyen des ménages et la densité de la population. Il a également souligné les nombreuses contraintes, parfois extérieures, auxquelles doivent faire face les conseils généraux : normalisation excessive, outils ou référentiels non adaptés, difficulté à communiquer avec leurs partenaires institutionnels ou à leur diffuser des informations, etc. Il conviendra donc de traiter dans les meilleurs délais ces sujets afin d'améliorer l'action publique locale et de réaliser des économies d'échelle.

D'ores et déjà, le rapport de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation trace des pistes de réflexion intéressantes. Je tiens d'ailleurs à saluer l'excellent travail de nos quatre collègues rapporteurs, Alain Lambert, Yves Détraigne, Jacques Mézard et Bruno Sido, ce dernier ayant plus particulièrement traité de l'optimisation des moyens des départements, ce que l'on comprend au vu des responsabilités importantes qu'il exerce au sein de l'Assemblée des départements de France, l'ADF.

La piste de la mutualisation, telle qu'elle est préconisée dans le rapport, doit être approfondie, car elle permet de dégager des marges de manœuvre importantes.

Certains conseils généraux ont déjà mis en place de telles démarches par voie conventionnelle, par exemple dans le domaine de la gestion des agents techniciens et ouvriers spécialisés. Néanmoins, beaucoup d'autres pistes sont envisageables, notamment en ce qui concerne la restauration scolaire ou la gestion des bâtiments des cités scolaires mixtes. Sur ce dernier point, la mutualisation s'impose avec d'autant plus d'évidence que, dans quelque temps, les mêmes élus seront appelés à gérer ces équipements.

Je me réjouis que, face aux graves difficultés de nos départements, le Premier ministre ait récemment annoncé le versement d'une aide exceptionnelle dès septembre aux départements ne parvenant pas à boucler leur budget pour

l'année 2010 – ils sont à peu près une dizaine dans ce cas –, dans le cadre d'un contrat de stabilisation qui leur fixera malgré tout des objectifs.

Le Premier ministre a, en outre, annoncé officiellement l'ouverture, dès septembre, du chantier de la dépendance, avec une réforme complète du financement de l'APA, précisant que la loi serait votée avant la fin de 2010 pour que le dispositif soit opérationnel dès l'année 2011.

Il est vrai que les présidents de conseil général avaient formulé le vœu d'une mise en place rapide d'un nouveau système de financement de l'APA, compte tenu du différentiel entre les ressources transférées et les dépenses constatées, qui s'élève à plus de 3 milliards d'euros en défaveur des départements et s'aggrave considérablement d'année en année du fait du vieillissement de la population. Sans attendre septembre, les départements pourraient constituer dans les meilleurs délais un groupe de travail mettant à profit leur expérience de la gestion de l'APA pour préparer ce rendez-vous. L'UCGF est bien sûr prête à s'associer à une telle démarche.

Le Premier ministre a également confirmé l'annonce du Président de la République sur un moratoire immédiat des normes ayant des conséquences financières pour toutes les collectivités. Cette mesure était absolument nécessaire.

Enfin, en ce qui concerne la péréquation, il faut se réjouir de l'annonce d'une réforme importante des dotations et de la confirmation de la mise en place d'un nouveau système de péréquation alimenté par les droits de mutation et par la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, dont le dynamisme devrait être supérieur à celui de la taxe professionnelle. De plus, le Gouvernement n'a pas exclu la possibilité, qui devrait s'avérer intéressante, d'ouvrir aux départements les fonds de péréquation réservés aujourd'hui à d'autres catégories de collectivités territoriales.

Toutes ces mesures, arrêtées à l'occasion de la rencontre de l'Association des départements de France avec le Premier ministre, le 1^{er} juin dernier, vont incontestablement dans le bon sens. Elles devraient permettre le redressement financier des départements fragilisés et, surtout, favoriser une meilleure homogénéisation, notamment du point de vue du potentiel fiscal.

La mise en place d'un nouveau système de péréquation ou le développement de la mutualisation seront-elles des mesures suffisantes ? Rien n'est moins certain, car l'on constate, budget après budget, la baisse et, parfois, la disparition de l'épargne disponible pour les départements, concomitamment à une hausse de l'endettement.

Il faudra donc trouver, sur le moyen terme, des solutions à la fois structurelles et pérennes. Pour y parvenir, la concertation entre le Gouvernement et les associations représentatives des départements et des collectivités territoriales en général est plus que jamais nécessaire.

Si la constitution d'un groupe de travail sur la gestion de l'APA est envisagée, l'ouverture du chantier de la dépendance, prévue en septembre, devra elle aussi se préparer dans la concertation la plus totale pour aboutir à des solutions de financement pérennes et consensuelles.

Dans la perspective de l'application définitive de la réforme des collectivités territoriales à l'horizon 2014, il est impératif que les collectivités, en particulier les départements, retrouvent une stabilité fiscale et financière si l'on veut préserver les missions essentielles de solidarité et de proximité qu'elles exercent dans les territoires.

Le groupe UMP soutiendra, bien sûr, les travaux de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation qui iront dans ce sens. (*Applaudissements sur les travées de l'UMP et au banc des commissions.*)

M. le président. La parole est à Mme Jacqueline Gourault.

Mme Jacqueline Gourault. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, j'ai été très intéressée par la lecture du rapport de MM. Lambert, Détraigne, Mézard et Sido, auxquels j'adresse mes félicitations, car leur travail sera utile à tout élu local. Ce rapport est le bienvenu et il s'inscrit dans un contexte dont plusieurs paramètres doivent être rappelés.

Premièrement, les finances publiques connaissent une crise profonde et les collectivités locales éprouveront de plus en plus de mal à trouver des financements. La nécessité de gérer au mieux s'impose donc et, de ce point de vue, la mutualisation sera un outil précieux.

Deuxièmement, on a trop souvent entendu dire, même si cela s'est calmé, que les collectivités locales étaient trop dépendantes. Or l'examen des chiffres publiés par l'Association des maires de France, l'AMF, ou par l'Assemblée des communautés de France, l'ADCF, révèle que 39 % des intercommunalités pratiquent déjà la mutualisation. Si nos collègues, dans leur rapport, estiment que ce niveau reste insuffisant, il n'est cependant pas négligeable puisque le développement de l'intercommunalité est un phénomène assez récent, remontant à la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, dite « loi Chevènement », qui a encouragé la multiplication des intercommunalités. Le fait que près de 40 % des communautés soient déjà engagées, à des degrés divers, dans des partages de services mérite d'être salué. Certes, la mutualisation doit être développée, mais je tenais malgré tout à souligner le niveau d'avancement de cette dernière.

Troisièmement, les collectivités locales assument de nouvelles missions, soit du fait de la décentralisation, soit du fait de l'apparition de nouveaux services. Je citerai l'exemple, très important pour le monde rural, des services publics d'assainissement non collectif, les SPANC. Dans ce domaine, la mutualisation s'est rapidement mise en place parce que, bien souvent, les communautés rurales ne peuvent pas supporter seules l'embauche d'une personne. La solution de la mutualisation s'est donc imposée pour assurer des services nouveaux à la population.

Quatrièmement, nous observons un recul de l'assistance des services de l'État aux collectivités territoriales : d'autres orateurs ont évoqué avant moi cet état de fait, mais je tenais à le souligner également. Prenons l'exemple des ex-directions départementales de l'équipement, les DDE, qui jouaient un rôle très important auprès des communes rurales : leur intervention s'est beaucoup réduite et nous voyons se profiler des difficultés pour assurer l'instruction des permis de construire, en raison de la diminution des effectifs des DDE. Cette charge incombera, bien sûr, aux collectivités territoriales, en particulier aux communes et aux intercommunalités. Là encore, la mutualisation est absolument impérative : les dossiers ne pourront pas toujours être traités par la commune et seront le plus souvent pris en charge par l'intercommunalité.

Nous discutons de la mutualisation des moyens des collectivités territoriales au moment où le Sénat va examiner en deuxième lecture le projet de loi de réforme des collectivités territoriales. La parution de ce rapport d'information est donc particulièrement opportune.

Comme MM. les rapporteurs le soulignent, mutualisation et intercommunalité sont des notions siamoises. Il faut donc continuer à aider les communes et les intercommunalités à développer la mutualisation.

Chacun sait que la mutualisation peut être de deux natures différentes : descendante – les moyens de l'intercommunalité sont mis au service des communes – ou ascendante – les communes contribuent, par la mise à disposition de leurs moyens, au plein succès d'une intercommunalité.

Pendant un certain temps, il a existé des difficultés dans un sens, et pas dans l'autre. Ce problème étant réglé, il faut maintenant opter pragmatiquement, selon les compétences concernées, et donc selon les services, pour une mutualisation ascendante ou pour une mutualisation descendante. Ce choix est important, car il permettra de garantir l'efficacité, la proximité et la bonne gestion des services publics.

Le rapport signale également que la mutualisation facilite le développement de l'esprit et de l'action intercommunaux. Ce point est primordial.

L'intercommunalité favorise déjà une meilleure compréhension des élus entre eux. Bien des mésententes et des *a priori* ont été atténués par le fait que les différents acteurs ont appris à travailler ensemble : ils se rendent ainsi compte qu'ils ont beaucoup plus de points communs qu'ils ne le croyaient initialement, qu'ils partagent les mêmes soucis et les mêmes problèmes, et ils reviennent sur les préventions qu'ils éprouvaient les uns envers les autres. La mutualisation renforce davantage cette meilleure compréhension.

Je sais d'expérience qu'il est important, par exemple, d'organiser très régulièrement des réunions entre les directeurs généraux des services, les DGS, de toutes les communes réunies au sein d'une même intercommunalité, et ce même si les services ne sont pas mutualisés. On développera d'autant mieux l'esprit et l'action intercommunaux que l'on créera des relations permanentes entre les différents DGS et que l'on ne se contentera pas de travailler avec les seuls services de l'intercommunalité.

Messieurs les rapporteurs, j'ai été très intéressée par certaines de vos propositions. Je pense à celle qui vise à permettre aux communes membres d'un même EPCI de mutualiser leurs agents pour l'exercice des missions de service public dont la compétence ne lui a pas été transférée. Cette disposition s'inscrit dans le prolongement des arguments que je viens d'exposer.

Je pense également à la création d'un « coefficient d'intégration fonctionnelle » calculé en fonction des services mutualisés. Je rappelle que cette idée d'instituer un dispositif de bonus-malus selon le degré de mutualisation avait été émise par notre collègue M. Dallier qui, dans son rapport d'octobre 2006 fait au nom de l'Observatoire de la décentralisation du Sénat, proposait d'« introduire dans le calcul de la DGF des EPCI à fiscalité propre un nouveau critère appelé « le coefficient d'intégration fonctionnelle », mesurant le degré de mutualisation des services entre l'EPCI et ses communes membres », le tout à enveloppe constante, monsieur le secrétaire d'État, le bonus devant compenser le malus.

Je pense, enfin, à la proposition qui vise à poser le principe d'un débat annuel d'orientation budgétaire entre les responsables de l'EPCI et ceux des communes membres, et à exiger que, à cette occasion, soit inscrit à l'ordre du jour l'examen d'un schéma de mutualisation des services.

Cette dernière proposition est d'autant plus intéressante que les communes doivent faire un effort pour discuter de leurs budgets respectifs à l'intérieur de l'intercommunalité. Aujourd'hui, il est impossible d'imaginer, même si chacun reste maître chez soi, que les budgets communaux des communes membres d'une intercommunalité soient votés sans un minimum de concertation avec les autres communes membres de l'intercommunalité. La situation des communes entre elles est un peu similaire à celle de la France par rapport aux autres pays membres de l'Union européenne.

Ayant épuisé mon temps de parole, je poserai, en conclusion, trois questions à MM. les rapporteurs et à M. le secrétaire d'État.

Premièrement, la coopération horizontale mérite d'être développée. Ne faudrait-il pas la favoriser ?

Deuxièmement, il existe un dispositif de groupements de commandes et il faudrait légiférer ou réglementer pour le rendre plus souple. Pourquoi ne pas envisager d'aller jusqu'aux centrales d'achat que certains appellent de leurs vœux ?

Troisièmement, ne conviendrait-il pas, comme l'a déjà suggéré un des orateurs, de préciser la notion communautaire de service non économique d'intérêt général, afin de ne pas freiner la mutualisation ? (*Applaudissements sur les travées de l'Union centriste, du groupe socialiste et au banc des commissions.*)

M. le président. La parole est à M. François Fortassin.

M. François Fortassin. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, depuis de nombreuses années, les collectivités sont confrontées à des défis de plus en plus lourds, qu'elles peinent à relever.

Plusieurs raisons expliquent ce phénomène.

Les dernières lois de décentralisation n'ont pas permis le transfert des moyens nécessaires à l'accomplissement des missions, toujours plus importantes.

Par ailleurs, force est de constater que le désengagement de l'État s'est accentué, tant pour des raisons budgétaires que pour des raisons de politique nationale. On fait peser sur les collectivités les charges que l'État ne peut plus ou ne veut plus assumer, à savoir un éventail toujours plus large de services et de prestations, par ailleurs particulièrement coûteux, répondant aux besoins et aux attentes de nos concitoyens.

Le désengagement de l'État contraint souvent les collectivités à se substituer à lui, et l'évaporation des services déconcentrés de l'État oblige régulièrement ces dernières à intervenir à sa place.

Cela s'est traduit par une augmentation très forte – de l'ordre de 100 milliards d'euros par an – et constante des dépenses. Depuis les premières lois de décentralisation, ces dépenses ont progressé plus rapidement que le produit intérieur brut, hors transfert de compétences. Cette évolution a connu plusieurs phases : forte croissance d'environ 3,5 % par an entre 1980 et 1991, ralentissement entre 1991 et 1998, puis reprise de la hausse au cours des dix dernières années.

Même s'il s'agit d'un lieu commun, il convient de rappeler que les collectivités locales sont les principales contributrices de l'investissement public. Elles y consacrent 20 % de leurs dépenses, voire plus.

Ces différents facteurs, notamment le désengagement de l'État, entraînent une forte croissance des impôts locaux : entre 1982 et 2008, le poids des recettes des collectivités locales dans le produit intérieur brut est passé de 3,6 % à 5,8 %.

Cette situation est donc relativement déséquilibrée, étant précisé, en outre, que la part de la fiscalité directe dans les finances locales diminue, la moitié des recettes provenant désormais de transferts du budget de l'État. Le lien entre les recettes et les dépenses locales se défait, ce qui est assez malsain. Certains experts estiment même que les impôts locaux sont souvent peu lisibles, économiquement inefficaces – tout le monde l'admet – et socialement injustes.

Au-delà des problèmes financiers, qu'il ne faut pas nier, un certain empilement des normes, une certaine inflation législative et réglementaire ont également une large part dans les difficultés constatées. Cela dit, mes chers collègues, n'oublions pas que nous en sommes responsables en tant que législateur, tout comme l'État l'est par ailleurs.

À ce titre, la loi relative au renforcement de la protection de l'environnement, qui introduit le principe de précaution, est une loi quasi scélérate (*Sourires sur les travées de l'UMP.*), car elle a eu pour conséquence néfaste d'accentuer les dépenses, d'accroître les exigences de nos concitoyens et de surexposer les élus face à l'appareil judiciaire. Nous aurions très bien pu nous passer de cette loi, que personne ne demandait au demeurant !

S'agissant de l'empilement des normes, nous faisons parfois preuve d'un zèle extrême et nous allons au-delà des préconisations de l'Union européenne. Ainsi, on demande à un agriculteur de détruire son pédiluve au motif que celui-ci est profond de 8 centimètres et non de 10 centimètres ! N'y-a-t-il pas là quelque chose d'aberrant ? Certes, ces tracasseries peuvent finir par s'évaporer grâce à l'« intelligence territoriale » évoquée par M. Mézard, mais ce n'est pas toujours le cas.

Enfin, je dirai un mot de l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques, l'ONEMA. Cet organisme emploie un certain nombre de cerbères galonnés et armés, qui sillonnent nos campagnes en faisant passer les élus locaux pour des délinquants parce qu'ils ont perturbé le rythme de reproduction des crapauds accoucheurs ou d'une quelconque espèce de salamandre ! (*Sourires et marques d'approbation.*)

Je présente sans doute tout cela de manière plaisante, mais la réalité l'est moins !

M. le président. Tout à fait !

M. François Fortassin. Si la solidarité sociale qui existe dans notre pays est exemplaire à l'échelle mondiale, la solidarité territoriale, au-delà des clivages politiques, peut beaucoup progresser. Certes, elle n'est pas totalement à inventer, mais elle reste largement embryonnaire.

La péréquation que nous appelons tous de nos vœux est fondée sur un grand principe : apporter plus à ceux qui ont moins. L'idée est simple, mais sa mise en œuvre exigera que l'on touche au pactole dont disposent certains de nos collègues dirigeant des collectivités et qu'ils n'entendent pas abandonner !

Nous demandons à l'État de se porter garant d'une solidarité territoriale et d'un développement harmonieux et équilibré du territoire national!

M. Yvon Collin. Très bien!

M. François Fortassin. De la même façon, qui pourrait être opposé aux pôles de compétitivité, que les fonds européens ont longtemps financés? Pourtant, ceux-ci se sont beaucoup plus développés dans des zones telles que Labège, en région toulousaine, que dans des zones telles que Berbérust-Lias, charmant patelin situé au sud de Lourdes, où il y a peu de chance qu'une telle structure s'implante un jour! (*Applaudissements.*)

M. Yvon Collin. Hélas!

M. le président. Il peut y avoir un miracle! (*Sourires.*)

Je suggère que M. Fortassin dépose une proposition de loi sur la protection de l'espèce menacée que sont les parlementaires! (*Sourires.*)

La parole est à M. René Vestri.

M. René Vestri. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, comme M. Jourdain faisait de la prose sans le savoir, j'ai pratiqué la mutualisation sans m'en rendre compte, des décennies durant, à la tête de structures communales ou intercommunales.

Pourtant, nos collègues MM. Détraigne et Mézard l'indiquent dans leur rapport sur la mutualisation des moyens dans le cadre intercommunal: « Curieusement, aucun des termes "intercommunalité" ou "intercommunal" et "mutualisation", qui figurent à de si nombreuses reprises dans nos textes législatifs et réglementaires, n'a aujourd'hui reçu l'onction de l'Académie française. »

Aussi, j'évoquerai la mutualisation qui se pratique hors des communautés de communes, des communautés d'agglomération ou des communautés urbaines.

Permettez-moi d'emblée d'apporter une précision: maire d'une petite commune de 2 007 habitants, élu d'un canton de 22 000 habitants regroupant six communes, ma latitude à mettre en œuvre la mutualisation depuis plus de vingt-cinq ans a été plus forte, sans doute, que si j'avais eu en charge une grande collectivité. Je pratiquais la mutualisation bien avant que l'on ne contraigne certaines communes à se regrouper dans des EPCI, qui éloignent les élus de la réalité du terrain. La principale raison du succès de certaines actions mutualistes qui ont précédé la possibilité de regroupement au sein des communautés de communes est à rechercher dans la motivation des élus et des agents.

L'implication des personnels, attachés à leurs villages et à leurs terroirs, a certainement été un gage de réussite: ils se sentent fortement concernés et, dans les petites communautés, l'esprit de chapelle règne moins qu'on ne le croit habituellement.

Depuis plus de vingt ans, avec mes collègues maires du canton, nous avons mis en commun des moyens financiers, des biens immobiliers et du personnel de nos établissements respectifs afin de gérer au mieux nos budgets, de réaliser des économies, de pratiquer des synergies et de mettre en place des financements croisés, plus faciles à obtenir du département, de la région, de l'État, voire de l'Europe, si l'on est plusieurs à les demander. Nous nous enorgueillissons de certains résultats positifs, mais nous avons également connu quelques désillusions.

Ainsi, les communes concernées ont profité, soit dans leurs budgets, soit dans les services offerts à la population, des avantages procurés par les économies réalisées et les moyens supplémentaires dégagés ou mis en œuvre grâce à la mutualisation telle qu'elle se pratiquait avant les regroupements forcés dans les nouvelles structures.

Cette mutualisation, qui a permis, par exemple, d'édifier sur des terrains mitoyens à deux communes l'un des plus beaux stades de mon département, géré de manière souple et efficace par une simple convention avec la commune voisine, trouve à présent ses limites puisqu'il faut désormais utiliser l'espace public autrement qu'en le mettant simplement à la disposition d'associations. Quoi qu'il en soit, cette pratique existe depuis soixante-dix ans! Nous n'avons rien inventé. Nos prédécesseurs, par pragmatisme et sans souci de formalisme superflu, se donnaient les moyens d'agir efficacement.

Leur efficacité devait aussi quelque chose au fait qu'ils se posaient moins de questions que nous et que les élus n'étaient pas suspectés par avance de tout et de n'importe quoi! Ils pratiquaient un certain laisser-faire, voire un certain laisser-aller, principe cher aux physiocrates emmenés par François Quesnay, qu'ils appliquaient à la gestion de la chose publique. Permettez-moi de vous rappeler ce que disait ce bon François Quesnay, philosophe et économiste du temps des Lumières: « Les prohibitions restreignent le travail, les taxes le renchérissement et le surchargent, les privilèges exclusifs le font dégénérer en monopole onéreux et destructeur; il ne faut donc, sur ce travail, ni prohibitions, ni taxes, ni privilèges exclusifs. »

Je vous propose de vous inspirer de ce programme pour laisser aux collectivités, quelle que soit leur taille, la liberté de s'associer pour mutualiser les moyens qu'elles jugent utiles, sans plus de formalisme.

Il y a toutefois un inconvénient à réussir la mutualisation: lorsqu'on demande des moyens complémentaires, on se les voit parfois refuser parce qu'on a su dégager des excédents!

La mutualisation est, certes, une incitation à la vertu et à la coopération, mais elle offre également une possibilité aux collectivités d'un échelon supérieur, et surtout à l'État, de moins s'engager.

La pratique mutualiste des petites communes n'est pas récompensée. J'ai lu avec attention les dispositifs proposés par MM. les rapporteurs. Je formulerai deux objections: d'une part, dans les EPCI communautaires, ce sera toujours la plus grande collectivité qui prendra l'initiative; d'autre part, ce sera toujours elle qui bénéficiera des dotations obtenues, par simple effet mécanique des pourcentages.

C'est la raison pour laquelle je vous demande de retenir l'idée d'un débat d'orientation budgétaire annuel entre les responsables des EPCI et l'ensemble des communes, proposée par nos collègues dans leur rapport, et de l'intégrer sous forme de mesure dans la réforme des collectivités territoriales.

Je m'attarderai un moment sur les services départementaux d'incendie et de secours, les SDIS. Aux termes de l'article L. 1424-3 du code général des collectivités territoriales, « les services d'incendie et de secours sont placés pour emploi sous l'autorité du maire ou du préfet, agissant dans le cadre de leurs pouvoirs respectifs de police ».

Pourtant, les députés Georges Ginesta, Bernard Derosier et Thierry Mariani ont noté dans un récent rapport: « On peut se demander s'il faut continuer à inclure la sécurité civile dans

la compétence du maire et du préfet en matière de police, alors que les SDIS sont désormais financés majoritairement par les conseils généraux. »

Ce constat est largement partagé par les membres de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation. Comme l'a rappelé M. le rapporteur Bruno Sido lors de la réunion de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation du 25 mai 2010, les missions des SDIS en matière d'incendie et de secours relèvent de l'État tandis que leur financement provient en majorité des départements.

C'est la raison pour laquelle M. Sido souhaite que le statut des SDIS et les relations de ces derniers avec l'État et les départements soient clarifiés. Mes chers collègues, une fois de plus, mutualisation ne signifie pas raison, encore moins efficacité. Aujourd'hui, les SDIS sont présidés par des élus conseillers généraux. Demain, seront-ils présidés par des conseillers territoriaux ?

Les SDIS sont financés par les conseils généraux, dont la participation est majoritaire puisqu'elle s'élève à 54 %, par les collectivités et par l'État. Tout cela est bien. Mais sous l'autorité de qui sont placés les SDIS dans l'exercice de leurs pouvoirs de police ? Sont-ils placés sous l'autorité du préfet ou du maire ? Car c'est ce que prévoit l'article L. 1424-3 du code général des collectivités que citent les auteurs du rapport. S'il y a bien une rationalisation des moyens par le financement, la mutualisation n'est pas évidente en ce qui concerne le commandement, et ceux qui décident de l'engagement des capacités sur le terrain sont souvent éloignés des lieux de sinistre ou de prévention.

Ne pourrait-on pas, avec la réforme des collectivités territoriales, décider une fois pour toutes de faire des SDIS des directions départementales placées sous l'autorité du préfet et du maire ? Il serait ainsi prévu que les SDIS s'équipent, s'entraînent et se gèrent sous la responsabilité du président du conseil général, mais qu'ils interviennent sous la direction du préfet et du maire.

M. Jean-Luc Fichet. C'est le cas !

M. René Vestri. Une telle organisation simplifierait la compréhension, l'organisation et la gestion des SDIS, devenus des directions départementales de secours et de lutte contre les incendies.

Par ailleurs, les activités portuaires des communes du littoral pourraient être mutualisées au sein d'une structure qui leur serait propre. Plutôt que de transférer ces compétences à des EPCI qui, pour certains, ont plus de superficie montagneuse à gérer que de littoral à administrer, laissons faire les personnes qui savent diriger leurs installations au profit des usagers !

Dans tous les cas de figure, une mutualisation réussie est gage d'économies et de saine gestion. Il faudrait donc inciter les collectivités à mettre en œuvre cette pratique en prévoyant, par exemple, de bonifier les excédents et de placer l'épargne née de cette mutualisation. Pourquoi ne pas inviter les organismes auprès desquels les collectivités placent leurs bénéfices à majorer les placements excédentaires, sur avis conforme des services placés sous l'autorité des trésoriers-payeurs départementaux ?

Parfois, ce ne sont pas des économies que les communes réalisent, mais elles mettent simplement en place des synergies, donc des solidarités. Cet état d'esprit, favorable à une meilleure prise en compte des besoins des contribuables et des usagers, doit être encouragé par une simplification des struc-

tures de coopération ou par un toilettage des textes qui rendent possible cette collaboration. (*Applaudissements au banc des commissions.*)

M. le président. La parole est à M. Claude Bérít-Débat.

M. Claude Bérít-Débat. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, je ne peux commencer mon intervention sur l'optimisation des moyens des collectivités territoriales sans rappeler les contraintes qui pèsent sur ces collectivités, plus particulièrement sur les intercommunalités, auxquelles je consacrerai l'essentiel de mon propos.

Je rappelle tout d'abord avec force, après un certain nombre d'orateurs, que la suppression de la taxe professionnelle, et donc de la TPU, va se traduire par une diminution des recettes fiscales, notamment pour les communautés d'agglomération – j'en préside une depuis plusieurs années – puisque c'était notre seule recette.

Le dispositif qui la remplace, outre qu'il est moins dynamique, nous éloigne des entreprises et ne nous incite pas à mettre en œuvre des politiques pouvant les attirer.

Par ailleurs, le nouveau dispositif intègre une ligne « fiscalité des ménages », ce qui signifie que ces derniers financeront désormais les opérations menées par les communautés d'agglomération, ce qui n'était pas le cas jusqu'à présent.

Je souhaite également insister sur les contraintes qui affectent l'exercice des compétences des collectivités territoriales. En raison de ces contraintes, les collectivités sont incitées à mutualiser ou à optimiser, deux termes qui n'ont pas la même signification sur le terrain.

Je veux dire un mot du désengagement très fort de l'État. La révision générale des politiques publiques, la RGPP, et la mise en place de mesures telles que le non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite conduisent les services, désormais réorganisés, à ne plus disposer de personnel pour accompagner les politiques menées par les collectivités.

Je pense aux services de l'État auxquels nous faisons appel en matière d'urbanisme, notamment pour l'instruction des permis de construire, comme cela a été rappelé tout à l'heure, ou en matière de maîtrise d'ouvrage pour l'assainissement et l'eau. Aujourd'hui, soit ces services n'existent plus, soit les délais d'attente sont tels qu'un certain nombre de communes sont incitées à reprendre ces structures à leur compte.

On nous dit qu'il faut mutualiser. Certes, mais nous le ferons sous la contrainte. De plus, la mise en place d'une nouvelle logistique se traduira obligatoirement par des surcoûts dans la mesure où les services mutualisés étaient auparavant assurés par des fonctionnaires de l'État. Le rapport d'information le souligne : mutualisation ne signifie pas forcément moindre coût ! Les exemples qui l'attestent sont nombreux.

La communauté d'agglomération que je préside, comme beaucoup d'autres intercommunalités, a mutualisé le service des déchets ménagers, auparavant assuré par les communes, et a réengagé le personnel municipal. Cette transformation et la création d'un vrai service de déchets ménagers ont néanmoins pris un certain temps, le personnel ayant d'abord été mis à disposition.

De surcroît, nous avons dû procéder à des mises à niveau de matériels, car un certain nombre de communes, sachant que la compétence allait être mutualisée, n'avaient pas réalisé les investissements nécessaires.

Ensuite, les citoyens ont demandé la mise en place de services supplémentaires. Nous sommes ainsi passés d'une collecte simple de déchets ménagers à une collecte sélective des déchets recyclables, puis à une collecte sélective des déchets verts, puis à la mise en place de déchetteries. La prise de compétence, qui constitue, comme l'a fort bien indiqué M. Mézard, l'aboutissement ultime de la mutualisation, ne s'est absolument pas traduite par des économies d'échelle ; elle a au contraire entraîné des surcoûts, même si aujourd'hui nous avons réussi à les lisser.

Il faut donc le dire haut et fort : d'une part, le contexte est extrêmement contraint, en grande partie en raison de la politique menée par le Gouvernement aujourd'hui ; d'autre part, la mutualisation n'engendre pas forcément une réduction des coûts.

Je remercie les rapporteurs – Alain Lambert, Yves Détraigne, Jacques Mézard, Bruno Sido – de leur travail, ainsi qu'Edmond Hervé, qui a enrichi cette réflexion par sa parfaite connaissance de l'intercommunalité et des systèmes de péréquation et de mutualisation, même s'il n'est pas cosignataire du rapport d'information. Un certain nombre de propositions qui figurent dans le rapport sont intéressantes. Pourront-elles être mises en œuvre au regard des contraintes que j'ai précédemment signalées ?

Ainsi que l'a demandé M. Lambert, il faut mettre l'accent sur la sécurisation juridique, particulièrement en ce qui concerne la mutualisation ascendante. Prenons le cas de ma communauté d'agglomération : compétente pour l'aménagement des bords d'une rivière, l'Isle, elle a installé le long des berges des pistes cyclables et des jardins. Bien qu'elle n'ait pas la compétence voirie, elle est chargée de l'entretien des pistes cyclables et piétonnes, ainsi que des jardins. La communauté d'agglomération a confié l'entretien de ces espaces, notamment le balayage de la piste verte et de la voie cyclable, aux communes qui ont leurs propres services d'entretien : toutefois, le procédé n'est pas tout à fait légal.

Monsieur le secrétaire d'État, si je ne devais formuler qu'une seule demande concernant le projet de loi en cours d'examen, c'est qu'il offre une sécurité juridique à la mutualisation ascendante. Nous sommes tous à peu près d'accord sur la mutualisation descendante, pour laquelle nous trouvons des solutions, mais la mutualisation ascendante pose problème. (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste, du groupe CRC-SPG et de l'Union centriste.*)

M. le président. La parole est à M. Pierre Hérisson.

M. Pierre Hérisson. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, je remercie tout d'abord MM. les rapporteurs. Le document qu'ils ont rédigé est de nature à nous inspirer de manière très intéressante pour faire évoluer la législation dans le sens d'une meilleure optimisation et d'une plus grande mutualisation.

Le système est-il perfectible ? Pourquoi la mutualisation est-elle accueillie avec une telle frilosité ? Je cite le rapport : « Les seigneurs qui, au temps de la féodalité, rassemblaient les armées de leurs vassaux, ne la pratiquaient-ils pas déjà ? L'union des communautés villageoises contre le brigandage n'était-elle pas une forme de mutualisation ? » J'espère que le brigandage a disparu ! Pourtant, à entendre les propos de certains de nos collègues sur les injustices et les irrégularités qui existent, nous pourrions manifester, si nous les recherchions, trouver des formes modernes de brigandage... Mais là n'est pas le sujet !

Comme le soulignent les auteurs du rapport, l'intercommunalité et la mutualisation visent « à assurer des services qu'une collectivité n'a pas ou plus les moyens d'accomplir seule » et « à améliorer les services existants ».

L'optimisation et la mutualisation, messieurs les rapporteurs, devraient permettre de donner une ambition et un souffle nouveaux. J'entends beaucoup parler de péréquation. Ne serait-il pas logique que, sur certains points au moins, nous allions vers une meilleure cohérence territoriale et une plus grande harmonisation fiscale ?

La suppression de la taxe professionnelle, qui était l'impôt unique, impose l'ouverture d'un débat sur la fiscalité que nous souhaitons mettre en place afin de fixer non seulement les grands équilibres, mais également les moyens d'y parvenir.

Je voudrais citer l'exemple de la communauté d'agglomération d'Annecy, à laquelle j'appartiens : la ville-centre a un taux de fiscalité – taxe d'habitation et taxe foncière sur les propriétés bâties – supérieur à 16 %, alors que certaines communes membres de l'intercommunalité ont une fiscalité inférieure à 7 %. Comment faire dans ce cas puisque nous allons vers une fiscalité locale partagée, mixte ou mutualisée, selon les différents noms qui lui sont donnés ?

Nous ne pouvons pas lancer le débat, ou du moins faire évoluer la péréquation, si nous ne nous penchons pas sur ce problème. Il faut essayer de trouver les moyens d'aller vers l'harmonisation en tenant compte des obligations et des contraintes législatives, normatives et réglementaires, avec pour objectif le taux unique à terme.

Monsieur le secrétaire d'État, l'harmonisation, qui est en marche, est l'un des sujets que le projet de loi devra traiter. Il faudra prévoir un calendrier évitant les évolutions trop rapides, les chocs et, bien entendu, les polémiques qui pourraient s'ensuivre.

Par ailleurs, il faut rassembler dans des syndicats mixtes des collectivités faisant partie d'un périmètre territorial cohérent et pertinent, pour une gestion commune optimisée d'un certain nombre de services : l'eau, l'assainissement, les déchets, les transports publics de voyageurs.

En matière de transports publics, sans exclure les agglomérations qui, de par la loi d'orientation des transports intérieurs, bénéficient d'une autonomie d'organisation de transports, il faut prévoir cette gestion en relation avec les départements, qui ont reçu cette compétence, mais qui l'utilisent de manière plus ou moins égale selon le type de territoires – ruraux, péri-urbains –, et souvent sans connexion suffisante avec les services urbains organisés.

Je rappelle que la réussite de La Poste est due au tarif unique du timbre : que vous écriviez à votre voisin ou à une personne habitant à l'autre bout du pays, l'affranchissement est le même.

Pour des collectivités situées sur un territoire cohérent, qui ont décidé de se regrouper pour leur avenir, la logique est donc d'aller vers l'harmonisation, grâce aux syndicats mixtes et aux intercommunalités, et vers un tarif unique des services.

Certaines communes ont des taux de fiscalité bas, qui s'expliquent par l'absence de services, les communes en question n'ayant pas ou plus les moyens d'organiser ces derniers.

Mais nous ne devons pas oublier que d'autres communes ont des taux de fiscalité bas parce qu'elles ont eu une bonne gestion, qu'elles ont été très attentives aux dépenses de

fonctionnement, qu'elles ont choisi de privilégier l'investissement et qu'elles sont allées vers des intercommunalités intelligentes, au périmètre territorialement cohérent, constituées d'un mélange entre communes à gros moyens, ayant d'importantes assiettes fiscales ou techniques – volume d'eau, tonnage des déchets, densité des transports à organiser, notamment scolaires –, et communes moins bien dotées.

Monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, tous ces problèmes méritent une analyse approfondie. Le rapport d'information de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation a le grand mérite de nous éclairer avant d'aborder un projet de loi rendu indispensable par la suppression, que nous avons largement soutenue sur ces travées, de la taxe professionnelle, suppression qui rend nécessaire une évolution urgente vers une harmonisation fiscale dont j'ai essayé d'ébaucher les grandes lignes aujourd'hui. (*Applaudissements sur les travées de l'UMP, ainsi que sur certaines travées du RDSE.*)

M. le président. La parole est à M. Jean-Luc Fichet.

M. Jean-Luc Fichet. Monsieur le président, mes chers collègues, avec ce Gouvernement, nous ne sommes pas à un paradoxe près ! Nous défendons aujourd'hui dans l'hémicycle, grâce au formidable travail de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, l'idée de développer la mutualisation dans les politiques territoriales. Or tout a été mis en œuvre par le pouvoir actuel pour que cette mutualisation, qui existait, disparaisse !

Il est d'ailleurs intéressant de comparer les propositions essentielles que contient le rapport de la délégation pour améliorer les politiques publiques avec celles qui sont mises en œuvre par le Président de la République et qui ont pour seul objectif de réduire à néant ces mêmes politiques publiques.

Ce débat ne peut être détaché du contexte dans lequel il se déroule. La vie des collectivités territoriales est aujourd'hui bouleversée par les projets du Gouvernement. Le projet de loi de réforme des collectivités territoriales est injuste, recentralisateur et inefficace.

J'en viens à notre débat.

Messieurs les rapporteurs, vous définissez la mutualisation des moyens des collectivités territoriales comme « la mise en place, temporaire ou pérenne, d'une logistique commune à deux ou plusieurs collectivités ». Où est la nouveauté ? Vous n'inventez rien ! Il faudrait plutôt dénoncer la mise à mal des mutualisations existantes.

Prenons l'exemple de l'expertise au service des collectivités. La réduction, sans contrepartie, que l'on fait subir aux services déconcentrés – je pense notamment aux directions départementales de l'équipement – fait aujourd'hui revenir sur le devant de la scène l'idée d'une mutualisation de l'expertise.

De fait, disposer d'une étude neutre et impartiale des projets est essentiel à la dynamique des collectivités territoriales et à leur bonne gestion. Nous souhaitons tous ici la mise en place de politiques mutualisées au service de l'intérêt général, mais, comme l'a précisé Edmond Hervé, de nombreuses collectivités n'auront pas la capacité « de se doter de certains services experts pour jouer leur rôle de maîtrise d'ouvrage ». Malheureusement, les élus locaux que nous sommes sont confrontés à ce manque d'expertise neutre et impartiale depuis que les services de l'État ne jouent plus ce rôle essentiel.

Je retiens donc de la proposition de M. Hervé l'idée « de créer entre les collectivités des services d'expertise pour venir en aide aux petites collectivités dans trois domaines : la fiscalité, l'environnement et l'urbanisme ».

Le projet de loi de réforme des collectivités territoriales permet au département de contribuer au financement des opérations dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par les communes ou leurs groupements, et c'est là un point positif.

Mais nous devons aller plus loin. Cette expertise doit être non seulement neutre et indépendante, ainsi que je l'ai souligné, mais également accessible à l'ensemble des collectivités pour lesquelles le fait de contractualiser de manière récurrente avec un cabinet de conseil privé a un coût important, voire exorbitant. Il faut donc recréer un service d'expertise neutre pour assister les collectivités.

Je voudrais parler ici du désarroi des élus dans leurs relations vis-à-vis d'entreprises multinationales avec lesquelles, en l'absence de tiers objectif, ils signent des contrats parfois léonins. Les collectivités territoriales sont sans protection quand les entreprises viennent « se partager le gâteau » sur leur dos.

On le voit dans nos communes avec les contrats d'affermage en matière d'assainissement, de gestion de l'eau potable ou des ordures ménagères. Aujourd'hui, ces contrats sont la seule solution dont disposent ces collectivités. Or elles sont démunies face aux entreprises concernées qui, il faut le dire, se sont bien souvent réparti le territoire.

La commune a beau vouloir lancer un nouvel appel d'offres en cas de renouvellement du contrat, ce n'est pas elle, en définitive, qui a la haute main sur cette question. Or la mutualisation pourrait s'entendre comme une régie, afin que les collectivités se voient offrir une véritable alternative et que soient réunies les conditions d'une vraie concurrence.

Je me félicite de ce que les rapporteurs ne fassent pas de la nécessité de réaliser des économies d'échelle l'objectif premier de la mutualisation. La mutualisation peut et doit favoriser l'optimisation des coûts, mais elle n'est pas la réponse à la crise financière.

Je souhaiterais enfin élargir la réflexion à la mutualisation des moyens autour d'un projet politique. La mutualisation en matière d'administration territoriale est un concept très fort. Il s'agit non plus d'être les uns à côté des autres, mais bien d'être tous intéressés par ce que fait l'autre. Il s'agit d'une authentique solidarité territoriale. C'est cela qui a été à l'origine de l'intercommunalité et c'est cela qui permet de dépasser les rivalités entre communes.

Cependant, il faut prendre garde : la mutualisation ne peut pas être un pansement destiné à couvrir les manquements de l'État.

On le voit, par exemple, pour la mise en place du haut débit sur tout le territoire : la liaison numérique est devenue une nécessité de service public et, pourtant, l'État ne joue pas son rôle en la matière. Dans les agglomérations attractives, les opérateurs privés se précipitent, mais il n'en va pas de même dans les zones les plus éloignées. Lâchées par l'État et par les opérateurs privés, les communes ne peuvent pas financer seules cette nouvelle charge. C'est alors que la mutualisation se met en œuvre. On le constate dans le Finistère, avec le projet haut débit du département.

La mutualisation qui s'impose par défaut est toujours regrettable. Or j'estime que la mutualisation peut être pour les responsables des collectivités territoriales une nouvelle façon de penser. Il s'agit de travailler mieux et au plus près des besoins. Il s'agit de donner un avenir à chacune des collectivités. Il ne s'agit pas, pour les communes périphériques ou éloignées, de se défier de la ville-centre, mais plutôt de se donner les moyens de mieux travailler ensemble et de faire émerger ce qu'il y a de plus fort dans chaque entité.

La mutualisation doit s'apprécier entre tous les niveaux de collectivités. Notre réflexion dépasse la seule vision intercommunale et ne doit pas s'arrêter à un niveau territorial. Ce débat doit se poursuivre... si le Gouvernement nous en donne les moyens! (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste et du groupe CRC-SPG.*)

M. le président. La parole est à M. Claude Jeannerot.

M. Claude Jeannerot. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, je tiens d'abord à saluer le travail de la délégation et à rendre hommage à son président, Alain Lambert, pour son engagement consensuel.

Ce débat sur l'optimisation des moyens des collectivités territoriales semble d'une brûlante et cruelle actualité pour l'ensemble de celles-ci, et tout particulièrement pour les départements. C'est du moins ce qui apparaît en première analyse, au regard du contexte. Toutefois, si la mutualisation des moyens est sans doute une voie à explorer, elle est loin de constituer une réponse aux problèmes d'aujourd'hui.

Permettez-moi, mes chers collègues, d'évoquer la situation du département dont je préside le conseil général, le Doubs. À bien des égards, j'en ai la conviction, sa situation est en effet emblématique des risques et des difficultés que connaissent actuellement nos territoires départementaux.

Jusqu'à l'apparition de la crise, mon département a su faire face tant bien que mal, comme les autres, à ses dépenses obligatoires ressortissant au champ des solidarités sociales. Depuis, la chute des recettes et la hausse exponentielle des dépenses rendent l'équation impossible.

Pourtant, les trois allocations individuelles – APA, PCH, RSA – dont le versement incombe aux départements relèvent à l'évidence d'un enjeu de solidarité majeur et sans doute préalable à tous les autres puisque ces allocations conditionnent le minimum vital des personnes les plus fragiles. C'est pourquoi chacun s'accorde à reconnaître le caractère nécessairement national – j'insiste sur ce point – de cette solidarité. Elle est en effet au fondement de notre pacte républicain! Or son financement repose aujourd'hui de plus en plus sur les contributions du contribuable local.

Puisqu'on veut évoquer la mutualisation comme une solution possible pour les finances locales, le premier devoir de mutualisation ne serait-il pas d'organiser au niveau national les conditions de cette solidarité plutôt que de la transférer sans moyens correspondants à des collectivités qui seront bientôt complètement exsangues?

Au-delà du caractère par définition injuste et inéquitable du système – c'est évidemment suffisant pour le condamner –, les conséquences de cette situation sont désastreuses pour les territoires. Ces conséquences, vous les connaissez: les inégalités se creusent aussi bien en termes sociaux qu'en termes territoriaux et il devient de plus en plus difficile d'assurer l'entretien de nos collèges ou de nos routes. Et que dire de

nos compétences facultatives, qui remplissent pourtant une fonction décisive, au service de la cohésion sociale ou du développement économique de nos territoires?

J'illustrerai mon propos de deux chiffres significatifs concernant le département du Doubs: en 2009, la charge nette des trois allocations de solidarité pour le département a été de l'ordre de 55 millions d'euros; depuis 2005, l'écart cumulé représente 150 millions d'euros, soit l'équivalent de huit collèges neufs!

Pourtant, avec Jean-Pierre Raffarin, la décentralisation semblait avoir franchi une étape irréversible lorsque avait été gravé dans la Constitution le principe de la compensation à l'euro près des charges transférées: aux termes de l'article 72-2, « tout transfert de compétences entre l'État et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice ».

Or le transfert des compétences sociales aux départements s'est affranchi de ce principe constitutionnel. Plus personne ne conteste l'asphyxie financière de nos départements. Ce constat dépasse aujourd'hui les clivages politiques et fait consensus. Le président du conseil général de Haute-Loire, Gérard Roche, a d'ailleurs souligné qu'il s'agissait non pas d'un combat entre la droite et la gauche, mais d'un combat contre un État central qui a voté des lois qu'il est incapable de financer. Comment ne pas être d'accord avec lui?

Quelles sont donc les solutions proposées face à l'asphyxie des finances locales? La mutualisation constitue-t-elle une réponse? À l'évidence, non. La mutualisation la plus efficace et la plus radicale, c'est celle qui garantit, outre l'optimisation, les conditions de l'équité et de l'efficacité sociale, c'est-à-dire la péréquation entre les territoires. Réalisons d'abord les conditions de cette justice préalable: il sera bien temps, ensuite, de rechercher les voies de progrès en direction d'une mutualisation plus effective.

Au service de cette justice de base, je propose, à titre de contribution, deux voies. La première, je l'ai indiqué, passe par une refonte des règles de la solidarité nationale. La seconde – je n'aurai pas le temps de l'exposer en cet instant, mais j'y reviendrai dans la suite du débat – passe par une réflexion sur les conséquences de la suppression de la taxe professionnelle, suppression qui se traduit par l'abolition de toute autonomie fiscale pour nos collectivités.

Mes chers collègues, oui, les voies de la mutualisation méritent d'être empruntées dès lors qu'elles permettent optimisation et efficacité renforcée. Mais cela n'aura de sens que si des prérequis sont satisfaits, à savoir l'organisation d'une justice élémentaire dans la répartition des ressources. À défaut, cette affaire de mutualisation risque fort de devenir un leurre, aussi dérisoire qu'inutile. (*Très bien! et applaudissements sur les travées du groupe socialiste et du groupe CRC-SPG.*)

M. le président. La parole est à M. le secrétaire d'État.

M. Alain Marleix, secrétaire d'État à l'intérieur et aux collectivités territoriales. Monsieur le président, monsieur le président de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, messieurs les rapporteurs, monsieur Hervé – permettez-moi de citer votre nom, même si vous n'avez pas souhaité être rapporteur –, mesdames, messieurs les sénateurs, l'initiative de ce débat est particulièrement heureuse puisqu'elle intervient quelques semaines après les conclusions de la conférence sur les déficits publics, quelques jours avant la

deuxième lecture par votre assemblée du projet de loi de réforme des collectivités territoriales et quelques jours aussi avant le débat d'orientation budgétaire.

Ce débat se tient également dans un contexte particulier pour nos finances publiques, qui nécessite un effort partagé de maîtrise des dépenses.

À l'évidence, la question de l'optimisation des moyens des collectivités territoriales est d'une actualité particulière et appelle un éventail de réponses concrètes. Je vous remercie d'ailleurs d'avoir pris l'initiative de ce débat, qui va permettre, j'en suis persuadé, de progresser dans cette voie prometteuse. J'ai du reste enregistré beaucoup de propositions positives ce matin ; bien entendu, le Gouvernement s'efforcera d'en tenir le plus grand compte.

J'ai délibérément parlé d'éventail de réponses concrètes, car les moyens des collectivités territoriales présentent de multiples formes, qui appelleront des solutions spécifiques. C'est pourquoi je souhaiterais d'abord évoquer avec vous la question des ressources, avant d'en venir à la mutualisation, sur laquelle le rapport de votre délégation apporte un précieux éclairage.

Une réflexion sur l'optimisation des moyens doit nécessairement aborder la question des ressources financières. À cet égard, je rappelle très brièvement les apports du groupe de travail sur la maîtrise de la dépense locale, coprésidé par Gilles Carrez, député, rapporteur général de la commission des finances de l'Assemblée nationale, et le préfet Michel Thenault, qui ont conclu leur rapport en formulant plusieurs constats marquants.

Premièrement, hors décentralisation, les dépenses locales ont augmenté plus vite que le produit intérieur brut jusqu'au milieu des années quatre-vingt-dix et, par la suite, à un rythme plus proche du PIB.

Deuxièmement, s'agissant toujours des dépenses, les disparités sont importantes au sein d'un même niveau de collectivités. Par exemple, le ratio de la dépense par habitant varie de 1 à 3 entre les 10 % de communes les moins dépensières et les 10 % les plus dépensières.

Troisièmement, il existe surtout une forte corrélation entre le niveau de ressources d'une collectivité et sa dépense par habitant. Ainsi, 62 % des écarts de dépenses entre deux communes s'expliquent par des écarts de niveau de recettes, les écarts de charges et les différences de choix politiques venant après.

À la lumière de ce rapport, il y a donc manifestement des marges de réduction de la dépense locale, mais celles-ci ne vont pas sans certaines conditions.

C'est dans ce contexte que la conférence sur les déficits publics s'est conclue sur la nécessité de prendre plusieurs mesures majeures pour les prochaines années.

Tout d'abord, comme le préconisent les auteurs de ce rapport, les concours financiers de l'État aux collectivités locales seront gelés en valeur à partir du budget triennal 2011-2013. Parallèlement, la péréquation sur les dotations de l'État sera renforcée.

Ensuite, la dynamique des dépenses sociales dans les départements ruraux devra être traitée par un renforcement de la péréquation et sera examinée en priorité dans le cadre de la réforme de la dépendance.

Enfin, et je réponds là à M. Dufaut, un moratoire sera appliqué immédiatement sur les normes réglementaires concernant les collectivités locales, en dehors d'éventuelles normes internationales d'application obligatoire. À cet effet, le rôle de la commission consultative d'évaluation des normes, la CCEN, sera renforcé. Voilà qui est de nature à rassurer M. Fortassin. Je profite d'ailleurs de cette occasion pour rendre hommage à Alain Lambert, qui joue, en tant que président de la CCEN, un rôle éminent dans cette instance, très importante pour l'avenir des finances de nos collectivités territoriales.

Il est clair que ces mesures vont non seulement contribuer à l'optimisation des ressources, mais également répondre à certaines contraintes de gestion des collectivités territoriales. Toutefois, il faut aller plus loin et doter les collectivités territoriales d'outils performants de gestion mutualisée.

C'est toute l'ambition du rapport d'information sur la mutualisation des moyens des collectivités territoriales. J'ai pris connaissance avec beaucoup d'intérêt des propositions que vous avez collectivement formulées en matière de mutualisation de moyens et de services, en particulier dans le cadre intercommunal, mais aussi au niveau des conseils généraux.

Comme la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation, le Gouvernement souhaite agir, et agir vite, que ce soit pour élargir les possibilités de mutualisations dites « verticales », au sein du bloc communal, entre les EPCI et leurs communes membres, pour favoriser entre les départements et entre les régions le recours à des mutualisations conventionnelles de type horizontal, pour élargir les mutualisations aux domaines des services fonctionnels au-delà des compétences exercées, ou encore pour sécuriser le développement des mutualisations au regard des exigences communautaires.

Croyez bien que le Gouvernement sera à vos côtés pour apporter aux collectivités territoriales les outils nécessaires. Vous le voyez, cher Alain Lambert, nous sommes loin d'avoir une attitude timorée en la matière.

Je crois cependant nécessaire de clarifier ce que nous souhaitons s'agissant de la mutualisation intercommunale. Je lis dans le rapport d'information, sous la plume de MM. Détraigne et Mézard, que « la mutualisation doit compléter l'intercommunalité, elle ne doit ni la concurrencer, ni s'y substituer ». Voilà qui plaide, à mon avis, en faveur d'une mutualisation menée de préférence au niveau de la structure intercommunale.

Cette ambition partagée de progresser dans la mutualisation, nous allons la mettre en œuvre très concrètement.

Le Premier ministre a souhaité lancer un travail concerté avec l'Assemblée des départements de France sur la question de la situation financière des départements. Un groupe de travail traitera de la question des mutualisations, une question que Pierre Jamet, directeur général des services du conseil général du Rhône, a particulièrement développée dans le rapport qu'il a remis au Premier ministre.

Là encore, les pistes sont multiples ; je mentionnerai les mutualisations de fonctions support entre les départements et les SDIS ainsi qu'entre les SDIS eux-mêmes, point qu'a évoqué notamment M. Vestri.

La volonté du Premier ministre est de faciliter la mise en œuvre de ces préconisations. Je suis donc convaincu que nous trouverons collectivement des réponses concrètes au diagnostic posé par votre collègue Bruno Sido sur la mutualisation des moyens des conseils généraux.

Nous allons aussi et surtout développer la mutualisation grâce à la réforme des collectivités territoriales. Vous le savez, plusieurs articles ont été introduits à cette fin dans le projet de loi, parfois ici même.

Nous nous sommes fixé trois objectifs : sécuriser la mise à disposition de services, favoriser la gestion unifiée de services et organiser la mutualisation de moyens.

Ainsi, l'article 33 du projet de loi de réforme des collectivités territoriales vise à régulariser, pour être en conformité avec le droit communautaire de la concurrence, les conventions de mise à disposition de services entre les EPCI et leurs communes membres. Il a été notamment proposé d'encadrer les conditions de remboursement des frais de fonctionnement pour éviter qu'ils ne soient considérés comme la contrepartie d'une prestation de service.

Quant aux articles 34 et 34 *bis* A, ils définissent le cadre d'une mise en commun de services au profit des couples communes-intercommunalité et départements-région. Le Sénat a, là aussi, joué un rôle majeur dans l'élaboration de ce texte.

S'agissant du couple communes-intercommunalité, le Gouvernement a souhaité créer expressément, afin de garantir la sécurité juridique des initiatives locales et d'inciter à ces bonnes pratiques, le régime de mutualisation de services hors champ de compétences transférées à l'intercommunalité. Le service commun ainsi créé sera rattaché à l'intercommunalité. L'article 34 permet même à une structure intercommunale, afin de susciter des économies d'échelle, d'acquérir des biens qui seront mis à la disposition des communes pour exercer des compétences qui n'ont pas été transférées ; il s'agit là d'une mesure importante.

Par ailleurs, l'article 34 *bis* A, d'origine sénatoriale, autorise le couple départements-région à se doter de services communs et à conclure des conventions pour assurer en commun leurs missions de service public. Ces conventions ne sont pas soumises au droit commun de la concurrence, car elles respectent les critères jurisprudentiels définis par la Cour de justice de l'Union européenne en matière de marchés publics.

Vous le voyez, les modalités d'optimisation des moyens des collectivités territoriales seront mises en place très promptement et elles contribueront à répondre au souhait de cohérence territoriale émis par nombre d'entre vous, notamment par Pierre Hérisson.

D'ailleurs, le rapport de la délégation sénatoriale nous montre que ces nouvelles voies devront être mises en œuvre avec une grande célérité. C'est une obligation à la fois eu égard à la trajectoire de nos finances publiques, au regard de l'exigence de qualité des services publics locaux et vis-à-vis du citoyen.

Monsieur le président Lambert, nous serons très attentifs aux évolutions de notre droit interne. Vous avez évoqué une question tout à fait essentielle en abordant la notion de bonus-malus. Cette piste mérite d'être explorée, conformément aux conclusions de la récente conférence des déficits publics, présidée par le chef de l'État.

Permettez-moi maintenant de répondre succinctement, pour respecter le temps qui m'a été imparti, mais de manière aussi complète que possible, aux différents orateurs qui se sont exprimés.

Monsieur le sénateur Détraigne, vous proposez d'autoriser une partie des communes membres d'un EPCI à mutualiser des moyens pour exercer des compétences non transférées à l'EPCI. Je pense ne pas trahir votre pensée si je dis que nous pourrions ainsi avoir, au sein d'un même EPCI, deux régimes différents : d'une part, une mutualisation « verticale », réalisée au niveau de l'EPCI pour des compétences transférées et, d'autre part, une mutualisation « horizontale », au niveau de quelques communes volontaires pour des compétences non transférées.

Tout en comprenant l'intérêt de cette proposition, notamment pour ce qui concerne les compétences non structurantes à l'échelon intercommunal, telles que le fleurissement, je crois qu'il faut prendre garde aux freins éventuels que celle-ci pourrait constituer pour le développement des projets communautaires, tout particulièrement pour l'évolution vers un exercice plus intégré des compétences communales au sein des EPCI, source d'économies d'échelle à moyen terme.

Pour ma part, je suis persuadé que la réflexion peut et doit se poursuivre, notamment avec votre assemblée, afin que nous trouvions ensemble le bon équilibre.

Mme Beaufilet craint que la mutualisation ne conduise à la « disparition » des petites communes, dont les services seraient dissous au profit de mutualisations à l'échelon intercommunal.

Au contraire, l'article 34 du projet de loi de réforme des collectivités territoriales prévoit que les intercommunalités pourront acquérir des biens qui seront ensuite mis à disposition de leurs communes membres pour l'exercice de leurs propres compétences, comme ce pourrait être le cas, en matière de viabilité hivernale, avec l'acquisition de chasse-neige. Mon département est particulièrement concerné par ce problème important, mais je ne savais qu'il y avait autant de neige en Indre-et-Loire ! (*Sourires.*)

Mme Jacqueline Gourault. Cela arrive, tout comme dans le Loir-et-Cher !

M. Alain Marleix, secrétaire d'État. Pour ce qui est de la compensation financière des transferts de compétence, le principe en est inscrit à l'article 72-2 de la Constitution.

Les modalités de fixation de cette compensation, qui sont prévues par la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, la loi LRL, répondent à quatre principes cardinaux : une compensation intégrale ; une compensation concomitante ; une compensation contrôlée, dans la mesure où la commission consultative sur l'évaluation des charges donne son avis préalablement à tout transfert de charge ; une compensation conforme au principe constitutionnel d'autonomie financière.

La compensation financière a principalement pris la forme de transferts d'impôts.

Je rappelle que les compensations au titre de la loi LRL représenteront, en 2010, 6,3 milliards d'euros : près de 2,8 milliards d'euros pour les départements ; pratiquement 3,3 milliards d'euros pour les régions ; 124 millions d'euros pour les régions d'outre-mer, qui ne perçoivent pas de TIPP ; 27 millions d'euros pour les communes et les EPCI ; enfin, 127 millions d'euros pour le Syndicat des transports d'Île-de-France. Avec les compensations versées au titre du RMI, de l'APA et de la PCH, le total atteindra 18,5 milliards d'euros.

Pour ce qui concerne l'effort financier de l'État en faveur des collectivités territoriales, je rappellerai trois ordres de grandeur.

L'enveloppe dite « normée » des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales s'élève à 57 milliards d'euros, soit 676 millions d'euros de plus qu'en 2009. Elle progresse au rythme de l'inflation.

Si l'on prend en compte les subventions des différents ministères et la contrepartie des dégrèvements législatifs, cet effort atteint 78 milliards d'euros.

Enfin, si l'on considère la fiscalité transférée, l'effort financier total consenti par l'État est massif puisqu'il représente cette année 97,5 milliards d'euros. J'avais l'habitude de dire que c'était l'équivalent du budget de la Belgique, mais, depuis les élections de dimanche dernier dans ce pays, je crois que je vais devoir trouver une autre référence, en choisissant un pays européen un peu plus stable! (*Sourires.*)

M. Jean-Jacques Mirassou. Prenez l'Andorre! (*Nouveaux sourires.*)

M. Alain Marleix, secrétaire d'État. J'évoquerai brièvement le FCTVA, le Fonds de compensation pour la TVA, et le plan de relance.

Plus de 19 500 collectivités ont signé l'an dernier une convention avec l'État pour bénéficier du remboursement anticipé du FCTVA. Cette mesure a donc rencontré un vrai succès. Je saisis d'ailleurs l'occasion qui m'est donnée aujourd'hui pour en remercier une nouvelle fois les collectivités.

Pour l'État, cette mesure a représenté un effort supplémentaire de 3,8 milliards d'euros en 2009. M. le Premier ministre a proposé de la proroger en 2010, afin que les collectivités territoriales qui ne s'étaient pas engagées ou qui n'avaient pas pu s'engager l'an dernier puissent en bénéficier. À ce stade, 2 500 conventions supplémentaires ont été signées.

À MM. Adnot et Jeannerot, tous deux éminents présidents de conseil général, je souhaite apporter quelques éléments de prospective, car le Gouvernement n'est pas resté inactif face à la situation financière dégradée des départements.

Les conclusions du rapport de M. Pierre Jamet sur la situation financière des départements ont été discutées, le 1^{er} juin dernier, entre le Premier ministre et le président de l'Assemblée des départements de France. Plusieurs groupes de travail seront lancés, je l'ai dit, afin d'étudier les pistes de mutualisation, d'économies, d'amélioration de l'organisation des services des conseils généraux.

Un dispositif de suivi sera mis en place; les départements qui s'estimeraient en grande difficulté pourraient s'engager dans un contrat de stabilité, grâce auquel ils recevraient éventuellement une avance, moyennant un programme de stabilisation de leurs dépenses. Ainsi que M. Alain Dufaut l'a rappelé, le Premier ministre a même parlé de dotations financières complémentaires et exceptionnelles pour les départements les plus en difficulté.

Par ailleurs, la réforme de la dépendance, qui concerne directement l'APA, sera lancée d'ici à la fin de l'année. Il sera notamment question de son financement.

Enfin, un effort particulier sera mené en faveur de la péréquation, dont les départements les plus pauvres devraient, bien sûr, bénéficier.

Je souhaite apporter une touche d'optimisme: depuis le début de l'année, les DMTO, les droits de mutations à titre onéreux, qui représentent une recette importante pour de nombreux départements, ont augmenté, en moyenne – c'est dire que cela ne concerne pas seulement les départements les plus urbanisés –, de plus de 40 %, ce qui va tout de même dans le bon sens!

Monsieur le sénateur Edmond Hervé, vous avez précisé, de façon très pertinente, que la mutualisation pouvait revêtir des formes diverses, suivre des scénarios très différents, et qu'elle ne dépossédait pas les collectivités territoriales. Votre proposition de « conférence de la mutualisation » me paraît également fort intéressante. Enfin, comme vous, je suis très attaché au rôle et à la mission des chambres régionales des comptes, ainsi qu'à leur caractère de proximité.

En ce qui concerne la clarification des compétences des collectivités territoriales, le Gouvernement a souhaité améliorer l'efficacité de l'action des départements et des régions dans le cadre du projet de loi de réforme des collectivités territoriales. Dans cette optique, il a été proposé de leur dédier des compétences exclusives et, à titre exceptionnel, des compétences partagées. Dans ce dernier cas, un chef de file sera désigné pour coordonner les actions communes.

Le pendant de cette démarche est bien évidemment la suppression de la clause de compétence générale des départements et des régions. Cependant, pour permettre à ces deux collectivités d'intervenir ponctuellement, par exemple en cas de catastrophe naturelle, telle la tragédie que connaît aujourd'hui le Var, il est prévu de les doter d'une « capacité d'initiative », dès lors qu'il existe un intérêt public local et que nulle autre collectivité territoriale n'est compétente pour agir, l'État continuant, bien sûr et de manière tout à fait légitime, d'apporter son aide.

Madame la sénatrice Jacqueline Gourault, vous avez, à juste titre, rappelé l'importance des deux formes de la mutualisation possible entre l'intercommunalité et les communes membres: la mutualisation « descendante », de l'intercommunalité vers les communes membres, qui est plus traditionnelle et dont il convient de confirmer la pratique; la mutualisation ascendante, qui semble être – je dis bien: « semble être » – désormais autorisée par la jurisprudence européenne. Le projet de loi de réforme des collectivités territoriales renferme d'ailleurs des dispositions pour valoriser cette dernière forme de mutualisation.

Vous avez également soulevé trois questions concrètes.

Premièrement, nous devons poursuivre, comme je l'ai indiqué à M. Détraigne, la réflexion sur les champs qui pourraient être couverts par les mutualisations horizontales, sans toutefois remettre en cause l'intégration communautaire.

Deuxièmement, le code des marchés publics permet, depuis décembre 2008, de constituer des groupes de commandes, aussi bien entre les collectivités territoriales qu'entre celles-ci et leurs groupements, ou encore entre l'État, les collectivités territoriales et leurs groupements. Sans doute une telle possibilité devra-t-elle encore être encouragée.

Troisièmement, la notion de service non économique d'intérêt général relève de la jurisprudence communautaire, extrêmement restrictive sur la notion d'activité non économique. Mais le juge communautaire sait aussi être sensible à la notion d'intérêt général ou encore de service d'intérêt général. Nous avons donc bon espoir de voir les choses évoluer dans un sens favorable. Quoi qu'il en soit, nous serons prêts à

« enfoncer les portes » à Bruxelles, comme cela nous a été demandé. Soyez certains de la détermination du Gouvernement dans ce domaine.

Monsieur le sénateur François Fortassin, j'ai bien entendu votre message concernant les PER, les pôles d'excellence rurale. Comme vous le savez, pour les PER dits de deuxième génération, le résultat de l'appel d'offres est actuellement examiné par la DATAR. Je ne manquerai pas de signaler à mon collègue Michel Mercier, qui est en charge de ce dossier, la situation des Hautes-Pyrénées, où je me suis rendu voilà quelques semaines ; je conserve d'ailleurs un excellent souvenir de ce déplacement.

Je rappelle que 379 pôles d'excellence rurale ont été labellisés à ce jour, la plupart dans des départements ruraux. Les PER de deuxième génération viendront confirmer la priorité que nous accordons au développement économique de nos territoires ruraux. Il s'agit en effet d'un nouvel instrument de développement essentiellement destiné au monde rural et à ses territoires.

Monsieur le sénateur René Vestri, vous avez relayé la proposition visant à inscrire l'examen d'un schéma de mutualisation des services dans le débat annuel d'orientation budgétaire. Je suis, pour ma part, tout à fait favorable à cette idée, qui a d'ailleurs trouvé une traduction concrète dans le projet de loi de réforme des collectivités territoriales lors de son examen par l'Assemblée nationale en première lecture.

En effet, l'article 34 *bis* AA, qui résulte de l'adoption par les députés d'un amendement déposé par le rapporteur et rédigé en concertation avec le Gouvernement, prévoit l'établissement, après chaque renouvellement général des conseils municipaux, d'un rapport relatif aux mutualisations entre les services de l'EPCI à fiscalité propre et ceux des communes membres. Ce rapport comportera un projet de schéma de mutualisation des services. Il sera soumis à l'avis des communes membres, puis approuvé par l'organe délibérant. Chaque année, un bilan de l'état d'avancement du schéma sera dressé.

Cet article, monsieur Vestri, me semble donc répondre parfaitement à votre légitime préoccupation.

Monsieur le sénateur Bérít-Débat, vous avez évoqué le désengagement massif de l'État pour ce qui concerne l'aide apportée aux collectivités territoriale, en particulier en matière d'urbanisme. Je souhaiterais tempérer ce constat en rappelant que les plus petites communes bénéficient toujours de l'assistance technique fournie par les services déconcentrés de l'État (*Protestations sur les travées du groupe socialiste*) depuis la loi de 2001 portant mesures urgentes de réformes à caractère économique et financier, notamment en matière d'aide à la gestion de la voirie et à la décision en matière de politique de l'habitat.

J'ai connu une époque, monsieur le sénateur, où vous et vos amis considériez que, par le biais de ces services techniques, des pressions étaient exercées sur les collectivités territoriales ; j'y reviendrai dans un instant.

Monsieur le sénateur Pierre Hérisson, vous avez abordé la question de la mutualisation fiscale et j'ai été sensible à votre argumentation. Comme vous le savez, le projet de loi de réforme des collectivités territoriales s'est enrichi d'un article 34 *quinquies*, qui permettra de procéder à une harmonisation des taux des impôts ménages, tout comme la taxe professionnelle unique a entraîné celle des taux de taxe professionnelle. Cette unification sera mise en œuvre sur délibération concordante de l'EPCI et des communes concernées.

Monsieur Fichet, monsieur Bérít-Débat, ne faites pas un procès d'intention au Gouvernement ! Ne sont-ce pas vos amis politiques qui avaient parlé, à une certaine époque, de « tutelle technique des services de l'État », en se référant notamment aux subdivisions de la DDE ?

Plusieurs sénateurs du groupe socialiste. Il n'y en a plus !

M. Alain Marleix, secrétaire d'État. Je tiens à vous rassurer à ce sujet : dans le cadre des assises des territoires ruraux, nous avons souhaité que l'État s'engage, en secteur rural, aux côtés des collectivités territoriales, en apportant notamment un appui en matière d'ingénierie, par le biais des sous-préfets, appelés d'ailleurs autrefois « sous-préfets développeurs ». Le rôle de ces derniers sera confirmé, et les moyens techniques et financiers seront renforcés, je vous l'annonce, par des dotations spécifiques destinées à soutenir l'ingénierie locale. Je pense que, en tant qu'élus locaux, nous ne pouvons tous que nous en féliciter.

En conclusion, permettez-moi de me réjouir de la tenue de ce débat, qui constitue une première à la Haute Assemblée et illustre la qualité des travaux de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation. Je sors enrichi de cet échange, qui permettra de nourrir la réflexion du Gouvernement. (*Applaudissements sur les travées de l'UMP.*)

Débat interactif et spontané

M. le président. Mes chers collègues, nous allons procéder au débat interactif et spontané, dont la durée, qui avait été fixée à une heure par la conférence des présidents, devra être raccourcie, car je dois impérativement suspendre la séance à treize heures.

Chaque sénateur peut intervenir pour deux minutes au maximum. La délégation ou le Gouvernement peuvent répondre s'ils sont sollicités.

La parole est à M. Jean-Jacques Mirassou.

M. Jean-Jacques Mirassou. Plusieurs orateurs socialistes ont eu l'occasion de le dire, le débat auquel nous venons d'assister est en complet décalage avec la réalité.

Vous nous avez présenté, monsieur le secrétaire d'État, une vision aimable de l'évolution du fonctionnement des collectivités territoriales, en expliquant que l'optimisation de leurs moyens était une bonne chose. Vous avez porté un regard presque étranger sur la situation, comme si tout se passait pour le mieux dans le meilleur des mondes !

Or, comme l'a brillamment rappelé mon collègue Claude Jeannerot, cette optimisation ne peut s'analyser que par rapport aux précédents transferts de charge de l'État vers collectivités et, singulièrement, vers les départements.

On a évoqué tout à l'heure la montée en puissance des charges liées à l'action sociale. Dans mon département, celle-ci a représenté, sur les quatre ou cinq dernières années, quelque 400 millions d'euros.

Je n'évoquerai ni les routes nationales, transformées en routes départementales, ni le transfert de la gestion des personnels techniques, ouvriers et de services, les TOS, ou des personnels de la DDE. Toutes ces mesures ont considérablement restreint les marges de manœuvre des départements et se répercuteront inévitablement sur le fonctionnement des communes, déjà fragilisé par la suppression de la taxe professionnelle. Les départements seront obligés, encore une fois, de réduire la voilure !

Dans ces conditions, ce débat me paraît un peu surréaliste. En tout état de cause, la mutualisation de dix structures communales pauvres ne conduit jamais à la création d'une structure intercommunale riche ! Je m'étonne donc, monsieur le secrétaire d'État, que vous portiez un regard aussi indulgent sur une situation qui risque malheureusement de s'aggraver, et dans laquelle vous et vos amis politiques ont une lourde responsabilité. (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste.*)

M. le président. La parole est à M. le président de la délégation.

M. Alain Lambert, président de la délégation, rapporteur. Notre délégation n'a jamais conçu la mutualisation, qui consiste à mettre en commun des moyens matériels et humains de manière à en dégager d'autres au profit de l'action locale, comme un substitut à l'action de l'État. Nous avons simplement eu pour ambition de recenser les différents instruments de mutualisation existants et d'envisager des perspectives en la matière.

Il nous a semblé que le droit s'appliquait différemment selon les départements, en fonction du contrôle de légalité qu'y exerce chaque préfet. Afin d'homogénéiser les situations, nous avons voulu proposer des instruments qui soient utilisables sur l'ensemble du territoire.

Vous comprendrez, cher collègue Mirassou, que je ne puisse guère être convaincu du caractère surréaliste de nos débats... Tout à l'heure, l'un de nos collègues semblait penser que la mutualisation ne soulevait aucun problème juridique et que cette pratique n'était contrainte par aucune règle de droit. Or je ne suis pas certain qu'il continue longtemps à nager en plein bonheur, car, contrairement à ce qu'il pense, le cadre juridique de la mutualisation ne me paraît pas si sûr que cela.

M. le président. La parole est à Mme Jacqueline Gourault.

Mme Jacqueline Gourault. Monsieur le secrétaire d'État, je vous remercie des réponses que vous avez apportées à mes questions.

Il a été plusieurs fois question des SDIS. Or j'ai vu passer, lors de l'examen en commission du projet de loi de réforme des collectivités territoriales en vue de sa deuxième lecture par notre assemblée, un amendement relatif aux relations entre les communes et les SDIS – un thème qui m'est cher – qui m'a un peu inquiétée. Si la mutualisation entre les départements et les SDIS est sûrement une mesure intéressante, pour autant, je ne voudrais pas qu'on rompe tout lien entre ces derniers et les communes. Je rappelle que, aux termes de la loi, les maires sont membres de droit du conseil d'administration des SDIS, ne serait-ce que parce que les communes, on l'oublie trop souvent, contribuent à leur financement, au côté des conseils généraux.

Par ailleurs, monsieur le secrétaire d'État, vous avez commencé votre propos en évoquant les moyens financiers. À cet égard, le Gouvernement doit savoir que non seulement les parlementaires, mais aussi les élus locaux sont profondément déçus qu'on n'entende plus parler de clause de revoyure.

M. le président. La parole est à M. le président de la délégation.

M. Alain Lambert, président de la délégation, rapporteur. Je voudrais apporter à la question de Mme Gourault une réponse un peu encourageante au regard de la coopération horizontale.

Dans la proposition n° 1 du rapport de Bruno Sido sur la mutualisation des moyens de conseils généraux, il est indiqué que les mutualisations conventionnelles ont vocation à s'appli-

quer « entre personnes morales de droit public ». En l'espèce, nous devons faire preuve d'audace et faire évoluer dans ce sens notre législation.

À ce sujet, j'indique à M. le secrétaire d'État que, si le mot « timoré » a pu apparaître sur un document, pour ma part, je ne l'ai pas employé tout à l'heure. En effet, j'ai dit qu'il fallait se garder d'une « prudence excessive ». Je vous invite donc à faire preuve d'audace législative en la matière parce que j'ai le sentiment que la position de la Cour de justice de l'Union européenne est plus ouverte que celle de la Commission européenne. Cette dernière, qui prend connaissance de nos travaux, doit savoir que le Parlement français, sans ambiguïté aucune, est déterminé à aller de l'avant en la matière. En tout cas, chère Jacqueline Gourault, je n'ai aucun doute quant à votre propre détermination. (*Sourires.*)

M. le président. La parole est à M. le secrétaire d'État, à titre exceptionnel puisqu'une question ne donne normalement lieu qu'à une seule réponse.

M. Alain Marleix, secrétaire d'État. Avec votre permission, monsieur le président, et avec celle de M. Alain Lambert, je compléterai aussi succinctement que modestement les excellents propos qu'il vient de tenir.

Madame Gourault, il est essentiel que les communes prennent part à la gouvernance des SDIS. À ce jour, tel est le cas, puisque, comme l'a rappelé Alain Lambert, les maires siègent au conseil d'administration des SDIS et, de toute façon, dirigent les opérations de secours dans leur commune. Cet élément de proximité est en outre un moyen important pour promouvoir le volontariat. Chacun sait que, dans un certain nombre de départements, les SDIS ont du mal à recruter des volontaires. C'est pourquoi il faut valoriser leur coopération avec les communes.

S'agissant de la clause de revoyure, conformément aux engagements qu'il avait pris, le Gouvernement a remis au Parlement – le président du Luart l'a annoncé à l'ouverture de la séance – le rapport présentant des simulations sur les effets de la réforme de la taxe professionnelle, rapport préparé par Bruno Durieux, ancien ministre, et Patrick Subrémon, ancien préfet d'Indre-et-Loire. Ce rapport confirme que le Gouvernement a apporté toutes garanties aux collectivités territoriales quant au maintien de leurs niveaux de ressources à court et à moyen terme, ainsi qu'au caractère dynamique des nouvelles ressources fiscales, comme l'attestent les simulations : cela signifie qu'elles augmenteront.

Ainsi, l'autonomie financière des collectivités territoriales est respectée puisque l'essentiel de la compensation est assuré sous la forme d'impôts. De plus, cette autonomie financière devrait se renforcer à l'avenir.

En tout cas, madame la sénatrice, je vous donne rendez-vous au mois de septembre, lorsque votre commission des finances examinera le projet de loi de finances pour 2011.

M. le président. La parole est à M. Claude Jeannerot.

M. Claude Jeannerot. Monsieur le secrétaire d'État, à l'époque de la taxe professionnelle, voilà fort longtemps (*Sourires.*), il existait un outil particulièrement efficace de mutualisation et de péréquation, à savoir le fonds départemental de péréquation de la taxe professionnelle.

Comment était-il alimenté ? À qui était-il redistribué ? Je n'entrerai pas dans les détails techniques, mais il faut savoir qu'il était alimenté par les établissements dits « exceptionnels », écriés au niveau communal ou intercommunal et redistribués ensuite par le conseil général ou une commission interdépart-

tementale. Dans un département comme le mien, qui compte 594 communes, près de 500 d'entre elles en étaient bénéficiaires.

Pour certaines communes, ce fonds représentait près de 20 % de leurs capacités d'investissement. Or, compte tenu de l'incertitude qui pèse aujourd'hui sur l'avenir de ce fonds, les communes de mon département – et je ne pense pas que celui-ci soit une exception – ont dû différer leurs investissements, dans l'ignorance de ce qu'il adviendra de ce fonds.

Alors, monsieur le secrétaire d'État, puisque vous partagez notre volonté de promouvoir la mutualisation et la péréquation, rassurez-nous sur l'avenir de ce fonds.

M. le président. La parole est à M. le secrétaire d'État.

M. Alain Marleix, secrétaire d'État. Monsieur le sénateur, le Gouvernement n'a évidemment pas l'intention de supprimer ce fonds ; il souhaite simplement le recalibrer, ainsi que la loi de finances pour 2010 nous incite à le faire. Je vous annonce d'ores et déjà que le projet de loi de finances pour 2011 contiendra des dispositions relatives à ce fonds.

M. le président. La parole est à M. Éric Doligé.

M. Éric Doligé. Monsieur le secrétaire d'État, au préalable, permettez-moi de vous dire qu'il conviendra d'examiner plus attentivement les conséquences juridiques de la mutualisation entre les départements et les SDIS, notamment les conséquences sur la gestion des matériels, des bâtiments, etc.

Je veux également dire à Jacqueline Gourault que les maires, dont nous reconnaissons pleinement le rôle, sont parfaitement libres d'augmenter la participation financière des communes au SDIS. (*Mme Jacqueline Gourault s'exclame de manière amusée.*) Peut-être la loi pourrait-elle en prendre acte...

Monsieur le secrétaire d'État, vous avez plus particulièrement évoqué les problèmes financiers des départements.

Certains prétendent que l'État doit 5 milliards d'euros aux collectivités. Dans mon département, l'opposition affirme que l'État nous doit 50 millions d'euros, ce qui est faux. Compte tenu des transferts de compétences que nous avons demandés, nous devons supporter des charges supplémentaires, en raison, notamment, de la croissance des charges sociales.

Il est exact que l'État est encore redevable à l'égard des départements de quelques centaines de milliers d'euros, mais certainement pas de milliards d'euros!

Cela dit, en dépit des trois questions que je lui ai déjà posées à ce sujet, le Gouvernement ne m'a pas indiqué s'il était exact qu'il existait toujours une réserve de l'ordre de 500 à 800 millions d'euros sur le RSA « chapeau ». Si tel est le cas, ce dont je suis certain, ces fonds ne pourraient-ils pas être utilisés pour aider les quelques départements confrontés à de graves difficultés?

De plus, il me semblait que départements étaient censés bénéficier partiellement de l'augmentation de la CSG. Les masses financières en jeu ne sont pas négligeables.

Je ne voudrais pas que, du fait de manipulations budgétaires – cette formule n'a, en l'espèce, aucune connotation péjorative –, les départements se voient privés de ces fonds qui leur seraient grandement utiles pour faire face, à l'avenir, c'est-à-dire en fait dès 2011, au cinquième risque.

M. le président. La parole est à M. le secrétaire d'État.

M. Alain Marleix, secrétaire d'État. Monsieur Doligé, la question du RSA « chapeau », qui relève de la compétence de François Baroin et d'Éric Woerth, sera traitée dans le cadre

de la future discussion budgétaire, notamment lors de l'examen du prochain projet de loi de règlement. Vous obtiendrez alors des réponses très concrètes.

Quant à la mutualisation entre les départements et les SDIS, sujet qui vous est cher, elle fera l'objet d'un groupe de travail chargé d'explorer en particulier les propositions novatrices formulées dans le rapport Jamet.

M. le président. La parole est à M. Claude Bérit-Débat.

M. Claude Bérit-Débat. Monsieur le secrétaire d'État, j'ai bien écouté la réponse que vous m'avez faite tout à l'heure. Comprenez-moi bien : en faisant référence à la RGPP, au non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux, j'ai essayé de décrire le contexte contraint dans lequel s'inscrit la mutualisation. J'ai ajouté que, en matière d'urbanisme et d'assainissement, un certain nombre de communes étaient amenées aujourd'hui à pallier les carences de l'État.

Or vous vous contentez de me renvoyer à des propos qu'ont tenus certains de mes amis. Alors, je soulève à nouveau ce problème.

Pour ma part, je suis favorable à la mutualisation, mais une mutualisation volontaire, non forcée. Aujourd'hui, sous couvert de mutualisation, les élus locaux sont contraints de prendre des décisions qu'ils n'approuvent pas. Par exemple, en matière d'aide à l'assainissement, l'ingénierie publique a disparu, ce qui oblige les communes à faire appel à des prestataires privés, facteur de renchérissement du coût des opérations. Bien entendu, elles ont alors tendance à chercher à mutualiser, mais cette mutualisation se construit sur la défaillance des services de l'État.

Et il en va exactement de même pour l'instruction des permis de construire. Que vous le vouliez ou non, monsieur le secrétaire d'État, les délais sont de plus en plus longs. Les intercommunalités sont donc tentées d'imiter la commune-centre et d'instruire elles-mêmes les permis de construire. La mutualisation leur apparaît alors comme une bonne solution, mais cela coûte quand même plus cher que lorsque c'est l'État qui assure lui-même ce service.

Monsieur le secrétaire d'État, ne me faites pas dire ce que je n'ai pas voulu dire : je constate simplement que nous sommes dans un système contraint.

M. le président. La parole est à M. François Fortassin.

M. François Fortassin. On ne peut qu'être très favorable à la mutualisation. Il y a, cependant, un écueil à éviter : la mutualisation doit se traduire par une simplification et non par une complexification des procédures.

Lorsque l'État impose des normes, il est dans son rôle. Toutefois, les collectivités locales sont logiquement en droit d'attendre qu'il finance majoritairement leur mise en œuvre lorsque cela entraîne des surcoûts.

M. le président. La parole est à M. le secrétaire d'État.

M. Alain Marleix, secrétaire d'État. Monsieur Fortassin, le moratoire sur les normes a été annoncé par le Président de la République, confirmé par le Premier ministre, et je puis vous assurer qu'il sera scrupuleusement respecté.

J'ajoute que ce sujet douloureux, qu'en tant qu'élus locaux nous connaissons tous – hélas! –, a récemment fait l'objet d'une circulaire du Premier ministre.

M. le président. La parole est à M. Rachel Mazuir.

M. Rachel Mazuir. Dans le contexte actuel, le présent débat me paraît surréaliste. Il semble justifier *a posteriori* les déclarations du Président de la République, notamment à Toulon, selon lesquelles l'organisation territoriale française coûterait très cher, trop cher, tout comme les élus.

Mes chers collègues, rien ne démontre que ces allégations soient avérées. En revanche, elles ont abouti à ce qu'il y a de pire dans une démocratie : la désignation d'un bouc émissaire, en l'occurrence les élus. C'est détestable, mais aussi et surtout dangereux !

On nous parle beaucoup d'optimisation – on peut imaginer que l'on pense à une meilleure rentabilité – et de mutualisation des moyens des collectivités territoriales. Mais de quels moyens s'agit-il ?

Monsieur le secrétaire d'État, vouloir associer les élus locaux à votre démarche, à vos responsabilités face à la crise est tout à fait surprenant. Sauf à considérer que nous sommes la solution à tout – mutualisez, optimisez, et la crise disparaîtra comme par miracle ! –, ce débat me semble complètement décalé, à contretemps, à contre-emploi. Il ne s'agit que d'occuper l'esprit des sénateurs. Au-delà d'une culpabilisation des collectivités territoriales et de leurs élus, car telle est bien la réalité, la discussion d'aujourd'hui sert d'écran de fumée, mais l'objectif recherché, lui, est clair !

L'optimisation et la mutualisation, qui se sont généralisées bien avant ce débat, ne sont pas, vous l'aurez compris, ma priorité en tant que président de conseil général. L'autonomie fiscale des départements était de 43 % avant la suppression de la taxe professionnelle ; elle n'est plus aujourd'hui que de 13 %. Dans ces conditions, quelles recettes nouvelles l'État envisage-t-il d'affecter aux départements ?

M. le président. La parole est à M. le secrétaire d'État.

M. Alain Marleix, secrétaire d'État. Monsieur le sénateur, les recettes nouvelles résulteront de la réforme de la taxe professionnelle. Il s'agira de recettes plus dynamiques, parce que basées sur des normes elles-mêmes plus dynamiques. Vous en aurez la preuve dans quelques mois.

Je ne peux pas vous laisser dire que le Gouvernement stigmatise les élus au travers de la réforme des collectivités territoriales. C'est même tout le contraire, et je tiens à souligner, devant la Haute Assemblée qui les représente, que les 600 000 élus locaux français – pour la plupart des bénévoles formidables – jouent un rôle indispensable non seulement pour faire vivre la démocratie locale et de proximité, mais aussi pour assurer à notre pays un développement économique et social harmonieux. Ils sont une richesse que le Gouvernement entend préserver.

La réforme des collectivités territoriales vise, vous le savez, à supprimer l'empilement des structures, source de multiples redondances : cette spécificité française coûte cher aux contribuables et, au-delà, à la nation tout entière. Il s'agit donc d'encourager l'intercommunalité, ce qui va dans le sens de lois antérieures, notamment des lois Chevènement.

La carte de l'intercommunalité est entrée dans sa phase finale. Notre pays compte aujourd'hui 16 000 syndicats intercommunaux à vocation multiple. Si certains ont toujours leur utilité, je pense notamment à ceux qui exercent des compétences dans les domaines de l'électrification, de la gestion des eaux ou du traitement des ordures ménagères, la moitié d'entre eux subsistent alors qu'ils ont perdu toute raison d'être, qu'ils ne sont plus que des coquilles vides. Or, ces syndicats absorbent un budget de 16 milliards d'euros,

consacré, à 50 %, à des dépenses de fonctionnement ! C'est une charge considérable qui pèse sur les épaules des contribuables.

J'ai choisi cet exemple, mais je pourrais en citer d'autres. Le Gouvernement ne cherche donc en aucun cas à stigmatiser les élus. Bien au contraire, il reconnaît le rôle, l'utilité et le dévouement de ce formidable réseau d'élus locaux qui fait la richesse de notre pays.

M. le président. La parole est à M. Yves Détraigne, rapporteur.

M. Yves Détraigne, rapporteur. Monsieur Mazuir, la démarche qui a été lancée par la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation n'a pas pour objectif d'appuyer ou de valider une initiative du Gouvernement, la révision générale des politiques publiques ou une autre. Elle vise simplement à faciliter la vie des responsables des exécutifs locaux, à sécuriser les actions qui ont déjà été prises, et celles que l'on souhaiterait pouvoir prendre, en matière de mutualisation des moyens. Il s'agit de tendre vers l'optimisation des services et de rendre la tâche des élus locaux plus facile.

M. le président. La parole est à M. Jean-Luc Fichet.

M. Jean-Luc Fichet. Monsieur le secrétaire d'État, dans votre réponse aux orateurs, vous avez indiqué que c'est sous la gauche qu'avait été dénoncée la tutelle trop lourde des services de l'État sur les collectivités locales.

Il s'agit d'un temps révolu. Certes, à une époque, il n'était pas rare que l'ingénieur de la DDE et le trésorier de la commune imposent leur choix aux élus. Avec les lois de décentralisation, la situation avait changé. Les services de l'État accompagnaient les élus dans leurs décisions et jouaient le rôle de tiers objectifs. Les élus disposaient ainsi d'une bonne analyse des contrats qui leur étaient proposés au titre de la contractualisation avec des services extérieurs, des multinationales, des entreprises privées.

Or tel n'est plus le cas aujourd'hui, et je le regrette. J'entends quotidiennement des élus locaux me dire combien leur situation devient difficile. Privés de la capacité d'étudier les dossiers, ils ont le sentiment de se faire avoir.

Les syndicats intercommunaux, dont il a fort peu été question dans ce débat, ont joué leur rôle, accompli leurs missions. D'ailleurs, le syndicat intercommunal à vocation unique, le SIVU, correspondait à une forme d'optimisation et de mutualisation entre les collectivités.

Mme Jacqueline Gourault. C'est vrai !

M. Jean-Luc Fichet. Aujourd'hui, nous sommes en train de le réinventer, sous un autre angle.

Les syndicats locaux disparaissent au profit des syndicats départementaux. Ces derniers vont s'empresser de proposer aux collectivités d'embaucher des personnels qui répondront à leurs besoins en mettant en place des services d'expertise et d'ingénierie. Ils se substitueront ainsi aux services de l'État, mais ne feront pas mieux, car des difficultés apparaîtront, en raison, notamment, de l'éloignement géographique.

Monsieur le secrétaire d'État, vous avez indiqué que les sous-préfectures seraient dotées de moyens pour financer des services d'ingénierie auprès des collectivités. Pourriez-vous nous préciser quand ceux-ci se mettront en place, comment, et pour quels objectifs ?

M. le président. La parole est à M. le secrétaire d'État.

M. Alain Marleix, secrétaire d'État. Monsieur le sénateur, je suis moi-même élu local depuis longtemps. Les difficultés que vous évoquez existaient bien avant la réforme, mais elles prenaient souvent des formes différentes. Il n'était pas toujours simple de faire instruire des dossiers par les services de la DDE ou de la DDA, les délais étant souvent très longs.

J'ajoute que l'assistance technique de l'État pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire, l'ATESAT, existe toujours. C'est un instrument qu'il ne faut pas négliger, car il apporte un concours précieux à de nombreux élus.

Les intercommunalités ont vocation à fournir une aide à l'ingénierie aux plus petites communes. Ces dernières ont donc tout intérêt à se regrouper au sein d'intercommunalités. Elles peuvent ainsi disposer d'une assistance technique à laquelle elles ne pourraient prétendre si elles restaient seules, faute de disposer des moyens financiers et du capital d'intelligence économique nécessaires. Certes, les bureaux d'études sont très sollicités, les listes d'attente souvent très longues, ce qui ne facilite pas la vie des communes. Mais laissons au système le temps de se mettre en place.

J'en viens à votre question sur les sous-préfectures. Pour la première fois sans doute depuis quarante ans, pas un sous-préfet ne manque à l'appel! Nous avons pourvu tous les postes vacants dans les sous-préfectures qui, depuis plusieurs années, il faut bien le dire, avaient été, officiellement ou non, fermées. Ce fut notamment le cas à Blaye, où nous avons répondu à une demande du député de la Gironde, et dans des départements de montagne.

Ces hauts fonctionnaires ont un rôle de « sous-préfet développeur », pour reprendre une terminologie un peu ancienne, un rôle d'aide, d'assistance aux collectivités territoriales en vue de faciliter le recours à l'ingénierie, au conseil. Justifiant souvent d'une bonne expérience du terrain, ils apportent un concours très précieux. Je vous assure que, lors des mouvements, les remplacements se font désormais sans délai.

Dans le Cantal, par exemple, je prends M. Mézard à témoin, d'aucuns soutenaient que les sous-préfectures de Saint-Flour et de Mauriac allaient fermer. Eh bien, non seulement elles n'ont pas été fermées, mais il ne s'est pas écoulé vingt-quatre heures entre le départ du sous-préfet vers une autre affectation et l'arrivée de son successeur!

Et le Cantal n'est pas privilégié. Nous faisons preuve de la même célérité dans tous les départements, pour la plus grande satisfaction des maires, et nous prenons l'engagement de ne fermer aucune sous-préfecture.

M. le président. La parole est à M. Edmond Hervé.

M. Edmond Hervé. J'ai toujours pensé que, dans une République telle que la nôtre, un certain nombre de sujets devaient faire consensus, et que parmi ceux-ci figurait la décentralisation. Or je constate que, sur ce point, il y a rupture entre nous.

Ma question s'adresse plus spécialement à M. le président de la délégation, mais j'aimerais aussi connaître l'opinion de M. le secrétaire d'État.

Je crois personnellement qu'il serait important que nous puissions, de manière collective et constructive, établir un bilan du processus de décentralisation, au nom – c'est un point sur lequel nous avons eu de nombreux échanges, monsieur Lambert – de la loyauté du dialogue et de l'avenir qui lui est réservé.

Pour dresser ce bilan, une certaine objectivité est nécessaire. Monsieur le secrétaire d'État, je me permets de vous suggérer de relire la page 130 du rapport soumis à notre sagacité ainsi que ses annexes : il y est en effet écrit que la part des dépenses des départements et des régions dans le produit intérieur brut, à compétences constantes, n'a pas varié. Il ne peut pas y avoir de dialogue républicain sans un minimum de reconnaissance objective de la vérité.

C'est la raison pour laquelle, monsieur le président Lambert, j'aimerais que la délégation puisse aborder cette question du bilan, et je suis persuadé qu'un dialogue fructueux pourra s'engager entre notre assemblée et le Gouvernement.

M. le président. La parole est à M. le président de la délégation.

M. Alain Lambert, président de la délégation, rapporteur. Mon cher collègue, je me suis fait communiquer les règles qui régissent la délégation, pour être certain de vous apporter une réponse documentée.

L'alinéa 1 de l'article 17 *bis* de l'instruction générale du bureau nous donne ainsi mandat d'informer le Sénat sur l'état de la décentralisation : l'établissement d'un bilan relève donc de nos compétences. Je recommande simplement – je pense que vous en serez tout à fait d'accord – que soit défini un périmètre d'investigation précis tant le domaine est vaste. Mais ce qui compte, puisque nous faisons vivre le principe de loyauté, c'est de pouvoir travailler ensemble sur des éléments et des référentiels incontestables et de coopérer dans un environnement de confiance essentiel à la réussite de la décentralisation.

M. le président. La parole est à M. le secrétaire d'État.

M. Alain Marleix, secrétaire d'État. Je répondrai à M. Hervé que les travaux de personnalités venues de tous les horizons politiques – je pense aux rapports de MM. Mauroy, Balladur et Belot – couplés à ceux de la Cour des comptes ont permis de dresser un bilan de la politique de décentralisation de façon objective.

Le reproche que l'on peut adresser à cette dernière, c'est, pour faire court, d'avoir beaucoup ajouté sans rien retrancher! L'objet de la réforme des collectivités territoriales est précisément de clarifier et de simplifier.

Il n'est nullement question de désavouer la politique de décentralisation qui avait été engagée dans les années quatre-vingt sous l'impulsion du Président Mitterrand et de M. Mauroy, politique poursuivie et reprise par l'actuelle majorité, notamment par le gouvernement de M. Jean-Pierre Raffarin.

Aujourd'hui, le temps de la clarification et de la simplification est venu. La réforme permettra ainsi de rapprocher les collectivités de nos concitoyens.

M. le président. La parole est à M. Philippe Adnot.

M. Philippe Adnot. Monsieur le secrétaire d'État, je formulerai deux observations et poserai une question.

Première observation : mutualisation ne veut pas nécessairement dire optimisation. Je citerai un petit exemple pour illustrer mon propos.

Mon département s'est groupé avec huit autres – dont la Marne, cher Yves Détraigne, et la Haute Marne – pour acheter du matériel destiné aux pompiers, pensant ainsi diminuer les coûts. Or c'est tout le contraire qui s'est produit ; le coût moyen d'acquisition a augmenté à partir du moment où chacun a exprimé des souhaits spécifiques :

le département des Vosges réclamait des 4x4 quand un autre désirait un modèle de moteur particulier ! Au final, nous avons renoncé à mutualiser.

Je porte cela à votre connaissance pour que nous ne partions pas sur des présupposés nécessairement garantis. Depuis, nous pratiquons un autre type de mutualisation : nous choisissons un appareil et proposons ensuite à tous les départements qui le veulent de l'acheter avec nous. C'est de cette façon que nous parvenons à faire baisser les prix.

Ma seconde observation porte sur l'ATESAT, que vous avez évoquée. Le vrai problème est que l'État, même s'il reçoit effectivement de l'argent des communes, n'a plus les compétences pour prodiguer des conseils, puisque les personnels ont été transférés aux départements. Or si nous voulons le faire nous-mêmes, juridiquement, nous sommes tenus de passer par un appel d'offres. Il faudrait que l'ATESAT puisse nous être versée et que la réglementation soit assouplie sur ce point.

J'en viens maintenant à ma question, qui va me permettre de pointer une situation quelque peu cocasse.

Le surfinancement de l'intercommunalité coûte 2,5 milliards d'euros. (*Mme Jacqueline Gourault s'exclame.*) Jusqu'à présent, il était obtenu par le biais d'un préciput sur la dotation globale de fonctionnement. Lorsque la part attribuée aux communes qui n'étaient pas membres d'une intercommunalité augmentait, un prélèvement permettait de surfinancer l'intercommunalité.

Vous voulez mettre obligatoirement tout le monde en intercommunalité. Cela vous coûtera 500 millions d'euros supplémentaires. Mais puisque vous ne pourrez plus les prélever sur personne, comment allez-vous procéder ?

M. le président. La parole est à M. le secrétaire d'État.

M. Alain Marleix, secrétaire d'État. Cet objectif de mettre tout le monde en intercommunalité est identique à celui des lois Chevènement, qui doivent être intégralement mises en œuvre. Actuellement, plus de 95 % de la population vit dans des collectivités regroupées au sein de structures intercommunales.

L'un des piliers essentiels de la réforme, c'est d'achever l'intercommunalité dans les meilleures conditions et dans les délais prévus.

Pour répondre à votre question technique, mais importante, j'en conviens, une concertation devrait permettre de trouver une solution. Je fais confiance à l'imagination des membres de la commission des finances du Sénat pour nous aider dans cette tâche. Cela dit, monsieur le sénateur, vous avez un peu fait la question et la réponse ! (*M. Philippe Adnot sourit.*)

M. le président. Nous en avons terminé avec ce débat sur l'optimisation des moyens des collectivités territoriales.

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

La séance est suspendue.

(*La séance, suspendue à douze heures cinquante-cinq, est reprise à quinze heures, sous la présidence de M. Gérard Larcher.*)

PRÉSIDENCE DE M. GÉRARD LARCHER

M. le président. La séance est reprise.

5

QUESTIONS D'ACTUALITÉ AU GOUVERNEMENT

M. le président. L'ordre du jour appelle les réponses à des questions d'actualité au Gouvernement.

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

SUITES DU SOMMET FRANCO-ALLEMAND

M. le président. La parole est à M. Jean-Pierre Raffarin.

M. Jean-Pierre Raffarin. Ma question s'adresse à M. le ministre des affaires étrangères et européennes. Elle est très simple : quelle appréciation portez-vous aujourd'hui sur la relation franco-allemande ? (*M. le Premier ministre fait son entrée dans l'hémicycle.*)

Ces derniers mois, nous avons eu le sentiment qu'elle était plutôt difficile. Certains commentaires donnaient l'impression qu'il existait des désaccords, notamment sur la solidarité, à l'intérieur de l'Union européenne, envers les pays les plus fragiles, des difficultés de gouvernance de la zone euro au regard du pilotage économique décidé à vingt-sept, ou encore des difficultés d'interprétation des politiques budgétaires dans chacun des pays.

À ces sensibilités différentes sur le plan politique se sont ajoutées un certain nombre de compétitions, en particulier sur le plan économique. Systématiquement, dans les pays émergents, les entreprises françaises et allemandes se font face, dans le cadre d'une concurrence assez vive.

Or peut-on regarder l'avenir sereinement si l'on ne travaille pas quotidiennement au renforcement de la coopération franco-allemande ?

Le 14 juin dernier, le Président de la République a fait un pas très important en s'accordant avec la Chancelière sur une position commune, relative, d'une part, à la gouvernance mondiale, notamment à la régulation bancaire, et, d'autre part, à la gouvernance économique dans la zone des Vingt-Sept.

Les positions se sont rapprochées ; c'est une bonne nouvelle.

Aujourd'hui, que peut-on attendre, lors des prochains conseils, de cette position commune ? Quelles sont les avancées que la position commune franco-allemande est susceptible de faire émerger dans le cadre de la construction européenne ? (*Applaudissements sur les travées de l'UMP et de l'Union centriste, ainsi que sur certaines travées du RDSE.*)

M. le président. La parole est à M. le Premier ministre.

M. François Fillon, Premier ministre. Monsieur le sénateur, je vous prie de bien vouloir excuser mon léger retard.

Avant de vous répondre, je tiens à transmettre les condoléances du Gouvernement à toutes les familles des victimes des intempéries du Var. Le ministre de l'intérieur s'est rendu hier sur place et tous les moyens de l'État sont mobilisés pour venir en aide aux sinistrés. J'aurai l'occasion de présider demain une réunion interministérielle en vue de prendre les décisions nécessaires. Le Président de la République se rendra sur place en début de semaine prochaine.

Monsieur Raffarin, la France et l'Allemagne, depuis le début de la crise économique et financière, ont agi en coordination étroite. Il en a été ainsi, d'abord, pour mettre en œuvre le plan de sauvetage des banques, que nous avons conçu et annoncé ensemble, ensuite, même si ce fut plus difficile, pour concevoir le plan de soutien à la Grèce, et, enfin, pour engager le plan permettant de mobiliser 750 milliards d'euros, que vous avez approuvé et qui peut, le cas échéant, servir de garantie pour des États de la zone euro connaissant des difficultés.

S'il est vrai que la France et l'Allemagne ne sont pas toujours spontanément du même avis, force est de constater que nos deux pays parviennent toujours, après négociations et compromis, à se mettre d'accord. Le temps qui est parfois nécessaire pour y aboutir n'est jamais perdu. En effet, lorsque, à l'issue de ce processus, la France et l'Allemagne réussissent à s'entendre, cela signifie, alors, que l'accord européen n'est plus très loin derrière.

Le Président de la République et la Chancelière allemande le savent bien, sans accord franco-allemand, le projet européen ne peut pas fonctionner et se poursuivre : c'est une condition, certes pas suffisante, mais absolument nécessaire.

À ce sujet, je tiens à rendre hommage à Mme Merkel, qui a su placer au-dessus des contingences politiques intérieures l'intérêt général de l'Union européenne et de l'euro, dans un contexte particulièrement difficile.

Lundi dernier, le Président de la République et la Chancelière allemande sont parvenus à des accords, à des compromis, sur plusieurs sujets très importants.

Tout d'abord, il y aura un Gouvernement économique européen.

Mme Nicole Bricq. Ah bon ?

M. François Fillon, Premier ministre. Il sera exercé par les chefs d'États et de gouvernements du Conseil des Vingt-Sept. Il pourra, en cas de besoin, être mobilisé au niveau de la zone euro.

Nous partions de positions très éloignées : l'Allemagne ne voulait pas entendre parler de gouvernement économique européen ; de notre côté, nous aurions souhaité qu'il soit d'abord un instrument de pilotage de l'euro, donc intégré à la zone euro, avec un secrétariat permanent.

Chacun des deux pays a fait un pas l'un vers l'autre. Il s'agit d'une avancée très importante : cela va permettre au Conseil européen, qui se tient en ce moment même, d'enclencher le processus pour mettre en œuvre ce gouvernement économique européen et définir son mode de fonctionnement.

Ensuite, le Président Sarkozy et Mme Merkel se sont également accordés sur d'autres points.

Ils sont ainsi convenus de la nécessité d'introduire, au-delà des critères de Maastricht, de nouveaux éléments en ce qui concerne la croissance et la compétitivité.

Ils ont affiché leur volonté d'assurer une meilleure coordination des politiques budgétaires dans la zone euro et de prévoir des sanctions plus crédibles pour les États qui ne les respecteraient pas.

Mme Nicole Bricq. Sur ce point, nous sommes d'accord !

M. François Fillon, Premier ministre. Ils ont défini des objectifs de régulation financière très ambitieux.

Dans cet esprit, le Président français et la Chancelière allemande ont écrit au Premier ministre canadien, dont le pays assure actuellement la présidence du G20, pour lui demander d'inscrire à l'ordre du jour, ce qui était loin d'être évident, des objectifs ambitieux en matière de régulation financière et la mise en place d'une taxation des banques, notamment de celles qui prennent des risques et fragilisent le système financier.

Mesdames, messieurs les sénateurs, cette crise sonne en quelque sorte l'heure de vérité pour l'Union européenne et pour l'euro. Comme souvent en pareil cas, elle influe sur les comportements, pousse au repli sur soi et favorise forcément un certain égoïsme. Dans le cadre de la position franco-allemande, Mme Merkel et M. Sarkozy ont su, grâce à leur sagesse, éviter ces travers et préserver la cohésion et l'intégrité de l'euro. (*Applaudissements sur les travées de l'UMP et de l'Union centriste, ainsi que sur certaines travées du RDSE.*)

CLAUSE DE REVOYURE TAXE PROFESSIONNELLE

M. le président. La parole est à M. Jacques Mézard.

M. Jacques Mézard. Monsieur le Premier ministre, concernant la suppression de la taxe professionnelle, le Gouvernement que vous dirigez est engagé, aux termes de la loi de finances pour 2010, à présenter au Parlement une clause de revoiyure avant le 31 juillet 2010.

Mme Nicole Bricq. Il n'y en aura pas !

M. Jacques Mézard. Cette clause, faut-il le rappeler, doit présenter les financements de substitution qu'attendent les collectivités.

Or, aujourd'hui, force est de constater qu'un rappel à la loi s'impose, d'autant que le 3 juin dernier, sur une question similaire de notre collègue Yves Détraigne, le Gouvernement a éludé le problème.

L'article 76 de la dernière loi de finances prévoit qu'un rapport d'évaluation sur cette réforme, contestée, de la taxe professionnelle serait remis au Parlement avant le 1^{er} juin 2010. Il doit présenter « par catégorie de collectivités [...] des simulations détaillées des recettes ainsi qu'une estimation de leur variation ».

Nous sommes le 17 juin et nous attendons toujours !

M. Guy Fischer. On peut attendre !

M. Jacques Mézard. Le récent rapport Durieux ne peut en aucune manière s'y substituer. Il ne contient pas les simulations promises et si essentielles. Pourtant, vous avez déposé ledit rapport au Sénat, voilà quelques heures, comme celui du Gouvernement.

Tel quel, il ne paraît pas correspondre aux exigences de la loi.

L'article 76 précise également que la loi à venir « précise et adapte le dispositif de répartition des ressources des collectivités territoriales » et qu'elle « met en place des mécanismes de péréquation ».

Quelles que soient nos sensibilités diverses – et vous connaissez le sens de la mesure qui caractérise le RDSE... (*Sourires*) –, nous percevons les inquiétudes des collectivités locales dans leur ensemble quant à leurs prochains exercices budgétaires et au sort qui sera réservé aux ressources prévues, notamment celles en provenance du fonds départemental de péréquation de la taxe professionnelle.

Ces réformes mal préparées ont une conséquence pour nos collectivités : ne pouvant agir rapidement sur les frais de fonctionnement, elles gèlent nombre d'investissements, ce qui est catastrophique pour l'économie nationale et le service du public. *(Marques d'approbation sur les travées du groupe socialiste.)*

Ce que le MEDEF aura gagné d'un côté, par la suppression de la taxe professionnelle, les entreprises le perdront de l'autre, par la baisse des investissements.

MM. Charles Gautier et Guy Fischer. C'est vrai !

M. Jacques Mézard. En outre, à l'incertitude financière s'ajoute désormais l'incertitude institutionnelle, puisque personne ne peut dire aujourd'hui le sort qui sera réservé à la réforme des collectivités.

Dans ces conditions, monsieur le Premier ministre, quelles assurances le Gouvernement est-il en mesure de fournir aux élus locaux ? De quelle manière entendez-vous respecter l'article 76 de la loi de finances pour 2010 ? Quelles garanties pouvez-vous encore apporter quant au maintien des dispositifs de péréquation ? Et comment entendez-vous crédibiliser la parole de l'État en direction des collectivités locales ? *(Bravo ! et applaudissements sur certaines travées du RDSE, ainsi que sur les travées du groupe socialiste et du groupe CRC-SPG. – M. Hervé Maurey applaudit également.)*

Mme Nicole Bricq. C'est Jean-Pierre Raffarin qui a demandé la revoyure !

M. le président. La parole est à M. le ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'État.

M. François Baroin, ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'État. Monsieur le sénateur, si j'apprécie votre sens de la mesure, vous me permettez, toujours avec mesure, de ne pas être tout à fait d'accord avec vous sur l'équation entre la réduction progressive de l'implication financière en matière d'évolution de la taxe professionnelle et la réduction drastique des investissements des collectivités locales. *(Murmures sur les travées du groupe socialiste et du groupe CRC-SPG.)*

Je suis moi-même un élu local, et je peux vous dire que ce n'est pas la réforme de la contribution économique territoriale qui va altérer les projets des politiques municipales des quatre années à venir ! *(Protestations sur les travées du groupe socialiste.)*

M. Charles Gautier. Si, parfaitement !

M. François Baroin, ministre. C'est le sens de l'intérêt général qui guidera les politiques publiques.

M. Charles Gautier. Avec quel argent ?

M. François Baroin, ministre. À gauche comme à droite, il y a des gens responsables !

M. Marcel-Pierre Cléach. Bien sûr !

M. François Baroin, ministre. J'ajouterai quelques mots concernant la méthode retenue pour cette clause de revoyure de la taxe professionnelle.

Mme Nicole Bricq. On la connaît, la méthode !

M. François Baroin, ministre. Le gouvernement de François Fillon avait commandé à M. Durieux un rapport sur la question. Ce dernier a été remis à la fin du mois de mai, puis immédiatement transmis au Comité des finances locales, qui travaille sur le sujet.

Mme Nicole Bricq. Il y avait un engagement au 1^{er} juin !

M. François Baroin, ministre. J'ai moi-même adressé toutes les estimations et toutes les simulations envisageables en termes de péréquation pour chacune des collectivités territoriales aux président et rapporteur général des commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat. Ainsi les deux assemblées seront-elles en situation d'en discuter.

Les rendez-vous suivants sont connus.

D'abord, le Comité des finances locales fera sa propre évaluation et les commissions des finances rendront leurs expertises. Ensuite, un travail préparatoire sera effectué sur la gestion des sources de financement des dotations d'État, gelées sous l'impulsion du Premier ministre, pour rentrer dans la matrice budgétaire globale de la loi pluriannuelle, qui vise à revenir au niveau d'équilibre de nos déficits d'avant la crise.

Mme Nicole Bricq. Personne n'y croit !

M. François Baroin, ministre. C'est à l'intérieur du système de péréquation que la question de la revoyure devra être examinée avec pertinence.

Il y aura donc, comme le Gouvernement s'y est engagé, une revoyure sur ce sujet, au fil de l'évolution de la préparation budgétaire.

M. Jean-Pierre Sueur. Quand ?

M. François Baroin, ministre. Je suis en tout temps, tout lieu, toutes circonstances, à la disposition des deux commissions des finances pour aborder ce sujet ! *(Applaudissements sur les travées de l'UMP et de l'Union centriste, ainsi que sur certaines travées du RDSE.)*

M. Charles Gautier. Quel sens de la démocratie !

Mme Nicole Bricq. En voilà une réponse !

APPLICATION DE LA LOI CARLE

M. le président. La parole est à Mme Jacqueline Gourault.

Mme Jacqueline Gourault. Ma question s'adresse à M. le ministre de l'éducation nationale.

Le 28 octobre 2009 était promulguée la loi Carle tendant à garantir la parité de financement entre les écoles élémentaires publiques et privées sous contrat d'association lorsqu'elles accueillent des élèves scolarisés hors de leur commune de résidence.

En clair, cette loi abroge l'article 89 de la loi du 25 août 2004, qui rendait obligatoire la contribution des communes de résidence envers des élèves scolarisés dans une classe primaire d'un établissement privé sous contrat d'association.

Cette loi d'équilibre a été souhaitée par de nombreux maires.

M. Roland Courteau. Pas tous !

Mme Jacqueline Gourault. Elle met ainsi un terme à l'obligation de financement des écoles privées sous contrat d'association – même si celui-ci, naturellement, demeure possible – alors qu'il y a des places disponibles dans l'école publique de la commune de résidence.

Monsieur le ministre, je voudrais attirer votre attention sur deux problèmes qu'il me semble urgent de résoudre, la rentrée scolaire de 2010 étant proche.

Premièrement, la loi Carle indique clairement qu'un décret est nécessaire pour préciser la notion de « capacité d'accueil » des écoles des regroupements pédagogiques intercommunaux,

dont dépend le financement des élèves qui fréquenteraient un établissement privé. Or, à ce jour, nous attendons toujours la publication de ce texte.

Deuxièmement, comme pour l'enseignement public, la loi reconnaît des cas dérogatoires, dont l'un pose des difficultés d'interprétation. En effet, il est admis qu'une exception est possible lorsqu'un frère ou une sœur fréquente « un établissement scolaire de la même commune d'accueil ».

Monsieur le ministre, ma question est donc la suivante : quel est le niveau d'établissement scolaire visé par cette disposition ?

S'il s'agit non pas seulement de l'école primaire, comme le pensent la plupart de ceux qui cherchent à interpréter la loi, mais aussi du collège et du lycée, les dérogations seront automatiquement plus nombreuses, les cadets pouvant être accueillis également dans les communes où étudient leurs aînés. Il conviendrait donc que soient précisés par circulaire les cas précis dans lesquels s'applique la dérogation.

Afin que nous puissions aborder la prochaine rentrée sur des bases claires et définitives, et s'agissant d'un sujet éminemment sensible pour nos communes, il est urgent, me semble-t-il, de nous donner une réponse aux deux points que je viens de soulever. (*Applaudissements sur les travées de l'Union centriste, ainsi que sur certaines travées du RDSE, du groupe socialiste et du groupe CRC-SPG.*)

M. le président. La parole est à M. le ministre chargé des relations avec le Parlement.

M. Roland Courteau. Question sensible !

M. Paul Raoult. Et embarrassante !

M. Henri de Raincourt, *ministre chargé des relations avec le Parlement.* Pas vraiment, messieurs les sénateurs !

Madame Gourault, je vous prie tout d'abord de bien vouloir excuser l'absence de mon collègue Luc Chatel. Toutefois, comme je connais quelque peu ce sujet – certes moins bien que vous –, je vous répondrai à sa place.

Je ne rappellerai pas toutes les difficultés entraînées par l'application de la loi de 2004. Celles-ci ont amené, dans un souci d'apaisement, plusieurs acteurs de ce dossier, notamment l'Association des maires de France, que vous connaissez bien, et le Secrétariat général de l'enseignement catholique, à élaborer un texte de compromis.

Comme vous l'avez relevé, cette démarche a abouti au dépôt, par votre excellent collègue Jean-Claude Carle, d'une proposition de loi, qui est devenue la loi du 28 octobre 2009.

Je répondrai plus précisément aux deux questions que vous avez posées.

Tout d'abord, vous avez évoqué la nécessité de publier un décret relatif aux capacités d'accueil des écoles, en vous étonnant que ce texte ne soit pas encore paru.

Je veux vous indiquer que ce décret a été rédigé, après des échanges nombreux et fructueux entre l'Association des maires de France et le Secrétariat général de l'enseignement catholique. Il est actuellement soumis au Conseil d'État. Celui-ci rendra dans les tout prochains jours un avis, que nous suivrons, je puis vous l'assurer. Par conséquent, le décret sera publié le plus rapidement possible.

En revanche, la loi de 2009, vous le savez, n'a pas prévu l'intervention d'un décret d'application pour préciser les conditions dans lesquelles, par exemple, les frères et sœurs

d'un enfant scolarisé à l'extérieur de sa commune de résidence bénéficient, ou non, d'une prise en charge par cette collectivité.

Il ne s'agit pas là d'une omission du législateur : à l'époque, il avait été considéré que le texte en lui-même était suffisamment clair. Toutefois, aux termes de la loi, si des problèmes d'interprétation surgissent, il est prévu que le préfet statue, dans un délai de trois mois, sur la difficulté qui lui aura été soumise. (*Applaudissements sur les travées de l'UMP et de l'Union centriste.*)

SITUATION DE L'EMPLOI ET CHIFFRES DU CHÔMAGE

M. le président. La parole est à M. Ronan Kerdraon.

M. Ronan Kerdraon. Ma question s'adresse à M. le secrétaire d'État chargé de l'emploi. Je tiens à y associer mon collègue Claude Jeannerot, sénateur du Doubs.

Les derniers chiffres disponibles, ceux du mois d'avril dernier, montrent une nouvelle hausse du nombre des demandeurs d'emploi, qui s'est accru de plus de 10 % en un an. Parallèlement, la qualité de l'emploi se dégrade : huit recrutements sur dix se font avec des contrats précaires. L'intérim représente 15 % du travail salarié. Le chômage de longue durée explose : il a augmenté de 31,4 % en un an.

Ironie de l'histoire, c'est Pôle emploi qui incarne cette sombre situation. En effet, monsieur le secrétaire d'État, comment pouvez-vous parler de politique de l'emploi et continuer à fermer les yeux sur ce qui se passe au sein de ce service public ?

Face à l'augmentation du nombre des dossiers de demandeurs d'emploi, cette institution multiplie les embauches précaires. Sur certains sites, la proportion des contrats de ce type atteint 20 % !

M. Guy Fischer. C'est scandaleux !

M. Ronan Kerdraon. Et ce sont ces agents, formés à la va-vite, par manque de temps, qui se retrouvent en première ligne face aux demandeurs d'emploi.

Quelle absurdité ! Pôle emploi est censé lutter contre la précarité ; or il l'entretient en son sein ! (*Protestations sur les travées de l'UMP.*)

Mme Nicole Borvo Cohen-Seat. C'est la vérité !

M. Roland Courteau. Absolument !

M. Ronan Kerdraon. Lors de la fusion entre l'ANPE et les ASSEDIC, qui, rappelons-le, a été menée au pas de charge et sans concertation avec les personnels, le Gouvernement s'était engagé à donner à Pôle emploi les moyens de réduire à soixante le nombre des chômeurs suivis par chacun des agents. Or, aujourd'hui, ces derniers gèrent en moyenne deux cents dossiers. C'est intenable !

En outre, le Gouvernement envisage la suppression de huit cents postes par an dès 2011 !

Mme Nicole Borvo Cohen-Seat. On veut rouvrir les bureaux de placement !

M. Ronan Kerdraon. Monsieur le secrétaire d'État, vous participez activement à la montée du chômage ! (*Exclamations sur les travées de l'UMP.*)

M. Guy Fischer. C'est scandaleux !

M. Ronan Kerdraon. Où est la logique ? D'une part, vous annoncez faire de la lutte contre le mal-être au travail une priorité gouvernementale,...

M. Guy Fischer. C'est faux !

M. Ronan Kerdraon. ... et, d'autre part, vous refusez de prendre au sérieux la surcharge de travail des agents de Pôle emploi.

En outre, le Gouvernement a fait le choix d'encourager la sous-traitance des chômeurs.

M. Guy Fischer. C'est une honte !

M. Ronan Kerdraon. Nombre d'entre eux sont envoyés dans des bureaux de placement privés, qui utilisent eux-mêmes des salariés en CDD.

Mme Nicole Borvo Cohen-Seat. C'était l'objectif !

M. Ronan Kerdraon. Pour chaque chômeur placé, Pôle emploi verse 7 000 euros à ces officines. Voilà à quoi servent les cotisations chômage ! Et aujourd'hui, nous apprenons que l'État n'a pas versé à Pôle emploi la totalité de la dotation financière qu'il lui doit par contrat. Vous réalisez ainsi une économie de 187 millions d'euros !

Cette situation est inacceptable et contre-productive, pour les agents comme pour les demandeurs d'emplois. Comme d'habitude, il existe une contradiction flagrante entre les promesses, les discours et la réalité ! (*Marques d'approbation sur les travées du groupe socialiste et du groupe CRC-SPG.*)

M. Guy Fischer. Tout à fait !

M. Ronan Kerdraon. Dès lors, monsieur le secrétaire d'État, quand mettrez-vous un terme au démantèlement du service public de l'emploi et prendrez-vous, enfin, toutes les mesures qui s'imposent pour éviter que Pôle emploi ne devienne un nouveau France Télécom ? (*Bravo ! et applaudissements sur les travées du groupe socialiste et du groupe CRC-SPG, ainsi que sur certaines travées du RDSE. – Protestations sur les travées de l'UMP.*)

M. le président. La parole est à M. le secrétaire d'État chargé de l'emploi. (*Applaudissements sur les travées de l'UMP.*)

M. Guy Fischer. Il n'est pas fier !

Mme Nicole Bricq. Cela ne va pas être facile pour lui !

M. Laurent Wauquiez, secrétaire d'État chargé de l'emploi. Monsieur le sénateur, permettez-moi tout d'abord de rendre hommage – je crois que nous pouvons tous, quelle que soit notre sensibilité politique, nous rejoindre sur ce point – aux agents de Pôle emploi, qui, quotidiennement, dans un contexte très difficile (*Vives exclamations sur les travées du groupe socialiste et du groupe CRC-SPG*),...

M. Roland Courteau. Quelle hypocrisie !

M. David Assouline. Quelle langue de bois !

Mme Nicole Borvo Cohen-Seat. Vous les désorganisez et ensuite vous pleurez sur leur sort !

M. Laurent Wauquiez, secrétaire d'État. Mesdames, messieurs les sénateurs de l'opposition, j'ose espérer que nous avons tous ici de la considération pour ces agents ! Quotidiennement, dans un contexte très difficile, disais-je, ils font face au problème du chômage et assurent leur mission de service public.

M. Guy Fischer. Ils se souviendront de vos propos !

M. Laurent Wauquiez, secrétaire d'État. Ensuite, il faut avoir un peu de mémoire.

M. Alain Gournac. Eh oui !

M. Laurent Wauquiez, secrétaire d'État. Sur ce dossier, je vous le rappelle, les majorités successives ont calé ; toutes ont échoué à réaliser une réforme qui était pourtant jugée indispensable, à savoir le rapprochement de l'indemnisation et du placement.

Pour faire cet effort de mémoire, il suffit de revenir à 1993. (*Protestations sur les travées du groupe socialiste et du groupe CRC-SPG.*)

Mme Nicole Borvo Cohen-Seat et M. Guy Fischer. Répondez à la question !

Mme Nicole Bricq. Parlez des réalités !

M. Claude Bérit-Débat. Rappelez-vous, nous sommes en 2010 !

M. Laurent Wauquiez, secrétaire d'État. À cette époque sévissait une crise bien moins forte que celle que nous connaissons aujourd'hui. Pourtant, d'une part, certaines indemnisations n'avaient pas été versées dans les temps, et, d'autre part, des agences de l'ANPE étaient fermées ! (*Protestations continues sur les mêmes travées.*)

Mme Nicole Bricq. Arrêtez de nous donner des leçons !

Mme Nicole Borvo Cohen-Seat. La question !

M. Guy Fischer. Répondez aux agents de Pôle emploi !

M. Laurent Wauquiez, secrétaire d'État. Certains demandeurs d'emploi faisaient la queue dans la rue.

M. Charles Pasqua. Laissez donc parler M. le secrétaire d'État !

M. le président. Mes chers collègues, veuillez écouter la réponse !

M. Laurent Wauquiez, secrétaire d'État. Bien sûr, mesdames, messieurs les sénateurs, je ne prétends pas que les réponses apportées par Pôle emploi aient permis de surmonter complètement la crise, qui est l'un des chocs les plus importants des cinquante dernières années. Toutefois, ce qui est certain, c'est que Pôle emploi nous a assuré une meilleure présence territoriale. (*C'est faux ! sur plusieurs travées du groupe socialiste et du groupe CRC-SPG.*)

Aucun d'entre vous ne peut affirmer que des agences ont été fermées !

Aujourd'hui, 95 % de la population vit à proximité d'une agence Pôle emploi. (*Protestations sur les travées du groupe socialiste et du groupe CRC-SPG.*)

M. Roland Courteau. Je croyais que c'était ringard, la proximité !

M. Laurent Wauquiez, secrétaire d'État. Pour les demandeurs d'emploi, accéder en un même lieu à l'indemnisation et à l'offre de placement représente un avantage considérable.

M. Guy Fischer. Vous méprisez les chômeurs !

Mme Nicole Borvo Cohen-Seat. Et les fonctionnaires !

M. Laurent Wauquiez, secrétaire d'État. Rappelez-vous la situation antérieure : un demandeur d'emploi devait parfois parcourir cinquante kilomètres pour aller d'une agence à l'autre.

M. Paul Raoult. C'est plutôt ce qui se passe aujourd'hui !

M. Laurent Wauquiez, secrétaire d'État. Souvenez-vous également qu'organiser deux rendez-vous le même jour permet parfois de gagner entre deux et trois semaines dans l'accompagnement d'un demandeur d'emploi.

M. Roland Courteau. Allez le dire aux chômeurs ! Déplacez-vous dans une agence !

M. Laurent Wauquiez, *secrétaire d'État*. Enfin, je voudrais souligner que Pôle emploi, dans la période récente, nous a permis d'apporter un certain nombre de réponses qui n'auraient pas existé sans lui.

Le dispositif « zéro charge » dans les très petites entreprises, qui a permis plus d'un million d'embauches, a été géré par Pôle emploi. L'accompagnement des salariés licenciés, qu'avaient souhaité les partenaires sociaux, dans le cadre du CTP, le contrat de transition professionnelle, ou de la CRP, la convention de reclassement personnalisée, a lui aussi été permis par les agents de Pôle emploi.

M. Roland Courteau. Chacun d'entre eux a en moyenne deux cents dossiers à gérer!

Mme Nicole Borvo Cohen-Seat. Et vous voulez supprimer Pôle emploi!

M. Laurent Wauquiez, *secrétaire d'État*. Pardonnez ma franchise, mais il est plus facile de critiquer les réformes que l'on n'a pas eu le courage d'entreprendre que de soutenir celles qui sont nécessaires! (*Applaudissements sur les travées de l'UMP et de l'Union centriste. – Protestations sur les travées du groupe socialiste et du groupe CRC-SPG.*)

M. Roland Courteau. Assumez donc vos responsabilités!

Mme Nicole Bricq. Quel brillant secrétaire d'État...

RETRAITES

M. le président. La parole est à M. Bernard Vera.

M. Bernard Vera. Monsieur le Premier ministre, votre projet de réforme des retraites est sans surprise. (*Ah! sur les travées de l'UMP.*) Vous avez fait le pire choix possible, celui de la remise en cause d'un acquis historique: le droit à la retraite à 60 ans. (*Applaudissements sur les travées du groupe CRC-SPG. – Exclamations sur les travées de l'UMP.*)

M. Roland Courteau. Absolument!

M. Bernard Vera. Il s'agit là d'une régression sociale sans précédent.

M. Guy Fischer. C'est vrai!

M. Bernard Vera. Alors que l'allongement de l'espérance de vie est une chance, vous le présentez comme un fardeau pour les comptes publics.

Vous allez contraindre les salariés de notre pays à travailler plus longtemps alors que le chômage frappe durement les jeunes.

Non seulement votre réforme est socialement scandaleuse, mais elle est aussi profondément injuste. Les salariés, ceux qui ont connu des périodes de chômage ou qui subissent la précarité, les femmes dont les carrières sont morcelées et incomplètes, enfin celles et ceux qui ont commencé à travailler tôt sont les grands perdants de cette réforme.

Mme Nicole Borvo Cohen-Seat. Absolument!

M. Alain Gournac. Pas du tout!

M. Bernard Vera. Ils devront travailler jusqu'à 67 ans s'ils veulent bénéficier d'une retraite à taux plein.

M. Alain Gournac. C'est faux!

M. Bernard Vera. Quant aux salariés qui effectuent des travaux pénibles et qui vivent moins longtemps, vous les condamnez à une retraite de courte durée, dans des conditions de vie et de santé fortement dégradées.

En revanche, vous épargnez les plus riches,...

Mme Nicole Borvo Cohen-Seat. Ah oui!

M. Roland Courteau. Comme d'habitude!

M. Bernard Vera. ... ceux qui vivent de leurs rentes ou qui complètent leurs retraites par des stock-options ou des parachutes dorés.

Alors que les hautes rémunérations et les revenus du capital ne contribueront à l'effort de financement qu'à hauteur de 1,7 milliard d'euros, les salariés, eux, seront ponctionnés de 22 milliards d'euros.

Mme Nicole Borvo Cohen-Seat. C'est incroyable! Ce sont les pauvres qui vont payer!

M. Bernard Vera. En agissant ainsi, vous cumulez injustice et inefficacité. En effet, en ponctionnant les revenus des salariés, vous asséchez la consommation et pénaliserez la croissance et l'emploi.

M. Guy Fischer. C'est la vérité!

M. Bernard Vera. Monsieur le Premier ministre, 63 % de nos concitoyens et l'immense majorité des organisations syndicales sont opposés à votre réforme. Vous ne pouvez pas toujours gouverner contre la volonté du peuple.

M. Roland Courteau. Les régionales l'ont montré!

M. Alain Gournac. Mais qui nous a élus?

M. le président. Veuillez poser votre question, mon cher collègue.

M. Bernard Vera. Or le Président de la République ne s'estimait pas légitime pour mener cette réforme, quand il déclarait, en mai 2008, à propos du recul de l'âge de départ à la retraite: « Je ne le ferai pas [...] Ce n'est pas un engagement que j'ai pris devant les Français, je n'ai donc pas de mandat pour faire cela. »

MM. Guy Fischer et Claude Bérit-Débat. Il a menti!

M. Bernard Vera. Dès lors, monsieur le Premier ministre, ma question est simple: allez-vous imposer votre réforme et passer en force, ou allez-vous entendre la colère...

M. Alain Gournac. Il n'y a pas de colère!

M. Bernard Vera. ... et l'opposition des salariés et des organisations syndicales, qui vous demandent de retirer votre projet? (*Applaudissements sur les travées du groupe CRC-SPG et du groupe socialiste.*)

M. le président. La parole est à M. le ministre du travail, de la solidarité et de la fonction publique.

M. Éric Woerth, *ministre du travail, de la solidarité et de la fonction publique*. Monsieur Vera, ce sont vos critiques qui sont totalement sans surprise! Vous vous répétez depuis de nombreux mois déjà (*Exclamations sur les travées du groupe socialiste et du groupe CRC-SPG*),...

Mme Nicole Bricq. Vous aussi!

M. Paul Raoult. Nous répétons la vérité!

M. Éric Woerth, *ministre*. ... sans jamais présenter la moindre preuve de ce que vous avancez. (*Mais si! sur les travées du groupe socialiste et du groupe CRC-SPG.*)

La réalité est tout autre: notre projet n'est pas celui que vous décrivez, monsieur le sénateur! Il vise d'abord à répondre à un problème démographique par une action sur l'âge du départ à la retraite.

En effet, je ne sais pas si vous l'avez remarqué, mais la retraite est vraiment une question d'âge, dans tous les pays du monde! (*Sourires ironiques sur les travées de l'UMP. – M. Yves Pozzo di Borgo applaudit.*)

M. David Assouline. Pas seulement!

M. Éric Woerth, ministre. C'est le cas en Italie, en Allemagne, en Espagne, en Norvège, en Suède, partout ! Il est normal qu'à un âge donné on ait le droit de prendre sa retraite.

Dans un système par répartition, c'est la solidarité entre générations qui s'exerce. Toutefois, nous ne pouvons pas demander à une génération de supporter cette charge à elle seule.

M. Alain Gournac. Très bien !

M. Éric Woerth, ministre. Cela doit se faire de manière juste.

Mme Nicole Bricq. Précisément, la réforme proposée n'est pas juste !

M. Éric Woerth, ministre. Pourquoi faire payer aux autres générations ce que vous n'avez pas voulu ou osé supporter vous-mêmes ? (*Applaudissements sur les travées de l'UMP.*)

Mme Nicole Borvo Cohen-Seat. Pourquoi faire toujours payer les mêmes ? Vous avez oublié que ce sont toujours les salariés qui payent !

Mme Nicole Bricq. Ce sont eux qui vont supporter les 22 milliards d'euros !

M. Éric Woerth, ministre. Il est un élément dont vous avez oublié de tenir compte, c'est que l'espérance de vie est aujourd'hui nettement supérieure à celle que nous avons connue dans le passé.

M. Roland Courteau. Pas pour tout le monde !

M. Éric Woerth, ministre. Ainsi, 60 ans au début des années quatre-vingt, quand l'abaissement de l'âge légal de départ à la retraite a été voté, cela représente plus de 62 ans aujourd'hui, compte tenu de cet allongement de la durée de vie.

M. Alain Gournac. Eh oui !

M. Éric Woerth, ministre. C'est aussi simple que cela ! Celui qui prenait sa retraite à 60 ans il y a trente ans avait donc une espérance de vie moins importante que celui qui, aujourd'hui, la prend à 62 ans. Désormais, le partage entre vie professionnelle et retraite se fait au bénéfice de cette dernière.

Mme Nicole Borvo Cohen-Seat. C'est le programme de Mme Parisot que vous appliquez !

M. Éric Woerth, ministre. Cela permet de bénéficier d'une meilleure qualité de vie, certes, mais cela suppose aussi, à l'évidence, plus de responsabilités.

Mme Nicole Borvo Cohen-Seat. C'est toujours la même chose : ce sont les salariés qui paient !

M. Éric Woerth, ministre. Notre réforme est responsable et raisonnable. Nous assurons l'équilibre des régimes de retraite à partir de 2018. Nous tenons compte de tous ceux qui ont commencé à travailler plus tôt, c'est-à-dire avant 18 ans : ils continueront à partir à la retraite à 60 ans, voire avant. Nous tenons également compte de la pénibilité : tous ceux qui ont effectué des travaux pénibles et qui sont marqués physiquement pourront partir plus tôt à la retraite. Adopter un autre système serait totalement injuste, monsieur le sénateur, car cela signifierait que n'importe qui pourrait prendre sa retraite n'importe quand !

Mme Nicole Borvo Cohen-Seat. C'est vrai qu'il y en a qui partent à la retraite à 25 ans !

M. Éric Woerth, ministre. Nous sommes justes, responsables et efficaces ! (*Bravo ! et applaudissements sur les travées de l'UMP et de l'Union centriste, ainsi que sur certaines travées du RDSE.*)

Mme Nicole Bricq. Non, la réforme n'est pas juste !

RETRAITES

M. le président. La parole est à M. Alain Vasselle. (*Applaudissements sur les travées de l'UMP.*)

M. Alain Vasselle. Monsieur le ministre du travail, de la solidarité et de la fonction publique, je vous sollicite à mon tour sur ce sujet de la réforme des retraites.

Vous avez présenté, hier, à la presse, les éléments de votre projet.

Mme Nicole Borvo Cohen-Seat. On le connaissait déjà !

M. Alain Vasselle. Vous vous êtes inspiré pour cela des dispositions qu'ont engagées nos voisins européens et vous avez également largement tenu compte de l'excellent rapport rendu par Christiane Demontès et Dominique Leclerc, au nom de la mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale, la MECSS, que j'ai l'honneur de présider.

Néanmoins, monsieur le ministre, cette réforme suscite quelques interrogations. Avant de les évoquer, je tiens, au nom de mon groupe, à vous adresser toutes nos félicitations et à saluer votre courage, ainsi que celui du Gouvernement, car, malgré la crise, vous avez engagé cette réforme pour sauver notre système de retraites par répartition. (*Applaudissements sur les travées de l'UMP. – M. Yves Pozzo di Borgo applaudit également.*)

M. Jean-Pierre Sueur. La question s'annonce très difficile !

M. Alain Vasselle. Ceux qui appartenaient à la majorité d'hier, soit à l'opposition d'aujourd'hui, veulent jouer les donneurs de leçons.

M. Alain Gournac. Voilà !

M. Alain Vasselle. Je remarque toutefois que, en dehors de la création du Fonds de réserve des retraites, sous la présidence de Jacques Chirac, la gauche n'a jamais su profiter de la croissance dont bénéficiait alors le pays pour engager des réformes structurelles et préparer l'avenir. (*Applaudissements sur les travées de l'UMP.*)

M. Charles Gautier. Revoilà la cagnotte !

M. Alain Vasselle. Pourtant, le Livre blanc sur les retraites de Michel Rocard l'y invitait.

Ainsi la majorité d'hier a-t-elle préféré laisser à la droite le soin « de faire le sale boulot », comme le déclarait récemment Pierre Moscovici sur France Inter.

Mme Nicole Borvo Cohen-Seat. C'est comme l'emploi !

M. Alain Vasselle. Les éléments de la réforme sont donc aujourd'hui perçus avec d'autant plus d'appréhension.

J'en viens à mes questions.

M. Jean-Pierre Sueur. Il est temps !

M. Alain Vasselle. Monsieur le ministre, pourriez-vous nous dire en quoi la réforme favorisera l'emploi des seniors ? Comment la solidarité s'exprimera-t-elle à l'égard de nos concitoyens percevant les retraites les plus faibles ou ayant exercé les métiers les plus pénibles ?

Mme Nicole Borvo Cohen-Seat. En favorisant l'emploi des jeunes, c'est clair !

M. Alain Vasselle. Enfin, quelles sont les perspectives d'équité entre les différents régimes ?

M. Guy Fischer. Elles sont nulles !

M. Alain Vasselle. À cet égard, n'y aurait-il pas lieu de s'intéresser dès à présent à une réforme systémique ?

Monsieur le ministre, je sais pouvoir compter sur votre engagement pour lever les inquiétudes de nos concitoyens. Sachez que vous êtes très apprécié par une majorité de Français pour l'excellent travail que vous réalisez! (*Bravo! et applaudissements sur les travées de l'UMP et de l'Union centriste. – Exclamations sur les travées du groupe CRC-SPG et du groupe socialiste.*)

M. Guy Fischer. Ce n'est pas vrai! Il est surtout apprécié des rentiers!

M. le président. La parole est à M. le ministre du travail, de la solidarité et de la fonction publique.

M. Éric Woerth, ministre du travail, de la solidarité et de la fonction publique. De temps en temps, il est possible de dire du bien d'une réforme du Gouvernement, sans que cela provoque la colère de l'opposition!

Je tiens tout d'abord à remercier Alain Vasselle et les rapporteurs de la MECSS de l'importante réflexion que celle-ci a menée sur les retraites.

M. Jean-Pierre Sueur. C'est le moins que vous puissiez faire!

M. Éric Woerth, ministre. Il s'agit d'un travail très utile, qui nous servira lors de l'examen du projet de loi.

M. Guy Fischer. C'est la brosse à reluire!

M. Éric Woerth, ministre. Laurent Wauquiez l'a évoqué tout à l'heure – nous travaillons d'ailleurs en étroite collaboration avec ses services et ceux de Christine Lagarde –, l'emploi des seniors s'est amélioré en France ces dernières années.

Mme Nicole Borvo Cohen-Seat. Ah bon?

M. Éric Woerth, ministre. Et il est très important qu'il continue d'en être ainsi.

Il va de soi que, dans la réforme des retraites que nous engageons, l'articulation avec l'emploi des seniors est un élément majeur. Repousser l'âge du départ à la retraite suppose de changer culturellement l'approche des Français sur ce sujet.

Mme Nicole Borvo Cohen-Seat. Et l'emploi des jeunes?

M. Éric Woerth, ministre. Je manque de temps pour approfondir ce point, mais il s'agit là d'un enjeu essentiel. Aussi le texte présenté hier par le Gouvernement prévoit-il, par exemple, de faciliter le retour à l'emploi des plus de 55 ans.

M. Guy Fischer. Et l'emploi des jeunes?

M. Éric Woerth, ministre. Nous le savons bien, le marché de l'emploi est très verrouillé en ce qui les concerne, ce qui est inacceptable. C'est pourquoi le Gouvernement a décidé d'alléger les charges,...

Mme Nicole Borvo Cohen-Seat. Toujours les mêmes recettes: allègement des charges pour quelques-uns et tout le poids de la réforme sur les salariés!

M. Éric Woerth, ministre. ... en réduisant le coût du salariat d'environ 14 %; c'est un point très important. De même, nous faisons bénéficier les salariés de plus de 55 ans d'un système de tutorat: voilà une merveilleuse manière de passer le relais dans une entreprise.

J'en viens à la pénibilité. Nous ouvrons un droit nouveau.

Mme Nicole Borvo Cohen-Seat. C'est faux! Vous mettez les gens en invalidité!

M. Éric Woerth, ministre. Le gouvernement de François Fillon engage sur cette question un débat extrêmement complexe, qu'il ne faut pas simplifier de manière outrancière. Ainsi, parce qu'ils seront physiquement usés prématurément par leur travail,...

Mme Nicole Borvo Cohen-Seat. Qu'est-ce que cela signifie?

M. Éric Woerth, ministre. ... certains de nos concitoyens auront le droit de partir à la retraite à 60 ans.

C'est tout à fait inédit et exceptionnel. Je le répète, il s'agit là d'un droit nouveau qui concernera des milliers de Français. En 2015, 10 000 Français par an partiront plus tôt à la retraite, parce que leur carrière professionnelle aura été plus difficile.

M. Guy Fischer. Il faudra faire la preuve de sa maladie!

Mme Nicole Borvo Cohen-Seat. Cela s'appelle une pension d'invalidité!

M. Éric Woerth, ministre. Enfin, le Gouvernement a fait en sorte que public et privé convergent, notamment sur le « prix » de la retraite. Les fonctionnaires ont à peu près le même niveau de rémunération et perçoivent à peu près les mêmes montants de pension que les salariés du privé. Toutefois, d'une certaine façon, ils paient leur retraite moins cher, 3 % de moins environ.

M. Guy Fischer. Les fonctionnaires vont trinquer!

M. Éric Woerth, ministre. Nous considérons donc comme juste de remonter leur niveau des cotisations, et je crois que les fonctionnaires partagent ce point de vue.

Mme Nicole Borvo Cohen-Seat. Qui vous a dit cela?

M. Éric Woerth, ministre. Cette opération s'effectuera sur dix ans afin de ne pas nuire à leur pouvoir d'achat. (*Applaudissements sur les travées de l'UMP et de l'Union centriste, ainsi que sur certaines travées du RDSE.*)

MÉDIAS

M. le président. La parole est à M. David Assouline.

M. David Assouline. Ma question s'adresse à M. le ministre de la culture et de la communication.

Monsieur le ministre, je veux vous faire part d'un profond malaise et d'une inquiétude partagée par toutes celles et tous ceux qui sont attachés à la liberté, au pluralisme et à l'indépendance de l'information.

La semaine dernière, nous avons appris que le Président de la République aurait appelé et même convoqué le directeur du journal *Le Monde* pour lui indiquer que, si tel candidat à sa recapitalisation était choisi, le journal ne pourrait plus compter sur l'aide de la Caisse des dépôts et consignations pour aider son imprimerie.

Cette nouvelle ingérence de l'exécutif, cette pression sur un quotidien de référence interviennent alors que l'ensemble du paysage médiatique et de l'information dans notre pays est progressivement mis sous influence directe ou indirecte de l'Élysée.

Ainsi, l'audiovisuel privé et les grands groupes de presse sont en grande partie détenus par des amis proches du Président de la République.

M. Robert Hue. Dassault!

M. David Assouline. L'audiovisuel public est mis sous tutelle financière et politique, avec la nomination prochaine du PDG de France Télévisions par Nicolas Sarkozy.

M. Jacques Mahéas. Eh oui !

M. David Assouline. Bien plus, cette mainmise concerne également la presse quotidienne régionale, fleuron et richesse de la presse quotidienne, encore si populaire et si proche de nos concitoyens. La multiplicité des titres encore disponibles n'est plus que le paravent de la concentration de ces journaux entre les mains de quelques grands groupes, qui, petit à petit, tuent la diversité et la pluralité des contenus et des expressions.

M. Guy Fischer. Oui !

M. David Assouline. Tout le territoire national est touché, mais un seul exemple suffira à étayer mon propos.

Savez-vous que, en Alsace, en Bourgogne, en Franche-Comté, en Lorraine et Rhône-Alpes, l'ensemble des titres de la presse quotidienne régionale sont contrôlés, directement ou indirectement, par le groupe bancaire Crédit Mutuel Centre Est Europe, dont les dirigeants sont réputés proches du Président de la République ?

M. Guy Fischer. Voilà !

M. David Assouline. Vous semble-t-il normal et sain qu'aujourd'hui un même groupe bancaire contrôle, en situation de monopole, pas moins de onze titres de presse quotidienne sur vingt-deux départements ?

Victor Hugo, ici même, dans cet hémicycle,...

M. Guy Fischer. Il était assis là où je me trouve !

M. David Assouline. ... affirmait : « Le principe de la liberté de la presse n'est pas moins essentiel, n'est pas moins sacré que le principe du suffrage universel. Ce sont les deux côtés du même fait. Ces deux principes s'appellent et se complètent réciproquement. La liberté de la presse à côté du suffrage universel, c'est la pensée de tous éclairant le gouvernement de tous. »

M. le président. Veuillez poser votre question, mon cher collègue.

M. Éric Doligé. Il n'en a pas !

M. David Assouline. N'est-ce pas cela dont il est question aujourd'hui pour vous : ...

M. le président. Posez votre question, monsieur Assouline. Pensez au dernier orateur inscrit, qui appartient à votre groupe !

M. David Assouline. ... contrôler la presse pour obscurcir le jugement des citoyens en vue des élections de 2012 ? (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste et du groupe CRC-SPG.*)

M. le président. La parole est à M. le ministre de la culture et de la communication.

M. Frédéric Mitterrand, ministre de la culture et de la communication. Monsieur le sénateur, les mouvements capitalistiques qu'a déjà connus la presse et qu'elle connaîtra de nouveau dans les prochains mois sont indispensables à la survie d'un secteur fragilisé tant par la révolution numérique que par la crise. En France, cette consolidation se fait dans le respect du pluralisme des courants de pensées et d'opinion, fondement de notre démocratie et objectif de valeur constitutionnelle. (*Marques d'approbation sur les travées de l'UMP. – Protestations sur les travées du groupe socialiste et du groupe CRC-SPG.*)

Mme Nicole Borvo Cohen-Seat. Ah bon ?

M. Guy Fischer. Ce n'est pas vrai !

M. Alain Gournac. Mais si !

M. Frédéric Mitterrand, ministre. À ce titre, le législateur a d'ailleurs défini, dans les lois relatives à la presse et à la liberté de communication, un ensemble de règles limitant la concentration et assurant l'indépendance des médias. (*Exclamations sur les travées du groupe socialiste et du groupe CRC-SPG.*)

S'agissant du *Monde*, la qualité des candidats à sa reprise est un élément très positif. Cela démontre que la presse quotidienne parvient à attirer de grands investisseurs, qui plus est, de grands éditeurs européens.

Nous nous sommes engagés à soutenir ce journal dans son effort de modernisation industrielle. Je veux ici souligner l'importance des décisions prises par le Président de la République à l'issue des états généraux de la presse écrite, qui ont montré l'engagement de l'État aux côtés des entreprises de presse.

M. Roland Courteau. C'est bien cela le problème !

M. Frédéric Mitterrand, ministre. Les efforts consentis depuis par le Gouvernement – ils sont d'ailleurs considérables – n'ont pas eu d'autre objectif. Jamais l'État n'avait soutenu avec une telle force aussi bien le secteur économique que les valeurs et les métiers du journalisme. Sans les dispositifs souhaités par la profession et confirmés par le Président de la République à l'issue des états généraux, la France aurait certainement régressé en termes de pluralité et de diversité d'opinion.

Mme Nicole Borvo Cohen-Seat. Ah bon ?

M. Frédéric Mitterrand, ministre. Depuis plus de deux ans, les faits démontrent donc qu'il est totalement inexact de soupçonner le Président de la République d'une quelconque mainmise sur les médias. (*Bravo ! et applaudissements sur les travées de l'UMP. – Huées sur les travées du groupe socialiste et du groupe CRC-SPG.*)

M. Claude Bérit-Débat. Quelle honte !

M. Frédéric Mitterrand, ministre. Au contraire, il s'est lui-même investi dans toutes les mesures qui ont permis de renforcer l'indépendance éditoriale, la pluralité de l'information, la transparence du capital et les équilibres économiques des entreprises de presse.

M. Paul Raoult. Quel cynisme !

M. Robert Hue. C'est scandaleux !

M. Frédéric Mitterrand, ministre. Aujourd'hui, après de nombreuses années d'équilibre précaire, *Le Monde* est singulièrement fragilisé. Que ne dirait-on pas si le Président de la République ou moi-même nous désintéressions du sujet ?

Mme Nicole Bricq. N'en faites pas trop !

M. Frédéric Mitterrand, ministre. Il s'agit d'un enjeu de société. À l'évidence, sans presse d'opinion, il n'est pas de liberté d'expression, sans journaliste pour défendre cette expression, il n'est pas d'État de droit. Oui, l'avenir du *Monde* nous intéresse.

M. Roland Courteau. C'est pitoyable !

M. le président. Veuillez conclure, monsieur le ministre.

M. Frédéric Mitterrand, ministre. Les craintes d'une ingérence ou d'une quelconque instrumentalisation de ce grand journal relèvent du fantasme. (*Protestations ironiques sur les travées du groupe socialiste et du groupe CRC-SPG.*)

Mme Nicole Borvo Cohen-Seat. C'est pourtant de cela qu'il s'agit !

M. Frédéric Mitterrand, ministre. L'indépendance éditoriale, à laquelle je suis farouchement attaché, constitue aussi la marque de fabrique du *Monde* : c'est un enjeu éditorial et un atout commercial. Les candidats à la reprise ne s'y sont d'ailleurs pas trompés, puisqu'ils se sont tous prononcés pour le renforcement de tout ce qui touche à l'indépendance de la rédaction du *Monde*. (*Très bien! et applaudissements sur les travées de l'UMP.*)

DÉRIVE DES HUMORISTES DE FRANCE INTER

M. le président. La parole est à M. Jacques Gautier. (*Applaudissements sur plusieurs travées de l'UMP.*)

M. Jacques Gautier. Ma question s'adresse également à M. le ministre de la culture et de la communication.

Monsieur le ministre, Napoléon Bonaparte affirmait : « Nous autres Français, il faut que nous riions de tout et toujours. »

Peut-être faisait-il allusion aux pamphlets dont il était victime, ou à ceux qui, pendant des siècles, ont caricaturé les rois de France.

Notre pays a su conserver cette tradition des humoristes au ton virulent et satirique qui se moquent, souvent avec talent, des hommes politiques et des institutions.

Les plus anciens d'entre nous n'ont pas oublié les chansonniers, réveillant, le dimanche matin, le monde par la voie des ondes, ou encore Coluche, et bien d'autres, qui ont maintenu très haut cette spécificité française.

Sur nos ondes, et particulièrement sur celles du service public, les chroniqueurs sont les expressions de cette liberté. Ils assument leur choix de se présenter, parfois, sous les traits d'idéologues aux propos d'une extrême provocation, propos affligeants pour les uns – dont je fais partie –, caustiques pour les autres.

On nous explique qu'ils sont dans leur rôle et incarnent cette violence contemporaine qui s'exprime également par les mots. Certaines paroles de rappeurs en sont d'autres exemples.

La liberté qui leur est offerte n'est pas remise en cause. Cependant, depuis quelque temps, certains d'entre eux semblent restreindre leurs talents et concentrer leurs attaques sur le physique des cibles qu'ils épinglent et, qui plus est, s'en prennent directement à leur direction, et ce de manière répétitive.

Mme Catherine Tasca. Et alors? Faut-il fermer France Inter?

M. Jacques Gautier. Monsieur le ministre, n'y a-t-il pas des règles de savoir-vivre à respecter au sein d'une même équipe, et jusqu'où peut-on aller dans la provocation et le nauséabond? (*Applaudissements sur les travées de l'UMP. – Exclamations sur les travées du groupe socialiste et du groupe CRC-SPG.*)

M. le président. La parole est à M. le ministre de la culture et de la communication.

M. Frédéric Mitterrand, ministre de la culture et de la communication. Monsieur le sénateur, en parlant de « dérive » des chroniqueurs humoristes de Radio France, qui ne font d'ailleurs pas forcément rire tout le monde, vous m'interrogez sur les limites éventuelles du droit à l'humour.

Le législateur a posé le principe de la liberté de la communication audiovisuelle à l'article 1^{er} de la loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication.

Mme Catherine Tasca et M. Charles Gautier. Heureusement!

M. Frédéric Mitterrand, ministre. L'exercice de cette liberté peut toutefois être limité dans la mesure requise, notamment, par le respect de la dignité de la personne humaine, par la protection de l'enfance et de l'adolescence et par la sauvegarde de l'ordre public.

Mme Nicole Borvo Cohen-Seat. Laissons-les libres de décider!

M. Frédéric Mitterrand, ministre. En matière de liberté d'expression, l'irrévérence et l'humour font partie de l'esprit français. Le juge judiciaire, comme le juge administratif, est fidèle à cette tradition.

Il faut accepter que l'humour puisse être grossier, provocateur, voire vulgaire. La liberté ne se partage pas, et certains comiques réputés parfois insupportables contribuent à la bonne santé du corps social. Pensons à la manière dont il nous arrivait de recevoir les plaisanteries de Coluche, et à quel point il nous manque aujourd'hui.

Le Conseil supérieur de l'audiovisuel, le CSA, autorité administrative indépendante, garantit l'exercice de la liberté de communication audiovisuelle et doit évidemment veiller à ce que les éventuelles limites et sanctions soient appliquées uniquement dans les cas que je viens de rappeler.

Le CSA s'assure notamment que les éditeurs de services de radio et de télévision respectent les dispositions de la loi de 1986. Il dispose pour cela d'un pouvoir de sanction en cas de non-respect de ces principes, notamment lorsqu'il est porté atteinte à la dignité de la personne, dans les programmes mis à la disposition du public par les services de communication audiovisuelle.

En revanche, les éditeurs de services de radio et de télévision publics comme privés sont libres de diffuser les programmes qu'ils souhaitent dans les limites qui viennent d'être rappelées et qui sont contrôlées et sanctionnées par le CSA. C'est une affaire interne si tel ou tel chroniqueur brocarde, parfois d'une manière qui peut sembler pénible à certains auditeurs, sa direction.

Il appartient au CSA de mettre en œuvre le pouvoir de régulation que le législateur lui a confié si les bornes prévues ne sont pas respectées (*M. Roland Courteau s'exclame*), c'est-à-dire seulement si les propos tenus par certains humoristes portent atteinte à la dignité de la personne, la protection de l'enfance ou la sauvegarde de l'ordre public. (*Applaudissements sur les travées de l'UMP et sur certaines travées de l'Union centriste.*)

DÉCRET RELATIF AUX CONCESSIONS DE PLAGE

M. le président. La parole est à M. Louis Nègre.

M. Louis Nègre. Madame la secrétaire d'État chargée de l'écologie, le décret du 26 mai 2006 relatif aux concessions de plage institue de nouvelles règles d'occupation pour les plages faisant l'objet d'une concession.

Ce texte a cependant suscité, dès sa publication, de nombreuses réactions tant les difficultés d'application étaient nombreuses, au point que le secrétaire d'État chargé du tourisme a constaté l'impossibilité pour bon nombre de professionnels de se conformer aux exigences de ce décret.

Hervé Novelli, en personne, s'est rendu sur place et a fait des propositions constructives pour éliminer les difficultés d'application dues, à l'évidence, à un manque de concertation préalable et à une méconnaissance grave des réalités du terrain.

M. Alain Gournac. Très bien !

M. Louis Nègre. Grâce à cette action, des avancées sensibles ont eu lieu. (*M. Roland Courteau s'exclame.*) Malheureusement, les rédacteurs du projet de texte ont introduit un critère supplémentaire, obligeant les communes déjà classées « stations de tourisme » à répondre à une contrainte nouvelle : disposer d'une capacité d'hébergement touristique de toute nature équivalent à 400 % de la population résidente permanente ou d'une population non permanente de plus de 40 000 personnes.

Ces derniers chiffres, sortis de nulle part, sont arbitraires. Pis, ils conduisent à une pure absurdité !

La commune de Cagnes-sur-Mer, classée station touristique et balnéaire, dispose du deuxième hippodrome de France, situé au bord de la Méditerranée, et elle accueille la saison hippique d'hiver la plus importante de notre pays. Ces activités économiques, qui fonctionnent toute l'année depuis plus d'un demi-siècle, se verraient ainsi rayées de la carte par un trait de plume technocratique.

Madame la secrétaire d'État, c'est, à proprement parler, impensable !

Pourquoi a-t-on souhaité ajouter des critères discriminants alors qu'un cadre légal protecteur existe déjà ? Ces critères se révèlent profondément injustes à l'égard de communes comme la mienne, qui vivent essentiellement du tourisme, et ce du 1^{er} janvier au 31 décembre.

J'en appelle donc à une concertation nécessaire et indispensable avec les parlementaires, pour éviter que l'on soit déconnecté des réalités et que l'on aboutisse de nouveau, comme en 2006, à un texte inapplicable.

Aussi, madame la secrétaire d'État, je fais appel aux politiques au plus haut niveau pour redonner au bon sens et au principe de réalité toute leur place et faire en sorte que soit modifié le projet de décret en conséquence. (*Applaudissements sur plusieurs travées de l'UMP.*)

M. le président. La parole est à Mme la secrétaire d'État chargée de l'écologie.

Mme Chantal Jouanno, secrétaire d'État chargée de l'écologie. Monsieur le sénateur, permettez-moi tout d'abord de bien vouloir excuser Jean-Louis Borloo et Benoist Apparu, qui m'ont demandé de vous transmettre les éléments de réponse suivants.

Les plages sont effectivement des espaces remarquables, et donc convoités, faisant l'objet d'attentes assez contradictoires. L'objet du décret de 2006 était de poser trois grands principes pour concilier ces usages.

Le premier visait à libérer progressivement les plages du domaine public maritime. Le second consistait à garantir le libre accès à ces dernières en responsabilisant les maires pour l'aménagement de ces plages. Le troisième, enfin, était d'assurer une transparence dans l'attribution des lots aux exploitants d'établissements.

Vous avez raison de le souligner, l'application de ce décret s'est révélée plutôt délicate, voire cahoteuse, au regard de la diversité des situations sur l'ensemble du littoral. Si les principes du décret de 2006 ne sont pas remis en question,

une réflexion a été engagée sur les ajustements nécessaires à mettre en œuvre ; c'était tout l'objet de la mission d'inspection mise en place, qui a procédé à une analyse très détaillée des différentes difficultés rencontrées sur le terrain.

Cette mission a fait des propositions qui sont avant tout des mesures de bon sens visant à normaliser les aberrations actuellement constatées ; elle préconise, par exemple, d'exclure du calcul des taux d'occupation des plages les équipements d'intérêt général ou encore de maintenir les réseaux enterrés sans avoir à les déterrer systématiquement en fin de saison.

En outre, il est tout à fait certain que de nombreuses communes connaissent une activité touristique très importante en dehors de la période estivale. L'application stricte du décret de 2006 permet une ouverture des concessions tout au long de l'année à une quinzaine de communes seulement au niveau national.

Il a donc été suggéré de mieux prendre en compte la prégnance de l'activité touristique locale sur la base d'un critère objectif et simple, que vous avez rappelé, à savoir le rapport entre la capacité d'accueil de la population touristique et la population municipale. Une telle possibilité n'est bien évidemment pas envisagée pour les espaces protégés ou situés à proximité de zones naturelles.

Ce nouveau critère, plus large, doit normalement permettre d'augmenter substantiellement le nombre de communes concernées par l'ouverture annuelle, ce qui témoigne de la volonté du Gouvernement de prendre en compte la réalité économique.

Le décret de 2006 sera donc modifié dans ce sens, l'objectif du Gouvernement étant d'aboutir cette année aux modifications proposées sur la base des réflexions engagées depuis 2008. (*Applaudissements sur les travées de l'UMP et de l'Union centriste.*)

GRÈVES EN POLYNÉSIE

M. le président. La parole est à M. Richard Tuheiava.

M. Richard Tuheiava. Ma question s'adresse à Mme la ministre chargée de l'outre-mer.

L'ensemble des organisations syndicales polynésiennes, rassemblées sous l'appellation « Collectif pour la paix », a entamé, le jeudi 10 juin 2010, une grève générale qui a paralysé pendant six jours la Polynésie française et fragilisé son économie déjà vacillante.

Fort heureusement, ce mouvement a été levé avant-hier, mais la Polynésie française continue de s'enfoncer.

En 2004, l'effondrement brutal du mode de gouvernance qui a régné durant trois décennies sur la Polynésie française a ouvert, comme vous le savez, madame la ministre, une période d'instabilité politique sans précédent durant laquelle le rôle du Gouvernement national n'a pas toujours été celui d'un partenaire neutre et impartial.

Depuis 2004, les joutes politiciennes locales, envenimées par une stratégie parisienne qui n'a cherché qu'à remplacer la classe politique au pouvoir par une autre sans pour autant aider la Polynésie à remettre à plat son modèle économique et institutionnel d'alors, n'ont fait que masquer les signes avant-coureurs de cette grave crise sociale polynésienne.

Pourtant, le Gouvernement central savait pertinemment que le modèle de développement polynésien avait atteint sa limite de viabilité au début des années deux mille.

La note d'étape du 7 juin 2010 sur la mission d'assistance à la Polynésie française que vous avez transmise avant-hier à l'exécutif polynésien confirme bien que la crise de l'économie polynésienne était prévisible depuis le début de la décennie.

Les systèmes de santé et de protection sociale polynésiens sont en train de vaciller. Des malades meurent ou attrapent anormalement des infections dans les hôpitaux.

Surtout, le modèle démocratique polynésien actuel dans son ensemble est en train de s'effondrer sous nos yeux.

Vous-même, madame la ministre, nous aviez annoncé une réforme de notre mode de scrutin pour la fin de 2010 ou le début de 2011.

Sur le fond, il aurait cependant fallu d'abord demander au peuple polynésien de s'exprimer démocratiquement sur le modèle de développement rénové auquel il aspire pour les trente prochaines années, avant de lui présenter un modèle institutionnel « de dépannage », si je puis me permettre cette expression.

Pourquoi est-ce encore si difficile de consulter et de solliciter le consentement libre, préalable et éclairé de nos concitoyens d'outre-mer ?

Tous les citoyens français ultramarins savent que le Gouvernement central est omniprésent dans l'élaboration des modèles de développement de chacune des collectivités d'outre-mer.

M. le président. Veuillez poser votre question, mon cher collègue.

M. Richard Tuheiava. La loi du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer, ou LODEOM, n'induit en rien une véritable refonte de ces « modèles de développement ».

La cherté de la vie, à maintes reprises, a été dénoncée en Polynésie, comme dans toutes les autres collectivités.

Nous constatons donc que l'outre-mer français se trouve dans une situation d'asphyxie économique.

Madame la ministre, ma question est la suivante: quelle stratégie nationale d'accompagnement économique et institutionnel votre ministère s'engage-t-il à garantir aux collectivités territoriales d'outre-mer pour permettre à ces dernières de mettre enfin en place un modèle de développement ultramarin rénové? (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste et du groupe CRC-SPG, ainsi que sur certaines travées du RDSE.*)

M. le président. La parole est à Mme la ministre chargée de l'outre-mer.

Plusieurs sénateurs du groupe socialiste. Tout pour la Guadeloupe...

Mme Marie-Luce Penchard, ministre chargée de l'outre-mer. Monsieur sénateur, la situation de la Polynésie française est en effet préoccupante. Elle n'est pas épargnée par la crise et, vous avez raison de le souligner, l'instabilité politique ne fait qu'aggraver la situation.

L'État ne cesse d'affirmer depuis maintenant deux ans qu'il souhaite accompagner la Polynésie et qu'autonomie n'est pas synonyme d'abandon.

L'État vise deux objectifs: d'une part, établir avec la Polynésie un partenariat qui soit fort et véritable; d'autre part, et surtout, construire des relations financières nouvelles

fondées sur le principe d'une meilleure transparence et d'une meilleure utilisation des fonds publics. (*M. Daniel Raoul s'exclame.*)

C'est tout le sens du protocole que j'ai signé au nom du Gouvernement avec le président du pays, M. Gaston Tong Sang, au mois de janvier dernier, pour établir une nouvelle convention concernant la dotation de la Polynésie.

L'État a toujours accompagné la Polynésie et la solidarité nationale a toujours joué, notamment lors du passage du cyclone Oli. Grâce non seulement à l'intervention des élus, mais aussi à l'implication des services de l'État, le Premier ministre avait alors dégagé une enveloppe de 10 millions d'euros pour la reconstruction des habitations de l'île de Tubuai.

Simplement, il nous faut aujourd'hui être en mesure d'accompagner la Polynésie dans deux domaines.

Tout d'abord, il importe de lui permettre de redresser ses comptes publics. C'est tout l'objet de la mission d'inspection mise en place, qui a rendu son rapport la semaine dernière.

Ensuite, il convient effectivement de revoir le mode de scrutin, de manière à établir des conditions susceptibles d'assurer, nous l'espérons, une meilleure stabilité politique.

Monsieur le sénateur, peut-être faut-il aujourd'hui prendre conscience que la Polynésie n'a plus les moyens de son train de vie et que le moment est venu d'engager les réformes destinées à prendre en compte cette situation économique et sociale.

Autonomie, cela signifie non pas abandon, mais plus de responsabilités, surtout lorsqu'il s'agit de faire des réformes difficiles, qui ne sont pas de la compétence de l'État. (*Applaudissements sur les travées de l'UMP et de l'Union centriste, ainsi que sur certaines travées du RDSE.*)

M. le président. Nous en avons terminé avec les questions d'actualité au Gouvernement.

6

SOIXANTE-DIXIÈME ANNIVERSAIRE DE L'APPEL DU 18 JUIN 1940

M. le président. Monsieur le Premier ministre, mesdames, messieurs les ministres, mes chers collègues, l'appel dont nous célébrons le soixante-dixième anniversaire appartient à notre histoire commune.

Il fut pourtant bien singulier, mais au fond évident, le destin de ces quatre feuillets, raturés et travaillés dans l'urgence, pour parvenir à un ordonnancement de onze paragraphes d'une rigueur, d'un dépouillement et d'une précision qui rompaient avec l'art oratoire de l'époque.

Elle fut pourtant bien étonnante, mais au fond évidente, la destinée de cette adresse au peuple français, qui ne fut guère entendue au moment où elle s'envola vers notre pays, depuis un studio du quatrième étage de l'immeuble de la BBC, par une soirée londonienne où la lumière de juin avait une couleur grise.

Il fut étrange, mais au fond évident, l'écho que rencontra dans notre histoire ce court message prononcé par une voix, alors inconnue, mais dont la détermination était prémonitrice, annonciatrice d'un destin qui allait rencontrer celui de la France.

Elle fut admirable, mais au fond évidente, la dimension que prit cette exhortation à destination de la France défaite, formulée par un sous-secrétaire d'État à la défense, depuis à peine deux semaines, d'une grande puissance vaincue, général de brigade depuis moins de deux mois.

Cet appel – l'Histoire l'a oublié mais celui qui le prononça ne n'oublia jamais – ne fut possible que parce que le Royaume-Uni ne s'y opposa pas. C'était, alors, loin d'être évident ! La France était vaincue, mais sa flotte constituait encore une menace pour l'Empire britannique.

Il y eut le général Edward Spears, affecté aux relations avec la France combattante. Il y eut Duff Cooper, le ministre britannique de l'information. Il y eut Winston Churchill. Il y eut le roi Georges VI d'Angleterre et la reine Elizabeth, qui, dans la singularité séculaire de leurs fonctions respectives, manifestèrent, un soutien délicat et permanent à la France libre. Il y eut, tout simplement, le Royaume-Uni et son peuple.

Qu'avaient-ils en commun ces rares hommes et ces quelques femmes, isolés, qui, dès le 19 juin, se manifestèrent dans les austères locaux de Seymour Place pour rallier ce qui allait devenir la France combattante ?

Qu'avaient-elles en commun la France de l'Extrême-Ouest – entre mer et granit – des marins de l'île de Sein et celle de l'Extrême-Sud – entre sable et savane –, d'un gouverneur du Tchad, originaire de Guyane, du nom de Félix Eboué ?

Qu'avaient-ils en commun ces 1 036 Compagnons de la Libération, venus d'horizons, de classes sociales et de convictions les plus divers – dont 13 siégèrent plus tard dans cet hémicycle –, et dont seulement 700 survécurent à la guerre ?

Ils n'étaient pas de droite, ces femmes et ces hommes. Ils n'étaient pas de gauche. Ils n'étaient pas, loin de là, au lendemain du 18 juin 1940, toute la France. Ils étaient une infime minorité.

Pourtant, déjà, ils étaient toute la France ! Car ces femmes et ces hommes croyaient en l'espoir. Ils croyaient en la liberté. Ils croyaient en l'égalité. Ils croyaient en la fraternité. Ils croyaient en la résistance contre une idéologie abjecte, dont ils refusaient la présence sur le sol national de la force armée qui en était l'instrument. Ils croyaient en la résistance aux compromissions, que, déjà, ils pressentaient croissantes, d'un gouvernement faible et, dès l'origine, si peu légitime.

Oui, ces femmes et ces hommes, déjà, étaient toute la France !

Quels furent les ressorts de cette improbable rencontre entre un jeune et très récent général de brigade « sans notoriété, ni crédit ni justification », « limité et solitaire » et un peuple humilié, désemparé, dévasté, occupé, qui errait sur les routes de l'exode ?

Il y eut, sûrement, la force de l'appel intransigeant de cette voix énergique et étrange, venue d'outre-Manche. Cette voix qui appelait à des valeurs qui grandissent : le courage, l'ardeur, l'espoir. Elle était l'antithèse du ressentiment, de la résignation et de la compassion que prônait le gouvernement de Vichy.

Il y eut, sûrement, la fulgurance visionnaire d'un homme d'exception.

Cette fulgurance fut politique dans la soudaineté de la réplique formulée, à la demande d'armistice sollicitée, le 17 juin, par le maréchal Pétain. Elle fut politique, dans l'analyse tranchante de la nature d'un régime d'emblée

marqué par le ressentiment et inspiré par les chefs d'une armée défaite. Elle fut politique dans la définition même de l'envahisseur. Le maréchal Pétain le qualifiait, de manière atténuée et quasi chevaleresque, d'« adversaire ». Le général de Gaulle, lui, dénonçait d'emblée et sans détours, la nature profonde du régime nazi par le terme, radical et sans appel, d'« ennemi ».

Cette fulgurance fut visionnaire. « L'ennemi serait vaincu par la supériorité des mêmes armes que celles qui lui donnèrent la victoire ». C'est ce qu'il advint. L'ennemi serait vaincu parce que cette guerre « était mondiale », et parce que « La France n'était pas seule ». C'est ce qu'il advint. Grâce à une guerre qui devint mondiale, grâce à ses alliés, grâce à son Empire, grâce à des Français de nationalité, mais aussi de cœur ou de circonstances, oui, « la France ne fut pas seule... ».

C'est sans doute beaucoup pour ces raisons que la rencontre entre cet appel et le peuple de France se perpétua dans une longue et belle histoire. Il y eut les sacrifices, le courage, les larmes et le sang de la Résistance. Il y eut la participation des armées de la France combattante, de l'Empire et d'ailleurs, à la victoire. Il y eut, dans une joie immense, le rétablissement de la liberté, de la démocratie et des droits fondamentaux, qui furent enrichis d'une dimension sociale nouvelle.

Il y eut plus, plus tard, le renforcement de l'autorité de l'État, l'affermissement de la parole internationale de la France, l'essor nouveau de son économie, la gestion de la douloureuse question de la décolonisation, l'entrée, visionnaire et courageuse, de la France dans un monde marqué par la rivalité Est-Ouest et par l'émergence de puissances nouvelles, dont le général de Gaulle fut l'un des premiers à déceler les conséquences.

Il y eut la construction de la paix européenne au travers de la réconciliation franco-allemande.

L'appel du 18 juin fut une réponse du moment, forte et lumineuse, à un drame historique. Mais l'appel du 18 juin demeure une référence, dont les valeurs gardent leur puissante actualité.

Ces valeurs sont celles d'une France courageuse, ambitieuse et exigeante. Elles sont celles d'une France clairvoyante, juste et ouverte au monde.

Ces valeurs, ce sont les valeurs de la France.

Ces valeurs, dans la vigueur de nos différences et, parfois, de nos oppositions, sur toutes les travées de l'hémicycle, nous les aimons et nous les servons tous ensemble ! (*M. le Premier ministre, Mmes et MM. les ministres, Mmes et MM. les sénateurs se lèvent et applaudissent.*)

Nous allons maintenant interrompre nos travaux ; nous les reprendrons à seize heures trente, dans la salle Médicis.

La séance est suspendue.

(*La séance, suspendue à seize heures dix, est reprise à seize heures trente, sous la présidence de Mme Catherine Tasca.*)

PRÉSIDENTE DE MME CATHERINE TASCA
vice-présidente

Mme la présidente. La séance est reprise.

DÉBAT SUR LES NANOTECHNOLOGIES

(Salle Médicis)

Mme la présidente. L'ordre du jour appelle le débat sur les nanotechnologies, organisé à la demande de la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire, et de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques.

La parole est à M. le président de la commission de l'économie.

M. Jean-Paul Emorine, président de la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire. Madame la présidente, madame la secrétaire d'État, mes chers collègues, la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire, que j'ai l'honneur de présider, et l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, dont j'ai plaisir à saluer le Premier vice-président, M. Jean-Claude Étienne, ont souhaité la tenue de ce débat, et je m'en félicite.

La France est en effet le seul pays qui a organisé un débat public national sur les nanotechnologies. Il me paraît important que la représentation nationale, à son tour, se saisisse d'une question qui est devenue, en quelques années, un véritable enjeu de société. Pour cause, puisque les nanotechnologies se situent au carrefour de problématiques à la fois économiques, scientifiques, industrielles, sanitaires ou encore éthiques.

C'est pourquoi Jean-Claude Étienne et moi-même avons souhaité élargir au maximum le champ de ce débat en ouvrant celui-ci à des personnalités extérieures représentant la société civile. Je saisis d'ailleurs cette occasion pour leur souhaiter la bienvenue.

En préambule, je voudrais m'inscrire en faux contre une idée trop largement répandue et qui a gravement perturbé les travaux menés par la Commission nationale du débat public : non, le débat sur les nanotechnologies n'est pas encore tranché et tout n'est pas déjà décidé.

À cet égard, je ne peux que regretter que la consultation nationale sur ce sujet ait été émaillée d'actions « antinanonotechnologies », à l'instar de celles que mènent les « faucheurs volontaires », qui détruisent les champs d'expérience destinés à étudier les dangers éventuels des OGM, les organismes génétiquement modifiés, ou, pourrait-on également dire, cher Daniel Raoul, des PGM, les plantes génétiquement modifiées.

Il existe des adversaires du débat public, débat qui constitue pourtant la plus élémentaire liberté d'expression. Décider de ne pas participer est une attitude respectable, mais regrettable, car elle signifie que l'on n'a pas confiance dans la démarche démocratique qui est celle du débat. Participer ne veut pas dire accepter mais plutôt « accepter de défendre ses idées ».

Dès lors, pourquoi une telle résistance et de telles craintes à l'égard des nanotechnologies ?

Au sein de la société civile, les opinions qui s'expriment sur ce sujet sont contradictoires.

Certains souhaitent un moratoire total, concernant toutes les applications des nanotechnologies, y compris les applications médicales, mais aussi la recherche. Cette position globalisante me paraît excessive, car l'ignorance qui résulterait de

l'abandon des recherches pourrait être sans doute plus préjudiciable encore dans un monde où les nanotechnologies continueront à se développer.

D'autres préconisent un moratoire partiel, portant sur certaines applications tant que leur innocuité pour l'homme ou pour l'environnement n'est pas établie.

Quelles que soient les positions qui peuvent être exprimées, je reste convaincu de la nécessité de poursuivre la recherche en la matière.

De quoi parlons-nous lorsque nous faisons référence à la problématique des nanosciences ?

Les nanomatériaux constituent une terminologie qui recouvre des réalités très différentes : nanotubes, nanoparticules, nanofils, etc.

Les applications des nanomatériaux sont elles aussi très variées : applications médicales, matériaux nanostructurés dans des produits de la vie quotidienne, transmission, stockage et traitement de l'information, et d'autres encore.

Au croisement de ces différentes approches, une chose est certaine : les nanotechnologies marquent une rupture avec le monde visible qui est le nôtre depuis des millénaires. En effet, les objets nanométriques ne mesurent qu'entre 1 et 100 milliardièmes de mètres. Les nanotubes de carbone, par exemple, ont un diamètre 500 000 fois plus petit que celui d'un cheveu. Je laisse à chacun le soin de se représenter la taille de ces molécules cylindriques.

Du point de vue technique, il est remarquable de souligner que de telles dimensions offrent aux objets nanométriques des propriétés très différentes de celles des objets du monde visible. Le seul fait que les nanoparticules aient une surface beaucoup plus grande par rapport à leur masse modifie leur comportement.

Dès lors, des perspectives semblent s'offrir à nous, et je pense particulièrement aux chercheurs mais aussi aux industriels qui tentent d'exploiter toutes ces potentialités.

Que ce soit dans la mise au point de nouveaux traitements médicaux, la production de nouvelles sources d'énergie ou encore la fabrication de nouveaux produits cosmétiques, les nanotechnologies suscitent des espoirs en termes d'amélioration de la vie quotidienne de nos concitoyens.

Ainsi, nombreux sont ceux qui souhaitent, à travers ces nouvelles technologies, améliorer les performances humaines. Et comment ne pas fonder des espoirs dans ces nouvelles sciences lorsque les applications peuvent, par exemple, faciliter des opérations microchirurgicales par ordinateur en rendant fluorescentes des tumeurs cancéreuses ?

À l'inverse, d'autres sont plus « nano-sceptiques », car, si ces nouvelles technologies offrent de formidables espoirs, il n'en demeure pas moins qu'elles suscitent de grandes inquiétudes.

D'aucuns s'inquiètent ainsi des risques qu'elles peuvent présenter pour la santé, pour l'environnement ou même pour les libertés individuelles.

En matière de protection de la santé d'abord, je crois que personne ne contestera la nécessité de mettre en œuvre toutes les mesures de précaution pour les travailleurs dans les laboratoires et les ateliers où sont fabriqués ou manipulés des nanomatériaux : masques, vêtements, gants destinés à se protéger contre les dangers potentiels du contact ou de l'inhalation.

S'agissant des consommateurs, l'accent doit être mis sur la traçabilité, l'étiquetage, l'information et la transparence.

En matière de protection de l'environnement ensuite, les précautions ne doivent pas seulement être prises dans les laboratoires et les ateliers où sont fabriqués et manipulés les nanomatériaux pour éviter les rejets accidentels dans la nature. Sur ce point, il convient d'adopter une approche sur l'ensemble du cycle de vie des produits contenant des objets nanométriques et tenant compte de leur recyclage ou, bien sûr, de leur destruction.

En matière de protection des libertés individuelles, il ne fait pas de doute – et je crois que sur ce dernier point notre collègue Alex Türk, président de la CNIL, ne me démentira pas – que les nanotechnologies sont en train de révolutionner les technologies de l'information.

Or, si l'on ne peut que se féliciter de l'impact positif des nanotechnologies dans l'acquisition, le stockage et le traitement de l'information, on ne saurait accepter, à force de miniaturisation, la possibilité d'être surveillé constamment par le biais de nanopuces indétectables, possibilité qui paraît de plus en plus réelle, au point de donner corps à un nouveau « biopouvoir », pour paraphraser Michel Foucault.

C'est pourquoi il ne faudrait pas, au nom de la concurrence internationale dans le cadre de la mondialisation, imposer à une population inquiète des innovations utiles, certes, mais qui pourraient se révéler dangereuses.

Il s'agit de maîtriser collectivement le risque, de débattre des innombrables applications des nanosciences et de décider démocratiquement lesquelles nous souhaitons.

Ce débat soulève des interrogations éthiques et interroge notre relation au progrès, à l'incertitude, au rôle de l'expertise.

Pour le législateur, l'enjeu reste fondamentalement celui de la protection des libertés individuelles et donc de la régulation de ce nouveau champ technologique. Et je le dis solennellement, mes chers collègues, le Parlement devra, le moment venu, prendre ses responsabilités en la matière et déterminer s'il convient ou non d'interdire certaines applications des nanotechnologies, notamment dans les systèmes d'information.

La tâche ne sera pas aisée, car, dans ce domaine, les gouvernances se superposent et devront être articulées entre elles : gouvernance mondiale à travers une normalisation internationale et coopération au sein de l'OMC, l'Organisation mondiale du commerce ; gouvernance européenne au travers des règlements communautaires et des principes qui régissent le marché européen ; enfin, gouvernances nationales et locales, qu'il faudra coordonner.

En définitive, je crois, madame la secrétaire d'État, mes chers collègues, que, loin d'être conclu, le débat sur les nanotechnologies ne fait en réalité que commencer. Personne, même les scientifiques les plus renommés, ne pourrait prétendre avoir une connaissance exhaustive en la matière.

C'est pourquoi l'accent doit être mis sur la transparence qui entoure ces technologies de l'avenir, notamment auprès des élus, mais aussi et surtout des populations concernées.

Ministres et élus, syndicats et représentants d'associations, organisations non gouvernementales et consommateurs doivent poursuivre le débat. Il s'agit, j'en suis persuadé, d'une exigence démocratique salutaire pour notre société. *(Applaudissements.)*

Mme la présidente. La parole est à M. le Premier vice-président de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques.

M. Jean-Claude Etienne, *Premier vice-président de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques.* Madame la présidente, madame la secrétaire d'État, mes chers collègues, qu'il me soit d'abord permis de saluer à mon tour la présence dans la tribune de membres de la Commission nationale du débat public et d'acteurs du secteur des nanotechnologies.

En se référant à Pascal, on peut dire que l'homme, après avoir orienté ses télescopes vers l'infiniment grand, avec l'astronomie, et, d'une manière générale, vers l'espace sidéral, a tourné ses microscopes vers l'infiniment petit. Aujourd'hui, on voit les plus gros atomes, et il y a des enseignements fondamentaux à tirer de cette dimension singulière.

Les nanotechnologies marquent une étape d'importance dans la connaissance scientifique dont nous commençons à percevoir l'incidence sur le quotidien de nos concitoyens : mêmes si elles sont encore méconnues, elles sont déjà parmi nous.

Actuellement, plus de 700 produits de la vie de tous les jours utilisent déjà des nanoparticules : cela va des revêtements dans les bâtiments aux cosmétiques, en passant par les pneumatiques, les textiles, les réfrigérateurs, les bicyclettes, les peintures, les aérosols, les téléphones, les ordinateurs...

En résumé, les nanotechnologies nous entourent, et nombre d'entre elles rendent des services éminemment précieux.

Si les bénéfices attendus de ces technologies nouvelles suscitent l'engouement, les craintes et les rejets qu'elles provoquent méritent aussi notre attention ; ils sont parfois exprimés sur un ton virulent, par des individus qui ne constituent pas de véritables bataillons, mais ce n'est pas une raison pour les ignorer.

Une fois encore, quand il s'agit de technologies nouvelles, les pouvoirs publics ont à connaître d'un affrontement dual entre les nombreux tenants des bénéfices espérés, et les tenants, bien moins nombreux, des nuisances redoutées.

Le président Emorine évoquait l'affaire des OGM ; nous n'en sommes pas encore à ce niveau de protestation et de réactivité. Malgré tout, certaines interventions portant sur les nanotechnologies nous y font penser.

Cet affrontement est à l'origine de mouvements d'opinions importants, qui manquent cependant quelque peu d'arguments. Nous gardons en mémoire les remous et les turbulences qui se sont fait jour lors du grand débat public sur les nanotechnologies ; le président Bergougnoux, ici présent, peut en porter témoignage.

C'est dire combien les problématiques sociétales peuvent, parfois, travestir les réalités et la vérité scientifiques !

Un tel relevé de terrain a conduit notre collègue Jean-Paul Emorine, président de la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire, à associer l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, l'OPECST, à cet important débat. Les membres de l'Office ont été d'autant plus sensibles à cette attention que nos anciens collègues Pierre Laffitte et Claude Saunier ainsi que, plus récemment, Marie-Christine Blandin et Daniel Raoul sont à l'origine d'un certain nombre de travaux sur cette thématique.

Ce débat vient à point nommé.

Dans un premier temps, dans le cadre de la loi de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, le Parlement a en effet souhaité organiser une confrontation nationale sur le sujet.

Dans un second temps, la Commission nationale du débat public ayant rendu son rapport en février, l'Agence française de la sécurité sanitaire de l'environnement et du travail, l'AFSSET, a produit une première synthèse sur la question en mars dernier.

C'est aujourd'hui, au Sénat, un moment d'« arrêt sur image ».

J'articulerai mon propos autour de trois questions : les bénéfices espérés ; les risques et nuisances redoutés ; les solutions envisageables pour concilier le développement et l'usage des nanotechnologies avec le sacro-saint respect de la biodiversité, autrement dit pour tirer parti des bénéfices sans encourir de risques inutiles.

Je commencerai par les bénéfices attendus, qui ont été rappelés par le président Emorine.

La médecine, tout d'abord, est au cœur de notre problématique, car elle mise sur les nanotechnologies. Je citerai plusieurs exemples.

Les nanovecteurs permettent de cibler les cellules cancéreuses et de les détruire, tout en évitant les risques collatéraux induits par les pratiques classiques de l'orthodoxie médicale, qui portent atteinte de façon diffuse à l'ensemble de l'organisme, faute de diaphragmer leur action sur les cellules concernées.

La neurostimulation, en cas de troubles du fonctionnement moteur, est un véritable réveil biomécanique du paralytique.

La nanobiopsie permet d'effectuer des prélèvements là où c'était impossible jusqu'à présent. Je pense, notamment, aux prélèvements cervicaux.

Enfin, les toutes récentes pratiques de nanotraitements thermiques de certaines carcinomes, que ne peuvent traiter les thérapeutiques classiques, suscitent un espoir. Je citerai simplement les carcinomes péritonéaux, soit primitives, soit à point de départ ovarien.

Les médecins fondent donc de grands espoirs dans ces nouvelles technologies.

Elles présentent également des avantages en termes de développement durable, car l'inclusion des nanoparticules dans les nanomatériaux permet d'augmenter leur résistance.

Je parle ici des fameux nanotubes de carbone tressés, très performants sur le plan mécanique. On voit tout de suite les perspectives offertes par ces évolutions en matière d'allègement des structures dans l'automobile ou l'aéronautique, et leur incidence substantielle sur la consommation énergétique. Les États-Unis, mais aussi des pays émergents comme l'Inde et la Chine, ont réalisé récemment, dans ces domaines précis, d'extraordinaires avancées techniques.

Autre exemple : l'un des problèmes de la pile à combustible, c'est qu'elle nécessite une catalyse de platine, un métal rare et cher. En employant des nanoparticules de platine, on estime pouvoir réduire d'un facteur 100, à l'avenir, le métal nécessaire à cette catalyse.

Pour illustrer le lien entre nanotechnologies et technologies de la communication et de l'information, je citerai un seul cas concret : les progrès dans l'électronique de *spin* ont mis en évidence les magnétorésistances géantes, permettant le développement de l'industrie du disque dur.

J'en viens aux risques redoutés.

Les risques pour la santé et la toxicité chez l'être vivant doivent être étudiés de façon sérieuse, car il s'agit d'éléments fondamentaux de ce débat.

La toxicité chez l'être vivant doit faire l'objet d'une vigilance renforcée, car la toxicité des nanoparticules diffère de la toxicité chimique conventionnelle, même si la procédure européenne REACH ne les différencie pas clairement. C'est un point important.

Cette toxicité est dominée par la forte réactivité des nanoparticules à surface hypersensible, toujours prêtes à se lier à tout élément de leur environnement. On leur accorde, parallèlement, une biopersistance tout à fait singulière dans l'organisme.

En ce qui concerne l'élimination des nanoparticules par le vivant, les incertitudes demeurent.

Quoi qu'il en soit, je tiens à rassurer les malades : l'utilisation des nanotechnologies par les médecins entre dans le cadre bien défini des méthodologies de recherche clinique soumises à autorisation.

Deux concepts prévalent : l'exposé au malade du rapport bénéfice-risque et le consentement éclairé du patient.

Enfin, les doses de référence toxicologique employées chez l'animal sont de très loin supérieures à celles que nous pouvons utiliser chez l'homme.

Les autres risques redoutés des nanotechnologies concernent les libertés publiques. Comme l'a fait le président Emorine, je laisserai à notre collègue Alex Türk, président de la Commission nationale de l'informatique et des libertés, la CNIL, le soin de développer cet aspect.

Nous en arrivons à la question essentielle : quelles perspectives pour concilier un développement et un usage possible de ces technologies avec le respect dû à la biodiversité ? C'est la ligne de démarcation entre l'augmentation de l'acquis des connaissances et l'usage même que l'on peut en faire. Ce n'est pas parce que nous savons plus de choses qu'il faut obligatoirement s'en servir. Après tout, « Science sans conscience... » Vous connaissez la suite.

C'est pourquoi le Parlement – et il a eu raison – a souhaité un débat public, au-delà de ceux qui, comme le disait le général de Gaulle en d'autres temps, regretteront toujours « la douceur des lampes à huile, la splendeur de la marine à voile et le charme du temps des équipages ». Si le progrès doit servir l'homme, en synchréie avec la biodiversité, alors il ne faut pas le manquer. Ce serait une faute contre l'humanité !

À vrai dire, les choses ne sont jamais ni si blanches ni si noires, et c'est une science singulière que de pouvoir, avec les attendus dont on dispose, séparer le bon grain de l'ivraie. C'est une affaire de spécialistes et d'analyses très soignées.

Nous en sommes malheureusement assez loin. On sait que sur les 300 millions d'euros investis par l'Agence nationale de la recherche, l'ANR, dans le secteur des nanotechnologies, seuls 5 millions d'euros, tout au plus, sont consacrés aux travaux sur la toxicité.

En France, aucun des axes stratégiques de recherche ne porte, singulièrement, sur la biodiversité. Si l'on veut se pencher sur le sujet, il faut se tourner vers l'agronomie. Aucune branche de la recherche ne s'intitule « biodiversité » !

Cet enjeu scientifique porte un nom, c'est l'enjeu de la biodiversité : développement des recherches en ingénierie écologique, consolidation des recherches en biomimétisme et bioinspiration, avec à la clé – pourquoi pas ? – la création d'un institut Carnot sur les biotechnologies industrielles.

Telles étaient, d'ailleurs, les conclusions de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, dans le cadre d'un rapport adopté à l'unanimité de son bureau, il y a déjà un an et demi, sous la présidence de notre collègue député Claude Birraux.

En pratique, les bénéfices espérés des nanotechnologies ne se feront qu'au prix d'une vigilance étroite, nourrie par les études garantissant les subtils et fragiles équilibres naturels. C'est d'ailleurs le manque d'études scientifiques rigoureuses dans le domaine de la biodiversité qui produit un certain intégrisme écologique, ou qui empêche d'y répondre clairement et de façon argumentée. Expliquer par le savoir, il n'y a rien de tel pour convaincre les ignorants.

Votre Office parlementaire s'applique à trouver auprès des académies – l'académie des sciences, l'académie de médecine et l'académie des technologies – et auprès des instituts concernés les méthodes et moyens pour répondre aux questions que se posent nos concitoyens dans ces domaines porteurs de grands espoirs, mais aussi de craintes.

Toutes ces craintes doivent être entendues, même celles qui se nourrissent d'un manque de connaissances. On ne peut en vouloir à personne de ne pas savoir. Après tout, même le savant ne connaît pas ce qu'il ignore ! (*Applaudissements.*)

Mme la présidente. La parole est à M. Daniel Raoul.

M. Daniel Raoul. Madame la présidente, madame la secrétaire d'État, mes chers collègues, je remercie la commission de l'économie et l'Office parlementaire d'avoir organisé ce débat, lequel donne l'occasion d'aborder un monde qui semble parfois ésotérique. Je souhaite que l'on puisse à la fois mesurer les enjeux et évoquer les problèmes inhérents aux applications.

Le monde nanométrique ou nano-monde est celui de l'infinitement petit. M. le président Emorine a pris pour référence le diamètre d'un cheveu. Pour ma part, je dirai qu'un nanomètre est au mètre ce qu'une orange ou un pamplemousse est à la Terre. Le rapport est similaire. Grossièrement, c'est aussi la taille de trois atomes juxtaposés. Le nano-monde couvre l'échelle de grandeur allant de 1 nanomètre à 100 nanomètres. Vous pouvez donc faire les calculs et trouver le nombre d'atomes ou la taille des molécules qui peuvent être concernés. Je ne relèverai pas les copies à la sortie... (*Sourires.*)

Ce monde peut être atteint de deux façons différentes : soit par la démarche que l'on appelle *Top down*, ou miniaturisation, cette démarche étant classique, connue depuis un certain temps et qui obéit en particulier à la loi de Moore, laquelle prévoit un doublement tous les dix-huit mois de la puissance dans un même espace ; soit par la démarche que l'on appelle *Bottom up*, c'est-à-dire par l'assemblage d'atomes pris un par un, constituant ainsi de nouvelles molécules.

La principale évolution dans ce domaine a été permise par les progrès des microscopes électroniques à effet tunnel, à la fin des années soixante-dix du siècle dernier. Il s'est alors produit une véritable révolution dans la démarche habituelle des sciences, où la théorie précède les applications. Les nanotechnologies ont en effet alors devancé la théorie. Dans le monde nanométrique, les lois de la physique classique ne s'appliquent plus, en tous les cas dans le domaine confiné. En conséquence, les propriétés macroscopiques habituelles sont

différentes des propriétés de l'échelle nanométrique. Par exemple, la couleur et les constantes physiques de l'or varient considérablement entre l'état massif et l'état de nanoparticule.

Le monde nanométrique n'est pas étrange : il a des effets sur notre environnement depuis fort longtemps, que ce soit lors d'un feu de bois où des nanoparticules sont créées, ou dans les pneus depuis le début du siècle dernier.

L'utilisation de la démarche *Bottom up* m'interpelle davantage que la démarche de miniaturisation. S'ouvrent ainsi de nouveaux horizons, en particulier à la chimie et à la physique. Grâce aux nanotechnologies, la chimie, qui était une science d'assemblage quelquefois maîtrisée, va devenir entièrement créative, en produisant de nouvelles molécules inexistantes dans la nature.

Cela n'est pas sans soulever des problèmes qui seraient la conséquence d'une volonté de démiurge ou d'un rôle de créateur. On disséminerait dans la nature des molécules inédites dont notre système immunitaire ne nous protégerait éventuellement pas et qui porteraient atteinte à la biodiversité. Ce point a été évoqué voilà quelques instants par notre collègue Jean-Claude Etienne.

Dans le même temps, cette technologie a donné lieu à des fantasmes. Je sais bien que, depuis Shakespeare et l'acte III de *Macbeth*, les dangers virtuels font plus peur que les dangers réels. Que n'avons-nous entendu sur des robots s'autoreproduisant, dévorant entièrement l'énergie de notre planète et conduisant à une purée grise recouvrant toute la Terre ?

Il est possible de concevoir des nanomatériaux aux propriétés tout à fait différentes. Les lois de la nanophysique s'appliquent lorsque le confinement à l'échelle nanométrique change qualitativement à la fois le comportement des particules mais aussi leurs propriétés.

Je n'évoquerai pas les applications de la démarche de miniaturisation. J'en suis persuadé, mon collègue Christian Gaudin, notamment en raison de la profession qu'il a exercée avant d'être parlementaire, mesurera tous les enjeux et pourra nous préciser les avancées relatives aux gains d'énergie, de temps pour les signaux, et de puissance de calcul.

Je rappellerai simplement que, dans votre téléphone portable, mes chers collègues, vous avez la même puissance de calcul que dans le module lunaire. Cela vous donne une idée de la puissance développée en quelques années et des avancées permises par la miniaturisation et, notamment, de la puissance des microprocesseurs.

Je l'ai dit, des nanoparticules existent dans la nature. Ainsi, le bois, l'os, la coquille d'œuf sont des matériaux nanostructurés. Il ne faut donc pas exagérer le caractère novateur de ces technologies.

Je voudrais évoquer un domaine qui m'interpelle personnellement. Il s'agit de la convergence des nanotechnologies et des biotechnologies, ce que les Américains appellent NBIC, intégrant à la fois l'informatique et les sciences de la connaissance. La récente publication concernant la synthèse de l'ADN n'est pas sans soulever des problèmes de bioéthique. C'est pourtant là que sont les enjeux.

Premièrement, il faut évoquer les aspects positifs des nanotechnologies en matière médicale, point qui a été abordé par notre collègue Jean-Claude Etienne. D'une part, elles permettent de mieux diagnostiquer. D'abord, elles aident à mieux voir *in vivo* avec, notamment, la caméra embarquée dans une gélule ou bien les marqueurs fluorescents des molécules biologiques. Ensuite, elles aident à mieux voir *in*

in vitro. Tel est le cas de l'utilisation des biopuces à ADN qui sont déjà opérationnelles et des *lab on chips*, c'est-à-dire des micro-laboratoires embarqués sur une nanostructure.

D'autre part, les nanotechnologies permettent de mieux soigner. Je donnerai trois exemples.

D'abord, la vectorisation des médicaments avec des encapsulations dans des fullerènes permet de délivrer le médicament à l'endroit souhaité sans provoquer de dégâts sur d'autres cellules, ciblant la seule tumeur.

Ensuite, ces technologies offrent la possibilité d'une activation des nanoparticules pour des médicaments anticancéreux. Il en est ainsi, en particulier, du chauffage de nanoparticules de fer détruisant les cellules visées.

Enfin, elles permettent de compenser les déficits acquis ou congénitaux, tant en ce qui concerne les neuroprothèses que dans le domaine de l'ingénierie cellulaire avec, notamment, la cornée artificielle et l'ingénierie cutanée.

Deuxièmement, quels sont les enjeux économiques? On constate une nette augmentation du marché des biopuces. Ce marché qui représentait 250 millions d'euros en 1999 s'élevait à 3 milliards d'euros en 2005, avec une croissance annuelle de 30 % à 40 %, en particulier pour le diagnostic *in vitro*. Le marché de l'ingénierie tissulaire est estimé entre 5 milliards et 10 milliards d'euros par an.

À l'heure actuelle, les pays européens, isolément ou dans le cadre d'initiatives de l'Union européenne et des différents PCRD, sont largement distancés par les États-Unis et, surtout, par le Japon. L'Inde et la Chine investissent fortement pour rattraper leur retard dans ce domaine.

J'ai eu l'occasion de mesurer l'effort des États-Unis, notamment du département de la défense. Comme je ne les ai jamais pris pour des philanthropes, j'imagine bien quels sont les enjeux stratégiques attachés au développement des nanotechnologies.

Troisièmement, je voudrais évoquer les problèmes socioculturels. D'abord, la toxicité des nanoparticules peut être décuplée en raison de l'augmentation considérable de leur surface efficace. En effet, la surface de toutes ces microsphères offerte en interaction est bien plus grande que la surface de ces matériaux à l'état massif. Il existe donc un problème de dose, mais aussi, peut-être, de porosité des barrières physiologiques, singulièrement de la barrière hémato-encéphalique.

Ensuite, il faut évoquer les dangers liés à l'autoréplication, à propos desquels le Prince Charles s'était exprimé à une certaine époque dans la presse. Le ridicule ne tue pas... (*Sourires.*) Imaginons que ces nanorobots puissent se répliquer à l'infini et absorber toute l'énergie de la planète. Mais tout cela contribue à instaurer un climat de défiance, en dépit des aspects positifs que j'ai évoqués.

En ce qui concerne le respect de la vie privée, je serai bref car le président de la CNIL développera davantage ce point, un débat ayant eu lieu au sein de l'Office. Les RFID permettent l'identification d'une personne à son insu, en implantant une puce. Cela pose toute de même des problèmes au niveau des libertés.

Je souhaiterais évoquer la tentation du transhumanisme. Quelle est la différence entre un homme réparé et un homme augmenté? Je ne suis pas sûr que, dans quelques années, les mesures de dopage se limitent à l'EPO, et ne concernent pas le dopage biotechnologique. Comme l'a précisé mon collègue Jean-Claude Etienne, on peut susciter des réflexes à l'état musculaire. Certes, cela peut pallier des déficits acquis ou congénitaux. Mais on peut aussi développer

des performances. La championne que vous êtes, madame la secrétaire d'État, pourra peut-être un jour utiliser cette voie... (*Sourires.*) Cependant, nous en viendrons à l'homme bionique tel que décrit par Huxley.

Enfin, les nano-implants soulèvent de graves problèmes liés au contrôle du comportement. On ne serait plus obligé de dire « Taisez-vous, Elkabbach! », il suffirait d'appuyer sur une télécommande. (*Sourires.*) On pourrait donc définir le comportement d'un individu, lui donner la parole ou le faire taire. De telles mesures pourraient parfois être utilisées dans l'hémicycle... (*Nouveaux sourires.*)

Il faut mener en parallèle des recherches dans les domaines tant de l'éthique que de la toxicité, ce dernier souffrant en effet d'un sérieux déficit, monsieur Jean-Claude Etienne. Au-delà de ses investigations conduites en matière économique, l'ANR doit augmenter ses efforts d'accompagnement vis-à-vis de la société et du caractère toxique de ces techniques.

La dernière publication que j'évoquais précédemment soulève quelques problèmes pour ce qui concerne la synthèse de l'ADN. À quand une nouvelle bactérie, un nouveau virus? Si l'on est capable de recréer une cellule vivante, quelle chimère habitera la planète?

J'espère, mes chers collègues, que vous aurez mesuré à la fois les enjeux socio-économiques et les espoirs thérapeutiques que les technologies en cause ont fait naître. Vous avez compris, j'en suis certain, que les nanotechnologies seront, comme les langues d'Ésope, ce que nous en feront eu égard aux limites que nous fixeront aux éventuelles dérives éthiques ou biologiques. (*Applaudissements.*)

Mme la présidente. La parole est à M. Christian Gaudin.

M. Christian Gaudin. Madame la présidente, madame la secrétaire d'État, monsieur le président de la commission, monsieur le Premier vice-président de l'Office, mes chers collègues, les nanotechnologies et les nanosciences font l'objet depuis quelques années d'une attention toute particulière non seulement des scientifiques et des industriels, mais aussi des politiques et de la société, qui en utilise déjà beaucoup, souvent sans le savoir.

Les rapports de l'AFSSET – Agence française de sécurité sanitaire de l'environnement et du travail –, de la Commission nationale du débat public, ou encore de la Commission européenne montrent l'étendue de l'intérêt porté aux nanotechnologies.

Je rappellerai que les nanotechnologies consistent à travailler la matière à l'échelle de l'atome. Elles exigent en conséquence d'énormes efforts de recherche dans des domaines multidisciplinaires impliquant une diversité des spécialités : génome et biotechnologies, développement durable, sécurité alimentaire, santé, etc.

Les nanotechnologies constituent indéniablement un pilier de la croissance économique à l'échelon européen depuis la mise en œuvre de la stratégie de Lisbonne.

Le budget alloué à ce secteur s'élèvera à près de 3,5 milliards d'euros entre 2007 et 2013. La France est le deuxième bénéficiaire des crédits de recherche et développement alloués par la Commission européenne et devrait percevoir en moyenne 10 % de la dotation globale, soit environ 50 millions d'euros par an.

Mais la politique européenne agit aussi sur l'encadrement de la brevetabilité, ou encore sur la création de pôles d'excellence qu'elle favorise, tels ceux de Saclay, Toulouse et Grenoble.

L'harmonisation du cadre réglementaire, nécessaire à l'échelon européen, est enfin une dimension non négligeable de cette politique économique, car on a pu constater par le passé que les différences d'appréciation entre les États membres ne facilitaient pas le débat public.

Bref, les nanotechnologies ne sont pas un sujet franco-français et l'Europe souhaite développer sa politique de soutien en ce domaine pour conserver sa troisième place, derrière les États-Unis et le Japon, dans cette nouvelle révolution industrielle.

Les nanotechnologies bouleversent les propriétés des matériaux, leur résistance, leur longévité, la miniaturisation des composants, etc. Elles représentent un marché qui pourrait atteindre 1 000 milliards de dollars en 2015 et trois points de croissance du PIB dans l'Union européenne, à condition de réussir là aussi les passerelles entre la recherche fondamentale et le secteur de l'industrie.

En effet, les pays européens, notamment la France, rencontrent aujourd'hui des difficultés à convertir leurs travaux en produits et en valeur, que ce soit pour ce qui concerne la conversion des connaissances en dépôts de brevets ou la création d'entreprises innovantes. Au sein de l'Union européenne, l'Allemagne occupe une place prépondérante, consacrant 390 millions d'euros à la recherche publique sur les nanotechnologies, somme sans commune mesure avec celle que consent la France.

Outre l'aspect économique, les nanotechnologies suscitent des réserves car, qu'elles soient à l'état naturel ou utilisées dans des processus industriels, elles font partie de l'infiniment petit. Les professionnels des secteurs du bâtiment, de l'automobile ou de l'électronique les inhalent ; les consommateurs ingèrent les nanoparticules contenues dans les aliments, et celles qui sont présentes dans les produits cosmétiques ou les textiles pourraient pénétrer dans le corps humain par voie cutanée. Nous ne nous rendons pas compte de tout cela et surtout nous ne savons pas si ces nanoparticules présentes dans une centaine de produits quotidiens constituent des risques pour la santé ou même pour l'environnement.

Sur ce point, je souhaite mettre en perspective les nanotechnologies qui font l'objet du débat de ce jour avec d'autres innovations technologiques de l'infiniment petit : la découverte et le développement de l'énergie atomique et les OGM. À l'instar des nanotechnologies, ces matières ont constitué des innovations aux répercussions économiques importantes. Elles ont fait l'objet d'arbitrages politiques, de débats au sein de la société, d'avis divergents de la communauté scientifique au moment où il s'agissait de les développer. S'agissant du nucléaire, son développement ayant précédé l'aboutissement de la recherche sur le traitement des déchets, il en est résulté une prise de risques.

La société, face à cela, est un peu démunie, puisqu'il est difficile d'appréhender scientifiquement ces innovations. Ainsi, les Français sont globalement défavorables à la culture des OGM dans notre pays, mais ils en consomment chaque jour en raison de la présence de tels organismes dans les plats préparés ou même dans des produits frais, issus de croisements de variétés.

Le débat public sur les nanotechnologies, dont les conclusions ont été remises récemment, souligne une mauvaise connaissance du public des nanotechnologies et des risques qu'elles peuvent engendrer sur l'homme et sur l'environnement.

C'est le rôle même de la classe politique de favoriser les liens entre le monde de la recherche scientifique, la conversion de l'innovation scientifique en valeur et la compréhension des enjeux et risques scientifiques pour la société. L'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques participe à cette mise en relation en éclairant le Parlement – tel est le cas de l'initiative d'aujourd'hui, que je salue – auprès d'une commission organique d'une assemblée.

Le développement des nanotechnologies exige en outre du corps politique un arbitrage entre le progrès économique et technologique résultant d'une telle innovation et les risques sociaux, environnementaux et sanitaires qu'il comporte. Seulement, le rapport de l'AFSSET, saisie en 2008, montre la difficulté d'évaluer les risques sur l'homme des produits manufacturés contenant des nanomatériaux, en l'absence de données spécifiques à ces matériaux et d'une méthodologie dédiée.

Nous devons nous interroger lors de débats, comme aujourd'hui à propos des nanotechnologies, sur le niveau d'acceptabilité du risque face au progrès technologique. Cette question est d'autant plus importante que le rythme des innovations et des progrès scientifiques « structurants », comme les nanotechnologies, va en s'accéléralant, cadence que soutient l'économie de la connaissance.

Quelle méthode retenons-nous : soutenons-nous à tout prix l'application de la recherche ou laissons-nous le temps d'informer le public, d'évaluer les risques de l'utilisation de certains produits contenant des nanotechnologies ?

En l'absence d'une connaissance approfondie des risques, et à l'instar de l'article 73 du projet de loi Grenelle II de l'environnement, nous commençons aujourd'hui à poser des garde-fous relatifs à l'information et à la traçabilité des produits nanotechnologiques manufacturés, tout en soutenant la recherche en ce domaine, car cette dernière constitue, comme je l'ai rappelé tout à l'heure, un facteur de développement économique sans précédent.

En outre, traite-t-on de la même manière les nanotechnologies structurées dans des produits élaborés ou déstructurées, comme la poussière respirée par les professionnels qui usinent ces matériaux ?

Dans notre comportement face au risque, nous devons évidemment tirer les conclusions du problème de l'amiante, matériau très innovant à l'époque, inoffensif quand il est structuré, mais hautement toxique au cours de son processus de fabrication ou lors de son utilisation.

Aborde-t-on aussi de la même manière les nanotechnologies appliquées aux matériaux, à la médecine, à l'électronique ?

En conclusion, je pense que la France, à l'instar des grands pays industriels de l'Union européenne, doit participer à la définition de ce secteur stratégique.

Il faut accroître la connaissance des risques en matière de nanotechnologies pour mieux les prévenir, mieux appréhender le comportement des nanomatériaux tout au long du cycle de vie des produits manufacturés, y compris lors de leur recyclage.

Les nanotechnologies constituent une révolution industrielle et une opportunité économique qui doit profiter à la croissance de nos entreprises, à condition que nous soyons en mesure d'avancer en toute transparence sur la question du risque. Mener une politique publique éclairée et ambitieuse en la matière permettra à l'Union européenne d'affirmer demain sa capacité à préparer la compétitivité de son industrie.

sur la scène internationale à partir des technologies de l'infiniment petit. (*Applaudissements sur les travées de l'UMP. – Mme Françoise Laborde applaudit également.*)

Mme la présidente. La parole est à Mme Marie-Agnès Labarre.

Mme Marie-Agnès Labarre. Madame la présidente, madame la secrétaire d'État, mes chers collègues, avec les nanotechnologies, une nouvelle révolution industrielle apparaît, pour le meilleur, sans doute – des progrès sont attendus en matière de santé publique et dans le domaine économique, 2 à 3 millions d'emplois pouvant être créés dans les pays concernés –, mais peut-être aussi pour le pire si nous ne nous posons pas les bonnes questions au moment opportun.

Le progrès technique n'est évidemment pas condamnable en soi ; il est un facteur essentiel de la nouvelle croissance que nous recherchons. Mais soyons prudents : ce « nano-monde » génère déjà des profits substantiels sans que ses architectes sachent à quoi ils s'exposent, à quoi ils nous exposent.

Ce monde prometteur est encore mal connu, peu ou pas contrôlé, trop récent pour offrir le recul nécessaire à une parfaite maîtrise des conséquences de son exploitation. Le rapport entre les bénéfices et les risques ne peut pas encore être évalué.

La question des risques liés à l'usage à grande échelle de ces nouvelles technologies pour la sécurité, la santé et l'environnement doit être soulevée.

Rappelons que les nanoparticules sont plus toxiques que leurs homologues visibles ; leur taille leur permet de pénétrer sans filtrage au plus profond des organismes animaux et végétaux, de franchir les barrières biologiques et de dégrader l'ADN.

L'amiante, dont les fibres ne s'insinuent pas au-delà des bronches, a tué et tue encore, alors que sa dangerosité a été établie avant 1900. La logique du profit a été plus forte que l'impératif de santé publique.

Les mêmes causes produiront les mêmes effets : nul ne peut garantir que des métaux lourds, sous forme nanoparticulaire, transportés par le sang au cerveau ou au placenta, ne tueront pas à leur tour ceux qui les fabriquent, ceux qui les mangent, ou encore ceux qui les respirent.

Nous savons – il ne s'agit pas d'un soupçon – que les propriétés des nanoparticules sont potentiellement redoutables sur le plan sanitaire. De ce fait, la recherche ne doit évidemment pas être contrôlée par les entreprises dont la finalité est de tirer profit des nouvelles applications, et au vu du résultat de ces recherches désintéressées, les autorités publiques devront instaurer, à l'échelon européen au moins, le cadre réglementaire qui protégera les générations futures de l'inconséquence d'apprentis-sorciers.

À ce jour, 2 000 nanoparticules manufacturées sont commercialisées à travers plus de 1 000 produits de consommation courante. Et pourtant, moins de 5 % des budgets sont consacrés à l'évaluation des risques. De plus, l'AFSSET juge que la nanotoxicologie « fournit des résultats peu nombreux, disparates et parfois contradictoires », et qu'il est « impossible actuellement de procéder à une évaluation des risques satisfaisante chez l'homme ». De surcroît, aucune norme d'exposition à ce type de particules n'a encore vu le jour ; la Commission européenne tarde à évaluer la dangerosité et à en organiser le marché. Enfin, le protocole européen REACH n'inclut pas les substances dont la production est inférieure à une tonne par an par fabricant.

Le Parlement européen se préoccupe de ce problème, mais avec les moyens et l'autorité qui sont les siens.

On devine ce que pèse une résolution parlementaire, on sait ce que vaut une recommandation de l'OMS lorsque de formidables appétits industriels sont en jeu. L'unité de mesure est ici le milliard de dollars...

Une simple obligation de déclaration applicable au plan national n'est pas à la mesure des enjeux. Et l'on peut s'inquiéter des moyens dont dispose l'autorité administrative chargée du contrôle.

Nous nous trouvons dans une situation qui nous rappelle de fâcheux précédents.

J'ai déjà évoqué le cas de l'amiante. Nous savons que des nanoparticules agrégées peuvent endommager de manière irréversible les organes et les fonctions vitales du corps humain. Si la législation ne prévient pas ce risque sanitaire alors que nous le connaissons très en amont, notre responsabilité sera considérable.

Je pense aussi à la dioxine, dont on a commencé à se protéger longtemps après que nos usines d'incinération en eurent distillé d'abondantes retombées toxiques.

Je pense aux déchets nucléaires, que l'on ne sait pas traiter et que l'on promène autour du monde en priant pour qu'ils ne nous sautent pas à la figure.

Que deviendront nos invisibles particules lorsqu'elles seront incinérées ou lorsque ces nouveaux polluants seront libérés, disséminés dans l'air et dans l'eau par la dégradation naturelle des produits manufacturés qu'ils composent ? Le risque n'est pas cerné, mais on produit quand même...

Je pense aux OGM. Le parallèle avec les nanoparticules est frappant.

Personne ne le conteste, le génie génétique peut contribuer à nourrir l'humanité. En revanche, il est incontestable que le pouvoir laissé aux industriels et l'absence de cadrage politique ont eu pour effet non pas de faire pousser du maïs là où l'eau est trop rare, mais de soumettre les producteurs européens aux exigences de rentabilité de Monsanto et compagnie ?

Les OGM ont été brevetés, de telle sorte qu'aucun profit n'échappe aux financeurs privés de la recherche appliquée. Les nanoproducts le sont à leur tour.

Posons-nous trois questions.

Voulons-nous confier aux grands groupes privés le soin de ne produire que ce qui est rentable et souvent pas nécessaire, comme nous le faisons pour le médicament, au motif que nos États ont renoncé à financer la recherche et à protéger la propriété publique de la ressource ?

Pouvons-nous laisser aux industriels le soin de décider de ce qui est utile, de ce qui est dangereux ?

Acceptons-nous de ne plus pouvoir interdire la commercialisation d'un produit, au motif que les taxes qu'il génère abondent copieusement le budget de l'État ?

Il y a peut-être là une divergence entre nos familles politiques. À mes yeux, répondre oui à ces questions est impensable. Seule la puissance publique dispose de la légitimité lui permettant de concilier innovation et sécurité sanitaire. N'abandonnons cette responsabilité à aucun prix ! Prenons aujourd'hui les initiatives qui nous dispenseront, demain et après-demain, de verser des larmes de crocodile devant le fait accompli, devant ce qui sera devenu une nouvelle manifestation de l'impuissance publique organisée.

Dans le domaine des nanotechnologies, nous ne sommes pas seulement dans le cadre de la recherche scientifique. Les impacts sont tels que nous devons convoquer une réflexion éthique sur le sujet. En effet, certaines applications permettent d'introduire des capacités opérationnelles et cognitives dans le vivant. Il est déjà possible de surveiller et de tracer des personnes.

Où fixons-nous la limite de l'atteinte à la vie privée ?

Peut-on admettre sans débattre la constitution de fichiers policiers, politiques ou commerciaux non sollicités ? La Commission nationale de l'informatique et des libertés, la CNIL, saura-t-elle gérer le multifichage qui s'annonce ?

Quelle garantie avons-nous que le citoyen porteur de cette minipuce, qui influera sur son humeur, ses souvenirs, ses goûts, voire ses convictions, en sera toujours conscient, en mesurera toujours les conséquences sur son autonomie et ses libertés ?

Mais il y a plus encore que le risque sanitaire et le danger pour les libertés et la démocratie : grâce aux nanotechnologies, l'homme sait maintenant se changer lui-même. On voit ici ressurgir le rêve fou du clonage, les vieux fantasmes de l'intelligence supérieure réservée aux porteurs de cette technologie.

Ajoutons que, grâce à ce savoir-faire, les mêmes détiendront de surcroît les armes dont eux seuls auront le moyen de se protéger. Ces armes nouvelles, dit le philosophe Jean-Pierre Dupuy, « seront à la bombe atomique ce que celle-ci était à la fronde ». Le terme « seront » est peut-être inapproprié : d'aucuns prétendent que les premiers essais auraient été effectués.

En résumé et pour conclure, je formulerai quelques propositions. Le législateur que nous sommes devrait les considérer comme des exigences à l'égard de lui-même et envisager de les traduire en proposition de loi.

Première exigence : la prévention des risques.

Le « code de bonne conduite pour une recherche responsable en nanosciences et en nanotechnologies », adopté par la Commission européenne, pèse bien peu face à l'appétit de croissance et de rentabilité du secteur industriel mondial.

Je préconise donc plusieurs réponses : la validation des découvertes scientifiques à l'échelle mondiale par des organismes financés sur fonds publics, auxquelles devront être associées des études d'impact ; la pratique obligatoire de tests par des organismes indépendants avant la commercialisation de produits contenant des nanomatériaux, la charge de la preuve étant supportée par le producteur ; l'attribution de moyens adéquats aux organismes publics chargés du contrôle ; l'instauration de dispositifs de protection du public et des travailleurs pour tout nanoproduit dont l'innocuité n'est pas démontrée ; enfin, l'imposition d'un moratoire sur l'attribution des brevets, ce qui permettra, d'une part, de disposer du recul nécessaire à la détermination des conséquences de l'usage de l'agrégation et de la dissémination des nanoparticules sur les organismes vivants et, d'autre part, de préserver du brevet les innovations les plus fondamentales.

Deuxième exigence : des investissements publics à la hauteur des enjeux scientifiques et économiques.

Un taux de croissance de 40 % par an et un chiffre d'affaires estimé à 1 000 milliards de dollars méritent sans doute que l'on s'interroge sur ce qui relève ou non de l'intérêt général.

Les exemples de l'énergie renouvelable, des véhicules électriques ou des médicaments génériques montrent que ceux qui n'ont pas d'intérêt immédiat à développer des technologies émergentes ne le font pas s'ils n'y sont pas contraints.

Le passé récent le démontre, lorsque la puissance publique abandonne ses missions et son savoir-faire, néglige ses cerveaux et brade ses outils de recherche, ce n'est plus la science, mais le marché qui oriente les recherches ; l'État s'interdit de percevoir le juste retour de ses investissements.

J'en appelle donc à la constitution d'un secteur public européen puissant, voire mondial, collectant les besoins d'investissement, garantissant des coopérations public-privé mutuellement avantageuses et supprimant, grâce à l'harmonisation des règles s'appliquant aux producteurs, le risque de *dumping* avancé par le MEDEF pour tenter de se soustraire à des obligations qui seraient purement nationales.

Troisième exigence : la transparence et l'information des citoyens à l'échelle européenne.

Les nanotechnologies ont commencé à transformer le monde, et le citoyen n'en sait rien ! Dans ces conditions, comment la vigilance démocratique pourrait-elle s'exercer ?

Invoquer le « progrès » n'est pas un passeport pour la liberté. La société scientifiquement parfaite n'est pas forcément la société la plus libre.

C'est le contrôle citoyen qui s'impose ici, lequel consiste à redéfinir les caractéristiques de l'espace collectif, les modalités d'un développement humain souhaitable et durable, les impératifs de la préservation de l'environnement et les limites de l'espace que l'on réserve à la liberté individuelle. La démocratie prend tout son sens lorsque le citoyen informé participe à l'évaluation des bénéfices du progrès scientifique et fait valoir dans les décisions collectives ses préoccupations sociales, environnementales et éthiques.

Renforcer l'opposition entre les « pro-nano » et les « anti-nano » est contre-productif. Demandons à la Commission nationale du débat public non de faire accepter le « nano-monde », comme elle semble en avoir reçu la mission, mais de jouer son rôle.

La transparence, c'est aussi permettre au citoyen de choisir ce qu'il consomme en connaissance de cause. L'étiquetage des produits, la communication des informations disponibles contribueront à réduire le soupçon de manipulation de la part des pouvoirs publics envers l'opinion et la méfiance grandissante de celle-ci envers les « scientustriels ».

Permettez-moi d'ajouter un dernier mot emprunté au rapport « Éthique et prospective industrielle », paru en 2005 : « Les modèles de sociétés, avec leurs valeurs, le sens des objectifs qu'elles se donnent et les priorités et limites qu'elles se fixent, sont vulnérables à [...] la méta-convergence industrielle [...] ».

Notre mandat politique consiste peut-être à réduire cette vulnérabilité. L'avenir nous dira si, faisant usage de notre « nano-pouvoir » de législateur, nous serons les derniers des Mohicans ou si, au contraire, nous serons, avec quelques scientifiques et associations, les premiers éclaireurs d'un rapport nouveau, durable et maîtrisé entre l'homme, la science et la nature. (*Mmes Françoise Laborde et Gisèle Printz applaudissent.*)

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

Mme Françoise Laborde. Madame la présidente, madame la secrétaire d'État, mes chers collègues, en 1959, le prix Nobel de physique Richard Feynman déclarait : « Il y a beaucoup de

place en bas ». Il annonçait ainsi les perspectives offertes par la physique à très petite échelle, celle du nanomètre : le milliardième de mètre.

Depuis la révélation de ce « nano-monde » par les progrès scientifiques, l'homme a tenté d'en tirer parti. Aujourd'hui, le monde de l'« infiniment petit » est une composante à part entière du paysage scientifique, technologique et économique français.

Scientifique, d'abord, parce que, avant toute application, la recherche et les nanosciences visent à comprendre les phénomènes de dimension nanométrique.

Technologique, ensuite, puisque les instruments, les techniques de fabrication et les applications dérivées sont spécifiques à l'échelle nanométrique.

Économique, enfin, parce que ces matériaux nanométriques ont des propriétés particulières les rendant très performants et permettant d'envisager de créer des produits moins coûteux et plus solides, servant de fait le progrès technique et économique.

Des nanosciences aux nanotechnologies, l'avenir se conjugue donc désormais en « nano ». Cette nouvelle dimension oblige à appréhender les disciplines scientifiques traditionnelles – chimie, physique, technologie, biosciences, médecine ou encore sciences de l'environnement – d'un œil nouveau.

Cependant, les « nano » ne se limitent pas aux sciences. Il s'agit en effet d'une véritable révolution, dont on ne mesure pas encore toute la dimension, qui va modifier nos modes de vie et nos comportements.

Pour illustrer la révolution de la maîtrise de l'échelle nanométrique, je prendrai un exemple, celui de la médecine.

Avec le vieillissement de la population, l'émergence de maladies nouvelles liées au style de vie ou encore la prise en compte toujours plus importante du « mieux vivre », les prochaines décennies verront apparaître un besoin accru de soins médicaux.

En permettant une prise en compte optimisée des problèmes de santé à leurs différents stades – prévention, diagnostic, traitement, suivi –, les nanosciences représentent une réelle promesse pour l'avenir. C'est le cas, notamment, pour la lutte contre le cancer. À Toulouse, un dispositif en cours de validation au sein du cancéropôle se fonde sur l'expérimentation de nanoélectrodes qui détectent de très faibles quantités de marqueurs cancéreux et permettent de diagnostiquer les cancers avant même leur stade de développement agressif.

Outre la médecine, la nanorévolution aura aussi un impact considérable sur notre économie, rendant possibles l'amélioration des performances, la réduction des pollutions, les économies d'énergie, la conservation des ressources naturelles ou encore la sécurité des transports.

Les nanotechnologies auront donc un impact majeur sur notre système économique. Une étude de la Commission européenne révèle même qu'elles pourraient supplanter les biotechnologies et générer plus de profits que les technologies de l'information et de la communication. Le marché mondial est évalué à 1 000 milliards de dollars à partir de 2015.

En 2006, on dénombrait environ 6 000 entreprises dans le secteur, dont la moitié aux États-Unis, 30 % en Europe et 20 % en Asie. En France, 150 entreprises sont aujourd'hui estampillées « nanotechnologies ».

Au quotidien, les nanomatériaux investissent déjà le champ des produits d'usage courant, comme le textile, les équipements de sport, les cosmétiques ou encore les aliments.

Aujourd'hui, des milliers de produits de consommation courante incluraient des nanomatériaux. Dans notre pays, l'Agence française de sécurité sanitaire de l'environnement et du travail a recensé 246 produits manufacturés, allant de la brosse à dents à la raquette de tennis, en passant par l'ours en peluche. La Commission nationale du débat public, mise en place en octobre dernier, en a recensé 800, parmi lesquels des tissus antiodeurs et des crèmes solaires.

Pourtant, leurs dangers toxicologiques sont méconnus. Les recherches démontrent que ces matériaux de très petite taille se comportent comme des gaz. De ce fait, ils passent au travers des muqueuses, de la peau et de toutes les barrières corporelles. Les risques sont multiples : inhalation, ingestion, contact cutané.

Les études du Bureau européen de l'environnement et du Réseau international pour l'élimination des polluants organiques persistants soulignent que les nanomatériaux peuvent endommager l'ADN humain. D'ailleurs, je le rappelle, en août 2009, sept travailleuses chinoises exposées à des nanoparticules ont développé des affections cutanées et pulmonaires, entraînant le décès de deux d'entre elles.

Ce constat alarmant doit aussi nous conduire à nous interroger également sur les conséquences environnementales du contact direct des nanoparticules avec la faune et la flore au cours du processus de production et lors de l'émission de déchets. De surcroît, la fabrication des nanomatériaux requiert énormément d'eau et d'énergie pour des rendements plutôt faibles. Les réductions de consommation d'énergie, rendues possibles par les nanotechnologies, s'avèreraient moindres que les besoins en matières premières qu'elles mobilisent pour leur fabrication.

Les risques sanitaires représentés par l'usage des nanomatériaux semblent pour l'instant largement sous-estimés : sur 1,4 milliard d'euros alloués par la Commission européenne aux nanotechnologies, seuls 38 millions d'euros sont destinés aux travaux sur les risques pour l'environnement et pour les opérateurs.

Mes chers collègues, au-delà de toute application concrète, l'émergence des nanotechnologies nous conduit à nous poser avant tout des questions d'ordre éthique.

Si toutes leurs applications nouvelles sont sans conteste considérées comme remarquables, leur usage suscite de graves inquiétudes et promet des bouleversements aux conséquences incertaines.

Il serait sage de légiférer sur ces questions. Pour les « nano » comme pour les OGM ou encore l'amiante, le principe de précaution devrait s'appliquer. Leur usage devrait être encadré par la loi. Ne nous contentons pas d'un débat : il ne tient qu'à nous, parlementaires, de dessiner les contours de ce cadre législatif !

Par exemple, nous pourrions commencer par rendre obligatoire l'information des usagers, notamment sur l'étiquetage des produits contenant des nanotechnologies. Il me paraît en effet indispensable de permettre aux citoyens de décider de leur succès ou de leur échec commercial.

Les nanotechnologies suscitent des attentes, mais elles soulèvent aussi des inquiétudes justifiées dans l'opinion publique quant aux possibilités de dérives dans leur utilisation. Parmi celles-ci figure l'atteinte aux libertés individuelles. Le développement de nanosystèmes laisse en effet entrevoir

des capacités inédites d'échange, mais surtout de transmission de données qui permettront le recueil d'informations sur la localisation, le mouvement ou les paramètres personnels. Or rien n'est prévu pour l'instant contre ce risque d'atteintes graves aux libertés individuelles et au droit de la personne, en particulier à l'insu des intéressés.

Quel réel besoin avons-nous de forcer la nature à ce point ?

Comme l'ont déjà préconisé certains d'entre nous sur ces travées, il est urgent de mettre en place un cadre législatif pour réguler le développement de ces nouvelles technologies et respecter un principe de précaution bien légitime face à leur propagation sauvage.

Avant de conclure, je rappellerai qu'un débat public a déjà eu lieu du 15 octobre 2009 au 24 février 2010. Il a été organisé sur l'initiative des pouvoirs publics, à la suite du Grenelle de l'environnement. Il devait permettre de dégager les pistes appropriées à un développement responsable et sécurisé des nanotechnologies, et de répondre aux interrogations des opérateurs et des citoyens.

Nous attendions de ce débat qu'il nous éclaire sur les orientations de notre pays en matière de soutien à la recherche et aux innovations dans le domaine des nanotechnologies, d'information ou de protection des travailleurs et des consommateurs et, enfin, d'organisation du contrôle et de la gouvernance. Cependant, aucun moratoire n'ayant été décidé, ce débat public est, une fois de plus, intervenu après la bataille, les premières applications ayant déjà été mises sur le marché. De surcroît, le caractère local de son organisation en a considérablement restreint la portée.

Parmi les principales préconisations qui se sont dégagées de ces échanges, la question du principe de précaution et de la nécessaire protection des consommateurs, des travailleurs et des citoyens s'est imposée.

De manière concrète, il me semble que l'augmentation des budgets consacrés à la recherche et aux études toxicologiques en matière de nanotechnologies est essentielle, tout comme il conviendrait de former plus de scientifiques et de professionnels spécialisés sur ces questions et leurs répercussions.

Dans ce sens, une coordination réelle entre les différents organismes appelés à se prononcer sur la question des nanotechnologies permettrait une optimisation des résultats de ces recherches. Ce travail pourrait être assuré par une instance de contrôle dédiée, chargée de mettre en place un encadrement éthique du développement des nanotechnologies et de traiter les questions d'ordre éthique liées aux dangers de l'usage des nanotechnologies.

Il faudrait également envisager, avec l'éducation nationale, d'intégrer les nanosciences et leurs applications dans l'enseignement des sciences.

Enfin, parce que les nanosciences ne connaissent pas les frontières, il serait adéquat que, dans un contexte de mondialisation, la maîtrise et la réglementation des nanotechnologies se fassent à l'échelon européen, voire international. Pour l'heure, le Parlement européen travaille sur une proposition de règlement destinée à protéger les consommateurs et à encadrer l'utilisation par les industriels des substances issues des nanotechnologies.

Confrontée aujourd'hui à ce nouveau défi, l'humanité doit y apporter des réponses non seulement éthiques, mais aussi pragmatiques et, par voie de conséquence, législatives. Je forme donc le vœu, au nom du groupe RDSE, que notre débat ne reste pas lettre morte. (*M. le président de la commission de l'économie et Mme Gisèle Printz applaudissent.*)

Mme la présidente. La parole est à M. Alex Türk.

M. Alex Türk. Madame la présidente, madame la secrétaire d'État, mes chers collègues, permettez-moi de vous présenter, en quelques minutes, les problèmes que poseront les nanotechnologies dans le domaine des systèmes d'information.

Le risque est simple à comprendre : les experts que nous rencontrons un peu partout dans le monde prévoient qu'il sera possible dans moins de dix ans de créer des systèmes d'information pratiquement invisibles à l'œil nu et qui permettront d'entendre, de voir et de communiquer à distance. Cela entraînera, chacun le comprend, un véritable bouleversement de nos modes de vie et de notre société, une transformation profonde des rapports humains puisque chaque fois que nous nous exprimerons, nous nous demanderons si nous ne sommes pas vus et entendus ! Cela signifie une aliénation totale de notre liberté d'expression, ainsi que de notre liberté d'aller et de venir. Chacun sur nos travées jugera que c'est absolument insupportable. Tout cela, je le répète, se produira dans moins de dix ans !

J'attire votre attention sur le fait que la miniaturisation à laquelle nous allons aboutir signifie l'invisibilité et que l'invisibilité implique l'irréversibilité : quand les objets nanoparticulaires se répandront dans la nature, il ne sera plus possible de les récupérer. Nous assisterons alors à une sorte de développement métastatique. Aujourd'hui, quand on me parle de *Big Brother*, je réponds bien souvent que je crains davantage les millions de petits *brothers* qui vont se disséminer dans la nature que le bon gros *Big Brother* contre lequel il nous reste tout de même le droit à l'insurrection.

Il faut bien comprendre que le passage aux nanotechnologies constitue non pas un changement de degré, mais un changement de nature. Ce n'est pas parce qu'on réduit la taille d'un phénomène qu'on peut dire qu'il s'agit seulement d'un changement de degré.

Il y a une terrible urgence. Au fond, d'une certaine manière, et je profite de votre présence, madame la secrétaire d'État, pour le dire, le combat pour nos libertés est le même que celui pour la protection de l'environnement. L'environnement naturel ne se reconstituera pas une fois qu'il aura été franchement mutilé. Il en va de même pour notre liberté. Notre intimité, notre dignité et notre identité forment un patrimoine qui nous est donné à la naissance. Alors que, pendant des siècles, des pays se sont battus pour ce patrimoine, il serait inconcevable qu'une société dite « démocratique » et « évoluée » ne prenne pas les mesures nécessaires pour le préserver.

Voilà trente-cinq ans, lorsque quelques hurluberlus nous ont expliqué que le monde et l'environnement seraient en danger dans quelques décennies, nous étions nombreux à nous interroger. Trente-cinq ans plus tard, nous nous demandons s'il n'est pas trop tard. J'en déduis que cela a bien dû être le bon moment à un certain moment !

En matière de systèmes d'information, le bon moment est arrivé. L'urgence est grande, d'autant que, chacun l'a compris, le problème, n'est pas national. Contrairement à ce que l'on pourrait croire, cette question préoccupe moins nos homologues de l'Union européenne, chez qui les nanotechnologies se développent beaucoup plus vite qu'en France sans qu'il y ait la recherche d'un équilibre.

Bien entendu, je ne prétends pas un instant qu'il faille renoncer aux nanotechnologies définitivement et globalement. Je dis simplement que nous devons rapidement effectuer un travail d'analyse extrêmement approfondi.

À cet égard, je tiens à remercier à la fois le président de la commission de l'économie et le président du Sénat. Je vous remercie également de votre présence, madame la secrétaire d'État, puisque c'est la première fois, me semble-t-il, qu'un début de dialogue est engagé sur un tel sujet en présence des pouvoirs publics. Cela constituera, je l'espère, une sorte d'appel du 17 juin ! (*Applaudissements.*)

Mme la présidente. La parole est à M. Louis Nègre.

M. Louis Nègre. Madame la présidente, madame la secrétaire d'État, monsieur le président de la commission de l'économie, mes chers collègues, en ces temps de « grenello-scepticisme », il est important de souligner que c'est justement dans le cadre du Grenelle de l'environnement qu'il a été décidé d'organiser un débat public sur les risques et les bénéfices des nanotechnologies. Il s'agissait, pour être précis, de l'engagement n° 159. La commission particulière du débat public sur les nanotechnologies a donc été missionnée par la Commission nationale du débat public, la CNDP, pour réaliser cet exercice difficile de « démocratie participative ». Le débat a bien eu lieu, malgré les difficultés qu'il a rencontrées.

Lorsqu'on évoque les nanotechnologies, on parle d'une échelle qui va du milliardième au cent milliardième de mètre. Surtout, la matière peut acquérir des propriétés physiques particulières lorsqu'elle est structurée en objet d'aussi petite dimension. Prenons le cas du carbone. Nous savons tous que, depuis des siècles, il peut être cristallisé sous forme de diamant. On découvre qu'il peut aussi s'organiser en nanotubes aux propriétés physiques et chimiques totalement nouvelles. La même substance peut alors – cela rend le sujet encore plus complexe – prendre différentes formes. En outre, ses propriétés peuvent varier.

De telles caractéristiques ne sont pas sans conséquences en termes de maîtrise de ces technologies. Elles impliquent en effet d'inventer de nouveaux appareils pour détecter ces nouveaux matériaux ou encore de mettre au point des méthodes spécifiques en toxicologie.

Le phénomène n'est pourtant pas nouveau. Depuis qu'il est sur Terre, l'homme vit avec des nanoparticules qui ne sont pas exactement celles que vient d'évoquer M. Türk : la fumée des volcans, la poussière des déserts ou les embruns marins en sont composés.

Ce qui est nouveau, en revanche, c'est que nos industries commencent à utiliser ces matériaux de façon abondante dans des objets courants, qu'il s'agisse des produits cosmétiques, dont les fameuses crèmes solaires, des lunettes, des piles, des pneumatiques, des raquettes de tennis ou encore du *ketchup*. Toutes nos industries sont concernées : de l'électronique à l'information et aux communications, en passant par la cosmétologie, l'agroalimentaire, ou encore les transports et le bâtiment. La situation est telle que, aujourd'hui, la présence de ces matériaux est identifiée dans plus de 700 produits de consommation.

Les applications des nanomatériaux semblent ainsi illimitées. Je relevais récemment que des chercheurs de l'université de Stanford aux États-Unis avaient réussi à stocker de petites batteries électriques dans un simple vêtement grâce à des nanotubes de carbone, ce qui ouvrirait la possibilité, à l'avenir, de recharger un téléphone portable ou un baladeur radio grâce à une simple chemise, et ce dans les cas d'application favorables.

Les potentialités offertes par ces nouvelles sciences sont donc particulièrement passionnantes, car celles-ci combinent la haute technologie avec des aspects pratiques de la vie quotidienne de millions d'individus.

D'autres utilisations, sans doute plus intéressantes pour l'humanité, se profilent, notamment dans le domaine médical : médicaments ciblés et encapsulés dans des nanovecteurs, imagerie moléculaire, aide à la chirurgie, technique des implants cérébraux, nanopuces pour déceler et suivre l'évolution des maladies. Dans le domaine médical, les espoirs semblent donc être immenses. Les nanotechnologies permettront peut-être, et nous l'espérons, de traiter des maladies qui sont aujourd'hui hors de portée de la médecine. À Grenoble, où se trouvent les pionniers de ces thérapies, des chercheurs travaillent sur l'application des nanotechnologies depuis plus de vingt ans.

Si le potentiel des nanosciences semble illimité, et alors que ces produits commencent à être fabriqués en masse, le débat sur la réglementation des nanotechnologies lui, en revanche, débute à peine, madame la secrétaire d'État. Et pourtant, il existe bel et bien des risques pour l'homme, son environnement et ses libertés.

L'AFSSET, dont on ne peut mettre en cause l'indépendance, soulignait par exemple les risques d'effets biopersistants des nanotubes de carbone rigides dans le corps humain. En clair, notre corps ne serait pas en mesure de les assimiler ou de les détruire, ce qui entraînerait un risque pour la santé humaine.

L'environnement peut, lui aussi, être directement concerné par les nanomatériaux. Prenons l'exemple bien connu des chaussettes composées de nano-argent, aux propriétés antibactériennes et antitranspirantes. Ce qui peut paraître formidable à première vue l'est moins si l'on pense aux effets potentiels en chaîne. Ainsi, le lavage de ces chaussettes dans votre lave-linge pourrait techniquement faire passer dans l'eau des nanoparticules d'argent qui se retrouveraient ensuite dans les stations d'épuration. Malheureusement, ces nanoparticules sont aussi susceptibles de « tuer » les « bonnes » bactéries, lesquelles sont pourtant indispensables au traitement de l'eau dans ces stations.

Ces deux exemples très simples nous invitent à ne pas sous-estimer les risques de dissémination dans l'environnement, d'une utilisation non maîtrisée des nanotechnologies.

Or, il est paradoxal de le constater, jusqu'à très récemment, notre législation ne prévoyait aucune obligation d'information sur les usages des substances à l'état nanoparticulaire. La situation, madame la secrétaire d'État, est désormais plus claire, grâce au projet de loi portant engagement national pour l'environnement, dont j'ai eu l'honneur d'être l'un des rapporteurs. À cet égard, il faut rendre hommage au travail du Gouvernement. En effet, nous avons rendu obligatoire, dans le cadre du Grenelle de l'environnement, la déclaration des substances nanoparticulaires pour les fabricants et les importateurs, ce qui devrait permettre d'identifier précisément les substances concernées, ainsi que les usages qui en sont faits et les quantités mises sur le marché.

En tant que rapporteur de ce texte, j'ai eu l'occasion d'examiner les dispositions relatives aux « risques pour la santé et l'environnement ». Qu'il s'agisse d'exposition des personnes aux ondes électromagnétiques, question sur laquelle le débat a également été intense, ou d'encadrement de l'utilisation des substances nanoparticulaires, les problématiques me paraissent similaires.

À la lumière de cette expérience, permettez-moi d'exprimer une conviction forte : quelles que soient nos opinions politiques, il nous faut écouter toutes les parties, recueillir tous les avis, confronter sans cesse les points de vue. Je suis même tenté de dire que l'opposition au débat fait partie intégrante du débat. (*Mme Marie-Agnès Labarre fait un signe de dénégation.*)

tion.) Toutefois, elle ne saurait nuire à la bonne tenue d'une confrontation ou légitimer le recours à la violence de ceux-là mêmes qui dénonceraient simultanément un projet politique « totalitaire » des nanosciences.

Certes, ce débat est complexe et d'une grande technicité : son champ est presque aussi large que celui des technologies qu'il concerne. Pour compliquer le tout, nous devons faire face à de nombreuses contradictions qui s'entrecroisent : besoin de financer correctement la recherche publique en toxicologie, décalage entre la pression économique en faveur de l'innovation et les précautions nécessaires au développement des nanotechnologies, etc.

Dans ces conditions, on le comprend aisément, la tâche du législateur est loin d'être facile. Elle devient même particulièrement délicate lorsqu'il nous revient le soin d'examiner la question de la conciliation de ces nouvelles technologies avec la nécessaire préservation des libertés individuelles. Comment nous prémunir contre le risque d'une fuite en avant technologique ? Il s'agit finalement de la question lancinante de la conciliation du progrès scientifique avec le principe de précaution, impératif qui s'applique désormais à l'ensemble de nos politiques publiques puisque – faut-il le rappeler ? – celui-ci a fait l'objet d'une consécration constitutionnelle dans la charte de l'environnement.

Or, comment faire pour que le principe de précaution ne devienne pas également, en matière de nanotechnologies, un principe de l'inaction ? Voilà un véritable défi qui nous est lancé, mes chers collègues !

Oui, tout serait si simple, me direz-vous, si nous disposions de connaissances incontestables dans ce domaine. Hélas ! à l'heure actuelle, nous ne savons presque rien des dangers potentiels que les nanotechnologies font peser sur l'homme et sur son environnement. Et le plus grave est sans doute que nous n'avons pas encore les bons outils pour les mesurer.

Malheureusement, aujourd'hui, seulement 2 % des études scientifiques sur les nanotechnologies traitent des risques pour la santé et l'environnement. Ce manque de connaissances scientifiques et l'absence de preuve sur la fiabilité des nanotechnologies rendent donc la réglementation difficile.

L'AFSSET, que j'ai eu l'occasion d'auditionner avant ce débat, me confirmait la difficulté de procéder à des évaluations satisfaisantes des risques pour l'homme, en raison même du manque de recherches.

Mais, attention ! ce n'est pas parce que nous ne savons pas mesurer les conséquences exactes de l'arrivée des nanotechnologies dans notre monde que les laboratoires s'interdisent, eux, de mener leurs travaux d'exploration ou que les industriels se refusent à les utiliser dans leur processus de production.

Qu'on le veuille ou non, la course est donc bel et bien lancée, et la recherche y joue un rôle prépondérant. La France est au cinquième rang, avec près de 6 % des publications mondiales. Mais elle se situe loin derrière les États-Unis et la Chine, à l'origine chacun de près de 15 % des publications mondiales, ou même l'Allemagne, avec 8,2 % de ces publications.

En 2008, le marché global des produits issus des nanotechnologies a atteint plus de 700 milliards d'euros. On estime – d'autres intervenants ont évoqué ce point – que, entre 2010 et 2015, les enjeux économiques liés à l'avènement des nanotechnologies au niveau mondial devraient atteindre 1 000 milliards d'euros par an, tous secteurs confondus. Parallèlement, cela permettrait d'employer 2 millions à 3 millions de personnes dans le monde.

De ce point de vue, je rejoins le président de la commission de l'économie, Jean-Paul Emorine, sur la nécessité d'envisager de manière extrêmement prudente toute idée de moratoire sur les nanotechnologies. Un encadrement trop contraignant ne risquerait-il pas d'entraver ainsi la recherche et de faire perdre à la France une nouvelle bataille ? Je crois que l'on peut s'attacher à répondre à cette question.

D'une part, comme pour tout procédé industriel, il faut, pour chaque nanoproduct ou objet, analyser les processus de fabrication et se prémunir contre leur éventuelle dangerosité. Dès lors, la nécessité de poursuivre la recherche en la matière s'impose logiquement. Il nous faut des données précises pour rendre la traçabilité de ces matériaux effective. C'est pourquoi je propose que, sur la base des travaux actuellement coordonnés par l'AFSSET, notre pays se dote rapidement d'une grille de cotation des risques, permettant de catégoriser les risques toxicologiques et écotoxicologiques des nanomatériaux mis sur le marché.

À cet égard, madame la secrétaire d'État, mes chers collègues, je dois vous avouer mon étonnement lorsque j'ai découvert, à l'occasion de mes auditions, qu'il n'existait à l'heure actuelle aucune autorisation préalable de mise sur le marché de ces produits. J'ai par ailleurs constaté qu'au niveau européen la fameuse réglementation REACH, prévoyant l'enregistrement et l'évaluation de toutes substances chimiques mises sur le marché, ne s'appliquait absolument pas aux nanomatériaux, et ce tout simplement pour des raisons de seuil de production.

Répondre à cette distorsion entre les textes légaux européens et les progrès fulgurants dans le domaine de l'utilisation des nanotechnologies constitue, me semble-t-il, une priorité de notre action.

Dans ces conditions, je lance un appel solennel et demande au Gouvernement de bien vouloir appeler l'attention de la Commission européenne, afin que celle-ci formule des propositions communautaires concrètes pour encadrer la mise sur le marché de ces produits, une action en la matière n'étant envisageable qu'à cette échelle pour éviter toute distorsion de concurrence. Il y va, mes chers collègues, de notre responsabilité vis-à-vis des générations futures, et nous ne pourrions pas dire alors que nous ne savions pas !

D'autre part, on ne peut juger de l'opportunité du développement d'une nanotechnologie qu'à l'aune des finalités considérées comme « estimables » par la société. Nos concitoyens jugeront sans doute « estimable » de comprendre, de soigner, d'économiser des ressources rares ou de protéger l'environnement. À l'inverse, il y a fort à parier qu'ils considéreront comme suspecte la volonté de rester dans la compétition internationale ou d'augmenter le contrôle des individus. En l'occurrence, nous le voyons bien, tout dépendra de choix collectifs et « raisonnés », ce qui posera inévitablement la question de la gouvernance des nanotechnologies.

En définitive, mes chers collègues, je suis convaincu que nous devons non pas freiner la croissance de telles technologies, mais encadrer, les yeux grand ouverts, leur développement, dans le respect de la santé, de la sécurité des consommateurs et des libertés de nos concitoyens. (*Applaudissements sur les travées de l'UMP. – Mmes Françoise Laborde et Gisèle Printz applaudissent également.*)

Mme la présidente. La parole est à Mme Marie-Christine Blandin.

Mme Marie-Christine Blandin. Madame la présidente, madame la secrétaire d'État, mes chers collègues, le grand débat sur les nanotechnologies de la Commission nationale du débat public, la CNDP, a suscité des discussions houleuses.

La CNDP a été placée en difficulté, à cause, certes, de ceux qui ne voulaient pas débattre, mais surtout de ceux qui l'ont envoyée au contact de citoyens avertis du fait que 2 000 nanoparticules manufacturées étaient déjà commercialisées, non répertoriées publiquement, non signalées, mal évaluées et que leur mise sur le marché est allée bon train, sans contrôle, à partir de plateformes d'innovations inaugurées et financées par les autorités publiques, par centaines et centaines de millions d'euros!

J'espère que notre débat conduira les autorités sanitaires et le Parlement à reprendre la main.

En effet, nous reproduisons dramatiquement le schéma de l'amiante, la culture du secret en plus : mise sur le marché sans évaluation, surdité aux lanceurs d'alerte, évaluation dans les mains des producteurs.

Les professionnels pourraient être les premiers touchés, 7 000 personnels de laboratoires et 3 200 ouvriers de l'industrie travaillant au contact de ces particules.

Mais, au fond, pourquoi tant d'inquiétudes pour un pas de plus dans la miniaturisation, dont chacun apprécie au quotidien la légèreté? Je pense par exemple aux batteries.

L'INSERM, l'Institut national de la santé et de la recherche médicale, oscille entre le médicament qui atteint seulement sa cible et l'homme réparé. Le CNRS, le Centre national de la recherche scientifique, et le CEA, le Commissariat à l'énergie atomique, évoquent une « société économe en énergie et en ressources naturelles ».

Mais permettez-nous de ne dormir que d'un œil quand le même CEA retrouve 39 kilogrammes de plutonium, non nanométrique, donc bien plus lourd, là où il pensait n'en retrouver que 7 kilogrammes!

Je souhaite tout de même apporter une petite précision. Les nanoparticules ne sont pas dans l'infiniment petit. Un milliardième de mètre, c'est quand même un milliard de fois plus gros que l'espace occupé par notre familier électron!

Justement, le risque est que nous sommes à l'échelle atomique, dans des éléments chimiques dont nous connaissons les propriétés naturelles – je pense au carbone, au cuivre ou à l'argent –, mais qui changent totalement de propriétés après que leurs atomes ont été « rangés » artificiellement.

Dès lors, la fibre de carbone se plie mais résiste, au risque de perforer les cellules pulmonaires. L'or en bille devient très réactif, l'argent se met à tuer les bactéries, et on l'a donc mis dans les déodorants quarante-huit heures et dans les chaussettes, ce qui crée des risques de migrations dans les tissus des organes, d'inflammations et de cancérisation.

Madame la secrétaire d'État, on nous avait dit que, avec les nanomatériaux, les aveugles allaient voir et que les sourds allaient entendre, et on nous fait prendre des risques sanitaires et environnementaux, parce que des firmes spéculent sur les individus qui ne veulent pas se laver tous les jours!

Nombre d'institutions font part de leurs doutes.

L'AFSSA invoque le cadre réglementaire actuel pour ne pas faire l'inventaire des produits alimentaires et de leurs additifs, ainsi que de leurs emballages.

L'AFSSET a demandé un premier retrait au nom du principe de précaution.

Le Parlement européen, lors du vote du 25 mars 2009, relève des « lacunes considérables dans la connaissance indispensable à l'évaluation des risques et des méthodes toxicologiques [...] existantes, qui peuvent ne pas s'avérer suffisantes pour faire face à tous les problèmes en matière de nanoparticules ».

Le règlement REACH – vous l'avez mentionné –, bien manipulé dès son élaboration, ne s'applique qu'aux produits mis en circulation dépassant la tonne. Belle astuce pour éviter l'évaluation indépendante!

Des lacunes dénoncées unanimement, et pour cause! Les nanomatériaux franchissent les barrières cellulaires, au risque de se distribuer dans l'organisme, y compris par voie lymphatique ou nerveuse et de s'accumuler dans certains organes sans que le corps ait le moyen de les éliminer.

De très petit volume, donc pourvues d'une surface de contact proportionnellement très étendue, ces particules sur place ont de fabuleuses propriétés de réaction chimique, et présentent par conséquent des risques de toxicité *in vivo*.

Encore faudrait-il que chacun puisse se saisir du débat et que la culture scientifique ne soit pas la branche mourante de nos politiques publiques!

Il est remarquable que, sur les sept ministères ayant saisi la CNDP, il n'y ait pas l'éducation nationale; circulez, il n'y a rien à comprendre! En revanche, il y a la défense. On pressent bien la gourmandise de l'armée, au-delà de l'allègement des uniformes, pour d'autres applications moins avouables de capacités augmentées, de peurs inhibées, voire de commandement plus efficace.

Si la production de connaissances et la recherche ont tout leur sens, l'arrogance de certaines filières industrielles est inadmissible. L'Oréal a fait faux bond aux auditions de l'Office parlementaire. La Fédération des entreprises de la beauté cautionne l'introduction sans information de ces particules dans des produits utilisés sur la peau, refuse l'étiquetage et se réfugie derrière le secret industriel pour priver les toxicologues des informations nécessaires à leurs investigations. C'est ainsi que le dioxyde de titane nanostructuré se retrouve dans les dentifrices blancs, dans les crèmes solaires, avec écran efficace mais transparent, malgré l'avis de 2006 de l'Organisation mondiale de la santé, l'OMS, le classant dans les cancérigènes et en dépit des cassures démontrées sur l'ADN, au risque de migrations dans le derme, voire dans les tissus de l'œil et dans la très sensible rétine.

Il est hors de question de payer un tel prix aux fameux « pôles de compétitivité », à la croissance ou à la place de la France!

Quant à l'évaluation par l'industrie, elle a consisté, sur ce sujet précis, à déposer la crème sur un morceau de peau morte et à constater au bout d'une semaine qu'elle avait une faible pénétration! Quel protocole exigeant!

Lors du Grenelle II, l'amendement des parlementaires Verts exigeant l'établissement d'une nomenclature a été sacrifié sur l'autel des intérêts industriels. La connaissance de la structure spatiale des particules, accessible à l'Institut national de la propriété industrielle, l'INPI, ou au juge quand il s'agit de lutter contre un plagiat, ne l'est pas aux agences sanitaires et de santé.

Cette transparence est pourtant indispensable, car nous ne confondons pas tous les nanomatériaux, qui vont de la nacre naturelle aux catalyseurs des carburants.

Le Parlement européen a adopté hier un règlement sur l'étiquetage, avec la mention obligatoire des nanomatériaux dans les emballages alimentaires.

Le Plan national santé environnement 2 annonce des recherches sur l'impact sanitaire des nanomatériaux.

Le respect du Grenelle II devrait obliger les entreprises à déclarer leurs usages. Nous votons, nous votons... mais rien ne se passe!

M. Jean-Paul Emorine, président de la commission de l'économie. Ça va venir!

Mme Marie-Christine Blandin. Nous votons même parfois à l'unanimité, comme pour l'instance de garantie de l'indépendance de l'expertise, qui n'a toujours pas été installée. Et nous constatons que les arbitrages solennels du Parlement ne sont pas mis en œuvre, parce que des *lobbies* freinent de toutes leurs forces ce qui pourrait modérer leurs imprudences rémunératrices. Dans quelle démocratie vivons-nous?

Il faut aussi parler de la démocratie du pilotage de la recherche: la liberté du chercheur – nous la défendons! – n'a aujourd'hui d'égale que l'opportunité de niches souhaitées par l'industrie et cautionnées par la course à la brevetabilité sans conscience de l'Agence nationale de la recherche, l'ANR.

Quelle recherche le secteur public doit-il accompagner? Quelle société se prépare? L'avenir est-il dans les caméras miniaturisées, les dispositifs de RFID – identification par radiofréquence –, les mouchards greffés, ou bien dans la modulation des doses de médicaments et la régulation de la pompe à insuline? Où va l'argent? En plus du niveau sanitaire, il faut se positionner au niveau éthique: à nous de tracer les grandes lignes pour placer l'humain au cœur de sa technologie, et non l'inverse.

Je terminerai en évoquant le principe de précaution constitutionnalisé, dont le moins que l'on puisse dire est qu'il ne risque pas de s'user, puisqu'il n'est pas appliqué! Contrairement aux mesures prises pour la grippe – je devrais plutôt parler de « démesures »! –, les nanomatériaux font partie du « cœur de cible » du principe de précaution: il s'agit d'innovations technologiques, avec quelques dangers avérés, des faisceaux de risques repérés pour l'environnement et, corrélativement, pour la santé, qui exigent des recherches indépendantes.

Rappelons que le principe de précaution joue un rôle de moteur pour une recherche et une innovation de qualité, et donc une « bonne » concurrence. Ses péripéties en justice ne sont que les séquelles de sa non-application institutionnelle. Madame la secrétaire d'État, nous avons plus de vingt ans de retard dans la maîtrise des nanotechnologies et dans leur encadrement: appliquons les principes et les lois, donnons-nous des textes exigeants, refusons l'opacité industrielle et choisissons la science pour l'homme, plutôt que la spéculation déresponsabilisée!

Monsieur le premier vice-président de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, épargnons-nous les bons mots de type « lampes à huile » quand nous cherchons un consensus sur la démarche scientifique d'évaluation, laquelle pourrait inspirer des comparaisons défavorables à certains rapports de l'Office! (*Mmes Gisèle Printz et Marie-Agnès Labarre applaudissent.*)

Mme la présidente. La parole est à Mme la secrétaire d'État.

Mme Chantal Jouanno, secrétaire d'État chargée de l'écologie. Madame la présidente, monsieur le président de la commission, monsieur le Premier vice-président de l'Office, mesdames, messieurs les sénateurs, ce débat intervient dans

des circonstances pénibles, puisque je viens d'apprendre que le bilan de la catastrophe du Var s'est encore aggravé: nous déplorons désormais 25 personnes décédées et 13 personnes disparues.

Je tiens tout d'abord à vous remercier d'avoir pris l'initiative d'organiser un débat sur ce sujet absolument fondamental pour notre pays. Je rejoins tout à fait l'approche de M. le président Emorine: il s'agit d'une question de société, et pas simplement d'une question scientifique.

Le développement des nanotechnologies, vous l'avez tous rappelé, représente un enjeu technologique et économique qui concerne principalement trois secteurs clés: les matériaux, l'électronique et les technologies de l'information, les sciences du vivant.

Au niveau mondial, vous l'avez aussi tous indiqué, les perspectives de marché sont colossales, puisqu'elles vont de 450 milliards d'euros à 1 850 milliards d'euros d'ici à 2015. À titre de comparaison, le marché mondial de l'automobile représentait 1 100 milliards d'euros en 2005. Les fonds européens consacrés aux nanosciences et nanotechnologies s'élèvent à 530 millions d'euros: comme vous l'avez rappelé, monsieur Christian Gaudin, les enjeux sont énormes et, en revanche, l'engagement européen est trop faible. Au-delà de cet aspect économique, il s'agit également d'un enjeu en termes de création d'emplois, puisque l'on estime que 10 % des emplois manufacturiers seront liés aux nanotechnologies d'ici à 2015.

Les propriétés des « nanos » sont considérables. Je ne me livrerai à aucune comparaison, car, je dois l'avouer, Daniel Raoul a vampirisé à peu près tous les exemples dont je disposais. (*Sourires.*) Je tiens juste à préciser qu'il ne faut pas penser les nanotechnologies comme une catégorie unique, ainsi que l'a rappelé Jean-Claude Etienne: il faut établir une distinction entre ce qui relève des sciences, notamment médicales, des technologies de l'information, de l'alimentation et ce qui se trouve d'ores et déjà dans notre quotidien.

Il est vrai que les nanotechnologies sont très prometteuses dans certains domaines, comme celui de l'eau, puisqu'elles pourraient être utilisées comme agents filtrants ou comme agent de dépollution pour dégrader des polluants organiques. Elles sont également très prometteuses dans le domaine de l'énergie, pour augmenter par exemple la puissance des panneaux photovoltaïques. Enfin, elles représentent un espoir exceptionnel dans le domaine de la santé, comme l'a maintes fois rappelé Jean-Claude Etienne.

Certains produits sont d'ores et déjà présents dans notre quotidien. Nous disposons chacun de nos chiffres, mais, pour nous mettre tous à peu près d'accord, je m'appuierai sur un inventaire récent, qui recense environ mille produits présents sur le marché intégrant des nanotechnologies, avec de nombreux exemples qui vont des nanotubes de carbone aux chaussettes pour pieds récalcitrants. (*Sourires.*)

La France est un acteur de premier plan des nanotechnologies: sa très forte communauté scientifique la place au cinquième rang mondial, avec plus de 5 300 chercheurs, derrière les États-Unis, la Chine, le Japon et l'Allemagne. Une concurrence que l'on peut qualifier d'acharnée s'exerce au niveau international pour se positionner sur ce futur marché. La Chine investit très fortement et est en passe de devenir un acteur de tout premier plan. Une véritable course mondiale aux découvertes et aux brevets est actuellement en cours.

En France, le Gouvernement a accompagné le développement de ce nouveau secteur par le plan « Nano-Innov », lancé en 2009, qui aborde simultanément la recherche fondamentale, la recherche technologique et la recherche sur la sécurité des nanotechnologies.

La recherche a d'ailleurs été renforcée en 2009 dans le cadre d'un appel à projets spécifique financé à hauteur de 17 millions d'euros par le plan de relance. L'« écosystème grenoblois » a également fait l'objet d'une dotation exceptionnelle dans le cadre du plan « Nano 2012 », avec un effort global de 457 millions d'euros sur la période 2008-2012.

Nous engageons donc des moyens importants pour développer le plus possible la recherche dans ce secteur. Cet effort n'est peut-être pas encore suffisant, car nous devons encore travailler sur de nombreux sujets.

Mais, vous l'avez tous dit, face à ce formidable potentiel, d'énormes inconnues demeurent. Les données dont nous disposons sur la toxicité des nanoparticules proviennent pour l'essentiel d'études sur les particules fines de la pollution atmosphérique et sur les nanoparticules manufacturées. Comme vous l'avez rappelé, monsieur Louis Nègre, nos connaissances sont très insuffisantes : les études montrent que les nanoparticules peuvent être plus toxiques que les particules de plus grosse taille – je simplifie, parce que je ne suis pas un spécialiste comme vous. Par ailleurs, ces substances peuvent, sous certaines conditions, franchir les barrières naturelles de l'organisme et pénétrer jusque dans les cellules.

Il est donc essentiel de progresser dans la connaissance des effets sanitaires de ces produits, de leur devenir dans l'environnement, en apportant une grande attention à l'exposition des travailleurs, comme l'a souligné Mme Blandin. En effet, lorsque l'on étudie les risques associés à différentes techniques ou substances, il faut cibler soit les personnes exposées à un volume important de ces substances, donc les travailleurs, soit les personnes les plus fragiles.

Je souhaiterais que nous évitions de reproduire, dans ce débat, les erreurs commises à l'occasion d'autres débats. Si nous abordons ces innovations sous un angle purement scientifique, n'essayons pas de démontrer désespérément qu'elles ne représentent aucun risque, puisque nous savons que la science comporte toujours une part d'incertitude. De même, si l'on envisage ces technologies sous l'angle purement économique, on oublie de placer, en regard des gains espérés, les avantages attendus par la société.

On pourrait faire le parallèle avec un vaccin : vous ne vous faites pas vacciner parce que le vaccin présente *a priori* peu de risques dans l'état actuel des connaissances, et que cela va rapporter beaucoup d'argent aux laboratoires. Vous le faites parce que vous savez que c'est nécessaire pour votre santé et pour la société dans son ensemble.

La question primordiale est donc la suivante : pourquoi voulons-nous ces nanotechnologies, pour quels avantages et quelles utilisations ? On se trompe souvent de débat en n'envisageant la question qu'en termes de risques. Il faut que la société choisisse les nanotechnologies qu'elle souhaite, celles qu'elle veut développer en priorité.

Les questions d'ordre social ou éthique qui portent sur l'opportunité de certaines applications, ainsi que sur d'éventuelles dérives, sont en général mal posées ou oubliées. Par exemple, la création des « nano-mouchards », que nous allons appeler *nano brothers* sur le modèle de *Big Brother*, pose une question centrale, qui constitue le cœur du débat, celle de la protection de la liberté individuelle, point qui a été évoqué par

M. Alex Türk. C'est probablement le sujet sur lequel nous n'avons pas encore assez travaillé. On ne résoudra pas la question des nanotechnologies dans nos sociétés au sens large sans travailler de manière fouillée ce sujet profondément éthique.

Face aux interrogations sur les effets de ces technologies, nous devons construire une réponse globale et démocratique, effectuer un choix de société qui mette en balance la dimension scientifique et la dimension socio-économique.

Dans ce débat très délicat, le Gouvernement refuse de tomber dans deux types d'excès, qui ont été rappelés par M. Jean-Claude Etienne.

D'une part, il est hors de question d'abandonner ces technologies à leur propre mouvement, sans se préoccuper des questionnements qu'elles suscitent, ni des dommages potentiels. Cette attitude entraînerait inévitablement un rejet et conduirait donc les industriels eux-mêmes dans une impasse.

D'autre part, il serait tout aussi déraisonnable de geler complètement ce développement technologique parce que nous serions incapables de procéder à des choix collectifs.

Le vrai problème, surtout pour notre pays, consiste à se réconcilier avec le progrès en le maîtrisant et en le choisissant. Comme vous l'avez dit dans votre conclusion, monsieur le président, l'enjeu est démocratique, parce que les « sachants » ne peuvent pas déterminer seuls l'avenir du monde, en tout cas l'avenir de notre société.

C'est pour cette raison que huit ministres, dont le ministre de la défense, ont décidé de porter le débat public.

Mme Marie-Christine Blandin. Sept !

Mme Chantal Jouanno, secrétaire d'État. Non, nous étions bien huit à signer la lettre de saisine de la Commission nationale du débat public... même si je ne suis que sous-ministre ! (*Sourires.*)

Contrairement à vous, madame Blandin, la participation du ministère de la défense me paraît plutôt positive, car je l'analyse comme un signe d'ouverture. Ce débat répondait à une demande du Grenelle de l'environnement, qui n'avait d'ailleurs jamais été liée à une demande de moratoire sur les nanotechnologies.

Je voudrais insister sur un point essentiel, à l'intention des partisans du développement technologique : le débat ne saurait être assimilé à une sanction. On discute non pas pour sanctionner ou pour critiquer, mais pour poser les bases du développement du progrès et pour donner un peu de visibilité aux producteurs. Ce débat ne constituait pas non plus un alibi pour maintenir les pratiques en cours jusqu'à présent, parce que l'État est bien décidé à tenir compte des positions qui ont été exprimées.

Ce débat a été particulièrement atypique. C'était la première fois que la procédure de la Commission nationale du débat public était utilisée sur un thème aussi vaste et général. Je tiens donc à remercier la Commission d'avoir pleinement joué son rôle, car le travail réalisé présente d'immenses qualités.

Le débat s'est tenu entre le 15 octobre 2009 et le 24 février 2010, et son bilan a été rendu public le 13 avril 2010. Au total, le site Internet dédié a été visité 163 500 fois ; 661 questions du public ont reçu des réponses écrites ; plus de 3 000 personnes ont participé aux réunions publiques organisées dans les régions ; 51 cahiers d'acteurs émanant des diverses parties prenantes ont été versés au débat.

Ce bilan peut sembler mitigé, car on aurait pu espérer que ces chiffres soient plus élevés. Mais ce sujet est peu connu et difficilement accessible, parce que des domaines extrêmement divers sont regroupés sous un même vocable. Compte tenu des 1 500 « retombées presse », on peut estimer que l'information du public a été améliorée. Enfin, les matériaux collectés sont d'une grande qualité, suffisante en tout cas pour en tirer des conclusions.

Comme vous l'avez unanimement reconnu, mesdames, messieurs les sénateurs, ce débat a mis en lumière les lacunes de nos connaissances scientifiques, qu'il s'agisse de détection, de toxicologie ou d'écotoxicologie.

Il a également démontré que le public est demandeur d'informations plus abondantes et, peut-être, simplifiées, pour une meilleure compréhension du sujet.

Le public a surtout souhaité pouvoir mieux comprendre comment se font les choix portant sur les grandes orientations des politiques publiques dans ce domaine. Effectivement, monsieur Étienne, les technologies évoluent beaucoup plus rapidement que les consciences, et l'on a parfois l'impression que personne ne maîtrise vraiment les décisions publiques.

Sachez que le Gouvernement n'a pas attendu l'issue du débat pour commencer à agir.

Les agences de sécurité sanitaire, dont les représentants assistent à notre débat, ont été saisies à diverses reprises, au cours des dernières années.

Par ailleurs, la France a été très active dans ce domaine, notamment en portant le débat sur le règlement REACH, c'est-à-dire « enregistrement, évaluation et autorisation, restriction des produits chimiques ».

En effet, quand ce règlement a été conçu, dans les années deux mille, la question des nanoparticules et des nanotechnologies se posait moins, ces dernières n'étant apparues dans le domaine manufacturier grand public qu'à partir de 2005.

Je le confirme donc à M. Louis Nègre et à Mme Marie-Agnès Labarre, nous comptons bien défendre à l'échelon européen le dossier de la révision des seuils dans le cadre du règlement REACH, révision qui nous paraît prioritaire.

Enfin, nous avons aussi porté le fameux article 73 du projet de loi portant engagement national pour l'environnement, dit Grenelle II, qui pose le principe d'une déclaration obligatoire aux autorités des nanomatériaux produits ou importés en France.

C'est une grande première, sans équivalent connu ailleurs, ce qui prouve que la France est beaucoup plus sensible à ces questions que d'autres de ses partenaires européens.

D'ailleurs, madame Blandin, je me réjouis à la pensée que vous allez sans doute voter les conclusions de la CMP, ce qui nous permettra de mettre en œuvre cet article. (*Sourires.*)

Mme Marie-Christine Blandin. Il n'y a pas que cela dans le texte !

Mme Chantal Jouanno, secrétaire d'État. Pour autant, outre ces engagements et les actions entreprises, nous sommes déterminés à répondre aux diverses questions soulevées à l'occasion du débat public. C'est d'ailleurs tout le mérite de la procédure que de nous contraindre à le faire. Il est bon en effet que le Gouvernement soit contraint de répondre aux questions posées dans le cadre d'un débat public.

Nous travaillons donc sur les suites à donner. Mais rien n'est fait, et nous sommes au milieu du gué. Nous avons identifié les grandes lignes des réponses qui devront être données à la mi-juillet, mais il serait aujourd'hui totalement prématuré de préempter, en quelque sorte, les conclusions de ce travail.

Pour ma part, j'estime que, au-delà du nécessaire investissement dans la recherche sur les deux sujets que vous avez tous mentionnés, mesdames, messieurs les sénateurs, à savoir les effets des substances et le lien avec la biodiversité – souvent un peu le parent pauvre, d'ailleurs –, la question centrale est celle de la gouvernance, comme vous avez eu raison de le rappeler, monsieur le président de la commission.

Qui décide des priorités et des choix faits, tout particulièrement au sujet des nanotechnologies, que nous voulons développer et mettre au service de notre société ? Telle est la question.

Nous devons innover pour associer le mieux possible le public à ce débat global et à ces choix globaux, tout en veillant à organiser aussi le débat au sein du Parlement. Celui que nous avons aujourd'hui est très positif et, une fois encore, je remercie le Sénat d'en avoir pris l'initiative ; il en faudra également un sur les choix définitifs.

Cet échange sur les nanotechnologies est peut-être aussi pour nous l'occasion de réfléchir sur la question du débat public en France.

Comme cela a été rappelé par M. Jean-Paul Emorine, une moitié seulement des dix-sept réunions publiques ont pu se dérouler dans des conditions normales, du fait de l'agitation de quelques opposants très radicaux.

Qu'il y ait des manifestations bruyantes, des oppositions virulentes et fondées, c'est tout à fait normal dans le cadre d'un débat démocratique où chacun peut s'exprimer. En revanche, le caractère organisé et systématique de ces perturbations, au motif que – je cite de mémoire – « débattre, c'est accepter », est totalement inadmissible.

Ce qui me peine le plus, c'est que l'on puisse assimiler de tels comportements à l'écologie. Or c'est précisément tout le contraire. L'écologie repose sur des principes forts que sont la participation du public, l'organisation de débats rassemblant toutes les parties prenantes de la société civile, sur tous les sujets et sans tabou, la prise de décisions collectives.

Nous serons capables de développer les sciences et les technologies dans notre société et de nous réconcilier avec le progrès uniquement lorsque nous aurons construit une démocratie un peu plus apaisée et plus régulée, dans laquelle pourront être abordées les thématiques de la transparence, du respect du débat public, de l'inversion de la charge de la preuve, autant de sujets sur lesquels il nous reste encore tant à faire !

Tels sont les éléments que je souhaitais livrer à votre réflexion, mesdames, messieurs les sénateurs, à l'issue d'un débat qui nous aura permis de nous interroger, non seulement sur les nanotechnologies, mais aussi sur l'organisation des débats publics en France, et nous avons encore beaucoup à apprendre dans ce domaine...

Quoi qu'il en soit, mesdames, messieurs les sénateurs, je tenais à vous remercier encore une fois de cette initiative. Je réitère également les remerciements que j'ai adressés à la CNDP pour le travail qu'elle a effectué. (*Applaudissements.*)

Mme la présidente. Nous en avons terminé avec ce débat sur les nanotechnologies.

8

**COMMUNICATION RELATIVE À UNE
COMMISSION MIXTE PARITAIRE**

Mme la présidente. J'informe le Sénat que la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi portant engagement national pour l'environnement est parvenue à l'adoption d'un texte commun.

9

ORDRE DU JOUR

Mme la présidente. Voici quel sera l'ordre du jour de la prochaine séance publique, précédemment fixée au lundi 21 juin 2010, à quinze heures et le soir :

Deuxième lecture du projet de loi, modifié par l'Assemblée nationale, portant réforme du crédit à la consommation (n° 415, 2009-2010).

Rapport de M. Philippe Dominati, fait au nom de la commission spéciale (n° 538, 2009-2010).

Texte de la commission (n° 539, 2009-2010).

Personne ne demande la parole?...

La séance est levée.

(La séance est levée à dix-huit heures trente-cinq.)

Le Directeur adjoint du service du compte rendu intégral,

FRANÇOISE WIART

ABONNEMENTS

NUMÉROS d'édition	TITRES	TARIF abonnement France (*)
		Euros
	DÉBATS DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE	
03	Compte rendu 1 an	176,20
33	Questions 1 an	123,70
83	Table compte rendu 1 an	31,80
	DÉBATS DU SÉNAT	
05	Compte rendu 1 an	157,80
35	Questions 1 an	90,50
85	Table compte rendu 1 an	29,50
95	Table questions 1 an	19,70
	DOCUMENTS DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE	
07	Série ordinaire 1 an	1166,20
	DOCUMENTS DU SÉNAT	
09	Un an	974,60

En cas de changement d'adresse, joindre une bande d'envoi à votre demande

Paiement à réception de facture

En cas de règlement par virement, indiquer obligatoirement le numéro de facture dans le libellé de votre virement.

Pour expédition par voie aérienne (outre-mer) ou pour l'étranger, paiement d'un supplément modulé selon la zone de destination

(*) Arrêté du 19 novembre 2009 publié au *Journal officiel* du 21 novembre 2009

Direction, rédaction et administration : 26, rue Desaix, 75727 Paris Cedex 15
Standard : **01-40-58-75-00** – Accueil commercial : **01-40-15-70-10** – Télécopie abonnement : **01-40-15-72-75**

Prix du numéro : 2,80 €

