

COMPTE RENDU ANALYTIQUE OFFICIEL

Jeudi 25 mars 2010

CONFÉRENCE DES PRÉSIDENTS
MANDAT DU MÉDIATEUR DE LA RÉPUBLIQUE
TARIF RÉGLEMENTÉ D'ÉLECTRICITÉ
QUESTIONS D'ACTUALITÉ
SERVICES SOCIAUX
ADOPTION ET PACS

SOMMAIRE

CONFÉRENCE DES PRÉSIDENTS	1
MISE AU POINT AU SUJET D'UN VOTE	2
MANDAT DU MÉDIATEUR DE LA RÉPUBLIQUE	2
<i>Discussion générale</i>	2
<i>Discussion de l'article unique</i>	6
TARIF RÉGLEMENTÉ D'ÉLECTRICITÉ	6
<i>Discussion générale</i>	6
<i>Discussion de l'article unique</i>	12
<i>Vote sur l'ensemble</i>	13
QUESTIONS D'ACTUALITÉ.....	14
<i>Calendrier des réformes</i>	14
M. Gérard Longuet	14
M. François Fillon, Premier ministre	15
<i>Crise agricole</i>	15
M. Aymeri de Montesquiou	15
M. Bruno Le Maire, ministre de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche	16
<i>Suites de la tempête Xynthia (1)</i>	16
M. Jean-Claude Merceron	16
M. François Baroin, ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'État	16
<i>Bouclier fiscal (1)</i>	17
M. Jean-Pierre Bel	17
M. François Fillon, Premier ministre	17
<i>Bouclier fiscal (2)</i>	17
Mme Nicole Borvo Cohen-Seat	17
Mme Christine Lagarde, ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi	18
<i>PAC</i>	18
M. Jean Bizet	18
M. Bruno Le Maire, ministre de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche	18
<i>Relations entre les régions et l'État</i>	19
M. Yves Krattinger	19
M. Brice Hortefeux, ministre de l'intérieur	19
<i>Violences scolaires</i>	19
Mme Catherine Troendle	19
M. Brice Hortefeux, ministre de l'intérieur	20
<i>Réforme des retraites</i>	20
M. Claude Domeizel	20
M. Éric Woerth, ministre du travail, de la solidarité et de la fonction publique	20
<i>Suites de la tempête Xynthia (2)</i>	21
M. Philippe Darniche	21
M. Bruno Le Maire, ministre de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche	21
HOMMAGE À UNE DÉLÉGATION ÉTRANGÈRE	21
ENGAGEMENT DE LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE.....	21
DÉPÔT DE RAPPORTS	21
SERVICES SOCIAUX	22
<i>Discussion générale</i>	22
<i>Discussion des articles</i>	30
Article premier	30
Article 2	31
Article 3	32
Article 4	32
Article 5	32
ADOPTION ET PACS	33
<i>Discussion générale</i>	33
<i>Discussion des articles</i>	40
Article unique	40
Article additionnel	41
RENVOI POUR AVIS	41

SÉANCE du jeudi 25 mars 2010

81^e séance de la session ordinaire 2009-2010

PRÉSIDENTE DE M. BERNARD FRIMAT,
VICE-PRÉSIDENT

SECRÉTAIRES :
M. JEAN-PIERRE GODEFROY, M. PHILIPPE NACHBAR.

La séance est ouverte à 9 heures.

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

Conférence des Présidents

M. le président. – Après avoir rappelé que la Conférence des Présidents, qui s'est réunie hier, a décidé la création d'une mission d'information commune sur les conséquences de la tempête Xynthia, je donne lecture de ses conclusions sur l'ordre du jour des prochaines séances du Sénat.

AUJOURD'HUI

A 9 heures :

- Proposition de loi visant à proroger le mandat du Médiateur de la République.

- Proposition de loi relative au tarif réglementé d'électricité.

A 15 heures :

- Questions d'actualité au Gouvernement.

A 16 heures 15 :

- Proposition de loi relative à la protection des missions d'intérêt général imparties aux services sociaux.

- Proposition de loi autorisant l'adoption par les partenaires liés par un pacte civil de solidarité.

Semaine sénatoriale de contrôle

MARDI 30 MARS 2010

A 14 heures 30 :

- Scrutin pour l'élection d'un juge titulaire et d'un juge suppléant à la Cour de justice de la République.

- Débat sur la protection des jeunes sur les nouveaux médias.

A 17 heures :

- Questions cibles thématiques sur l'éducation et l'ascension sociale.

A 18 heures :

- Désignation des 25 membres de la mission commune d'information sur les conséquences de la tempête Xynthia.

- Débat sur l'encadrement juridique de la vidéosurveillance.

MERCREDI 31 MARS 2010

A 14 heures 30 :

- Débat sur le coût des 35 heures pour l'État et la société.

- Question orale avec débat sur les dispositifs de lutte contre les discriminations.

JEUDI 1^{er} AVRIL 2010

A 9 heures 30 :

- Débat sur les conséquences de la sécheresse en 2003.

A 14 heures 30 :

- Question orale avec débat sur l'avenir de l'industrie du raffinage en France.

Semaine réservée par priorité au Gouvernement

MARDI 6 AVRIL 2010

A 15 heures et le soir, le matin étant réservé aux questions orales :

- Projet de loi relatif au Grand Paris.

MERCREDI 7 AVRIL 2010

A 14 heures 30 et le soir :

- Suite du projet de loi relatif au Grand Paris.

JEUDI 8 AVRIL 2010

A 9 heures 30 :

- Suite du projet de loi relatif au Grand Paris.

A 15 heures et le soir :

- Questions d'actualité au Gouvernement.

- Projet de loi relatif à l'entrepreneur individuel à responsabilité limitée.

- Eventuellement, suite du projet de loi relatif au Grand Paris.

Éventuellement, VENDREDI 9 AVRIL 2010

A 9 heures 30 et à 14 heures 30 :

- Suite du projet de loi relatif au Grand Paris.

SUSPENSION DES TRAVAUX EN SÉANCE PLÉNIÈRE

du samedi 10 avril 2010
au dimanche 25 avril 2010

Semaine d'initiative sénatoriale

MARDI 27 AVRIL 2010

A 14 heures 30 et, éventuellement, le soir, le matin étant réservé aux questions orales, avec des questions cibles thématiques à 17 heures sur le logement :

- Deuxième lecture du projet de loi organique relatif à l'application de l'article 65 de la Constitution.

- Projet de loi organique prorogeant le mandat des membres du Conseil supérieur de la magistrature.

- Proposition de loi tendant à renforcer les moyens du Parlement en matière de contrôle de l'action du Gouvernement et d'évaluation des politiques publiques.

MERCREDI 28 AVRIL 2010

A 14 heures 30 :

- Proposition de loi visant à faciliter la saisie et la confiscation en matière pénale.

JEUDI 29 AVRIL 2010

A 9 heures :

- Proposition de loi portant réforme de la garde à vue.

- Proposition de loi relative aux règles de cumul et d'incompatibilité des mandats sociaux dans les sociétés anonymes.

A 15 heures :

- Proposition de loi relative aux contrats d'assurance sur la vie.

- Proposition de loi tendant à faciliter l'accès aux stages des étudiants et élèves travailleurs sociaux.

Semaine réservée par priorité au Gouvernement

MARDI 4 MAI 2010

A 14 heures 30 et le soir, le matin étant réservé aux questions orales :

- Projet de loi relatif à la rénovation du dialogue social dans la fonction publique.

MERCREDI 5 MAI 2010

A 14 heures 30 et le soir :

- Suite du projet de loi relatif à la rénovation du dialogue social dans la fonction publique.

JEUDI 6 MAI 2010

A 9 heures 30 :

- Projet de loi relatif à la lutte contre la piraterie et à l'exercice des pouvoirs de police de l'État en mer.

A 15 heures et, éventuellement, le soir :

- Questions d'actualité au Gouvernement.

- Projet de loi tendant à l'élimination des armes à sous-munitions.

- Projet de loi autorisant l'approbation de l'accord avec la Roumanie relatif à la protection des mineurs roumains isolés sur le territoire de la République française.

- Trois conventions internationales examinées selon la procédure simplifiée.

L'ordre du jour est ainsi réglé.

Mise au point au sujet d'un vote

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx. – Hier, lors du scrutin public n°163 sur la motion n°1 de renvoi en commission de la proposition de loi tendant à assurer l'assistance immédiate d'un avocat aux personnes placées en garde à vue, M. du Luart a été considéré comme votant pour alors qu'il ne souhaitait pas prendre part au vote.

M. le président. – Je vous donne acte de cette mise au point qui figurera au *Journal officiel* et dans l'analyse politique du scrutin.

Mandat du Médiateur de la République

M. le président. – L'ordre du jour appelle la discussion de la proposition de loi visant à proroger le mandat du Médiateur de la République, présentée par M. Patrice Gélard.

Discussion générale

M. Patrice Gélard, auteur de la proposition de loi. – Nul besoin de grands discours pour vous présenter cette proposition de loi constituée d'un article unique auquel la commission a apporté une seule modification que j'approuve totalement. Rapporteur du projet de loi organique relatif au Défenseur des droits, j'ai constaté la nécessité de proroger le mandat du Médiateur de la République, qui doit normalement prendre fin le 12 avril 2010. A défaut, le nouveau Médiateur de la République serait élu pour seulement quelques semaines ou quelques mois, avant de céder la place au Défenseur des droits qui doit lui succéder en vertu de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008. Le rapporteur, considérant que le projet de loi organique sera débattu au Sénat le 3 juin et qu'il fera ensuite l'objet d'une navette parlementaire et d'un avis du Conseil constitutionnel, a estimé, à juste titre, qu'il fallait proroger ce mandat non jusqu'au 31 décembre 2010, comme je le proposais, mais jusqu'au 31 mars 2011. Au reste, je note que ce cas n'est pas isolé. A entendre la lecture des conclusions de la Conférence des Présidents, le Sénat sera également amené, dans les semaines suivantes, à proroger le mandat des

membres du Conseil supérieur de la magistrature. Alors que la révision constitutionnelle a été adoptée il y a dix-huit mois, il nous manque encore six lois organiques !

M. Jean-Jacques Hyest, président de la commission des lois. – En effet ! Et certains projets de loi n'ont même pas été déposés !

M. Patrice Gélard, auteur de la proposition de loi. – Si l'on appliquait la jurisprudence du Conseil d'État sur la publication des textes réglementaires, cette inactivité législative serait sans nul doute sanctionnée. Je regrette que l'on n'ait pas consacré quinze jours dans le calendrier parlementaire à l'adoption de tous les projets de loi organiques ; cela nous aurait évité de proroger le mandat du Médiateur de la République et d'autres institutions et, surtout, cela aurait permis aux commissions compétentes, qui auditionnent, conformément au nouvel article 13 de la Constitution, les candidats choisis par le Président de la République, le président du Sénat ou le président de l'Assemblée nationale pour exercer de hautes fonctions, de procéder enfin à un vote. Car pour l'heure, nous passons un moment agréable à les entendre. Et puis, parce que la loi organique n'a pas été adoptée, c'est « au revoir, merci » !

Monsieur le ministre, je vous demande de secouer le secrétariat général du Gouvernement. Si nous n'obtenons pas de calendrier précis et que la situation n'évolue pas avant l'été, nous rédigerons les projets de loi organique nous-mêmes, a dit le président Hyest. En effet, nous ne pouvons pas continuer comme ça, ce n'est pas du travail sérieux ! D'autant que l'on nous avait annoncé, lors de l'adoption de la révision constitutionnelle, un délai de six mois. Bref, c'est dans le souci de nous épargner quelques erreurs et tâtonnements que j'ai déposé ce texte. Pour finir, je note que le Médiateur de la République suscite un intérêt croissant -j'en veux pour preuve la couverture médiatique de la présentation de son rapport devant la commission des lois il y a un mois- et je veux rendre hommage à l'action qu'il a menée depuis la création de cette institution ! (*Applaudissements à droite et au centre*)

M. Jean-Jacques Hyest, président de la commission. – Très bien !

M. Jean-Pierre Vial, rapporteur de la commission des lois. – Ce texte, que nous devons à la vigilance de notre collègue Gélard, vise à assurer les conditions d'une transition satisfaisante entre le Médiateur de la République et le Défenseur des droits, institué par le nouvel article 71-1 de la Constitution, institution qui devrait regrouper le Médiateur de la République, le Défenseur des enfants et la Commission nationale de déontologie de la sécurité.

Aux termes de l'article 2 de la loi du 3 janvier 1973, le mandat de M. Jean-Paul Delevoye, nommé dans ces fonctions pour un mandat de six ans non renouvelable, doit prendre fin le 12 avril 2010. Son

successeur exercerait la mission de Médiateur durant quelques mois seulement, avant que ne soit créé le Défenseur des droits. En effet, les projets de loi organique et ordinaire relatifs au Défenseur des droits devraient être adoptés par le Parlement au cours des prochains mois.

Il ne serait guère opportun de désigner pour une période si brève un nouveau médiateur qui devrait tout à la fois s'installer dans ses fonctions et préparer l'absorption. L'exposé des motifs de la proposition de loi souligne les motifs d'intérêt général qui fondent la prorogation : il s'agit de préserver le fonctionnement et l'activité de l'institution jusqu'à l'adoption des deux lois, organique et ordinaire, relatives à l'institution du Défenseur des droits. La prorogation du mandat du Médiateur sera soumise à une date butoir pour laquelle votre commission, qui vous invite à adopter ce texte, a estimé qu'il valait mieux retenir le 31 mars 2011 plutôt que le 31 décembre 2010, initialement prévu, pour parer à toute éventualité et éviter le risque d'une seconde prorogation. Ce délai d'un an semble en effet raisonnable. (*Applaudissements à droite et au banc des commissions*)

M. Jean-Marie Bockel, secrétaire d'État à la justice. – La loi du 13 janvier 1973 instituant le Médiateur de la République n'avait, à l'instar de quelques textes qui ont ensuite connu un très riche destin, été votée qu'à une voix près. On mesure aujourd'hui le chemin parcouru depuis trente sept ans. Le Médiateur a pris toute sa place dans notre société en animant le débat démocratique et en jouant un rôle incontournable dans le rapprochement entre le citoyen et la sphère publique. Il joue un rôle de régulation du fonctionnement démocratique, là où l'intervention de l'État ne suffit pas à réparer une injustice, mais aussi d'accompagnement, puisque 50 % de ses interventions répondent à des demandes d'éclaircissement émanant de personnes perdues dans la complexité des procédures. Il joue également un rôle de médiation, en renouant le dialogue entre l'administration et le citoyen, et l'action du pôle santé et services de soins mérite en cette matière d'être citée. En 2009, 95 % des interventions du Médiateur ont été couronnées de succès. Il est un auxiliaire précieux pour le législateur puisqu'observant les dysfonctionnements, il dresse l'inventaire des besoins et peut être l'instigateur de réformes, comme le fut Jean-Paul Delevoye pour l'adoption d'un texte récent relatif à l'indemnisation des victimes des essais nucléaires.

L'institution du Défenseur des droits représentera une avancée supplémentaire puisqu'il bénéficiera de l'autorité qui s'attache à sa qualité d'autorité constitutionnelle. Ainsi, la République a-t-elle voulu montrer la place qu'elle entendait reconnaître à cette institution, comme l'ont déjà fait certains de nos voisins européens comme l'Espagne, la Suède ou le Portugal. Elle a de surcroît étendu sa saisine, en l'ouvrant au plus grand nombre, ainsi que son champs d'action,

puisque les attributions du Défenseur des droits s'enrichiront de celles exercées par le Défenseur des enfants et la Commission nationale de déontologie de la sécurité, domaines où il pourra intervenir, y compris lorsque les atteintes aux droits seront le fait de personnes privées.

Vous avez marqué, monsieur le rapporteur, votre impatience à voir déposer le projet de loi organique. Je m'en réjouis d'autant plus que la démarche de la révision constitutionnelle de 2008, en son temps si rudement critiquée par certains, emporte, à l'instar, comme je le disais tout à l'heure, de certains textes pourtant adoptés à une courte majorité, une adhésion dont votre demande constitue un signe supplémentaire. Je l'entends donc avec plaisir. Le calendrier est chargé : la décision sera, je vous l'accorde, politique bien plus d'administrative.

Afin de mener à bien la mission qui sera la sienne, le Défenseur des droits bénéficiera de moyens accrus : doté d'un pouvoir d'injonction renforcé, il pourra proposer les termes d'une transaction, être entendu par toute juridiction ou encore saisir le Conseil d'État d'une demande d'avis. Il bénéficiera également de larges pouvoirs d'investigation. Le projet de loi ordinaire préparé par le Gouvernement prévoit des sanctions pénales à l'encontre de ceux qui feront obstacle à l'action du Défenseur des droits.

C'est dans ce contexte qu'intervient cette proposition de loi visant à proroger le mandat du Médiateur, en attendant l'adoption, dans l'année, des deux lois organique et ordinaire nécessaires à la mise en place du Défenseur des droits. Le Gouvernement y est favorable et remercie le Sénat de son initiative. *(Applaudissements à droite)*

Mme Nicole Borvo Cohen-Seat. – Ce texte a une histoire, celle de la difficile désignation du Défenseur des droits créé par la révision constitutionnelle de 2008. Cette création n'avait pas manqué de soulever de nombreuses inquiétudes eu égard à la suppression, qui en était le corollaire, de plusieurs autorités indépendantes : le Défenseur des enfants, la CNDS, le contrôleur des lieux privatifs de liberté, voire la Halde.

Le Comité national consultatif des droits de l'homme a émis un avis très critique sur la fusion d'institutions qui obéissent à des logiques très différentes. Pour avoir saisi à plusieurs reprises la CNDS, je puis témoigner que son fonctionnement n'a rien à voir avec celui d'une institution comme celle, par exemple, du Défenseur des enfants qui répond, en même temps qu'aux exigences de notre législation, à nos engagements internationaux, notamment à la Convention internationale sur les droits de l'enfant, et qui est dotée d'un rôle d'initiative législative.

Alors que les atteintes aux droits et libertés augmentent -je pense à nos débats sur la garde à vue-, alors que les inégalités et la pauvreté atteignent

un nombre toujours plus grand d'enfants, ces deux institutions sont essentielles.

Or, le projet de loi organique organise un recul. Ainsi, le Défenseur apprécierait souverainement l'opportunité des suites à donner à une réclamation. Les pouvoirs d'enquête qui sont aujourd'hui ceux de la CNDS seraient réduits. La saisine du Défenseur serait réservée à la victime ou, au minimum, exigerait son accord express. Ainsi, contrairement à ce qui se passe aujourd'hui pour la CNDS, ne seraient plus suivies d'effet les réclamations d'associations ou de personnes témoins d'irrégularités lors d'une reconduite à la frontière, faute de pouvoir prévenir la personne entre-temps expulsée.

Les deux collèges placés auprès du Défenseur ne compenseront pas l'actuelle composition pluraliste et multidisciplinaire de la CNDS, fondée sur quatre modes de nomination, non plus que les compétences des deux autorités : les trois personnalités qui composeront chaque collège ne seront respectivement compétentes qu'en matière de sécurité -et non de déontologie de la sécurité- et de protection de l'enfance.

La dilution d'attributions spécifiques, exigeant des connaissances et une approche particulière, au sein d'une institution centralisée fait craindre pour le respect des droits.

Il serait bien plus utile de renforcer les pouvoirs et les moyens de ces autorités ; assurer le respect des droits a un coût que toute démocratie devrait pouvoir supporter. Or nous n'avons aujourd'hui aucune information sur les moyens dont disposera le Défenseur des droits ; mais nous savons que certaines autorités indépendantes gênent le Gouvernement et la mise en œuvre de sa politique...

Je salue le travail du Médiateur, qui a montré à quel point notre société était malade. Je ne participerai pas au vote sur la proposition de loi.

M. Richard Yung. – Ce texte ne soulève pas de difficultés particulières et est conforme à la jurisprudence du Conseil constitutionnel. Il est clair qu'il est une commande de l'exécutif...

M. Jean-Jacques Hiest, *président de la commission.* – Mais non !

M. Richard Yung. – ...et a toutes les caractéristiques d'un projet de loi. M. Patrice Gélard a reconnu la qualité du travail du Médiateur mais on sait aussi ce qu'il pense des autorités administratives indépendantes...

Le texte organique d'application de l'article 71-1 de la Constitution, adopté il y a plus de six mois en conseil des ministres, a été déposé sur le Bureau du Sénat mais il n'est toujours pas inscrit à notre ordre du jour. Il est vrai que celui-ci est encombré depuis trois ans par des textes inutiles, souvent de circonstance, au point que le Président de la République, si j'ai bien

compris, s'en est lui-même ému... Le Gouvernement devait trouver une solution avant la fin du mandat du Médiateur et s'en est remis à sa majorité ; on est loin de la revalorisation des droits du Parlement à laquelle devait conduire la dernière révision constitutionnelle... Ce n'est certes pas une première : qu'on se souvienne de la proposition de loi de M. Christian Estrosi relative à la lutte contre les violences des bandes ou de celle de M. Jean Arthuis sur les maisons d'assistantes maternelles...

Le texte est conforme aux exigences du Conseil constitutionnel, selon lequel une telle prorogation doit répondre à un objectif d'intérêt général et revêtir un caractère « exceptionnel et transitoire ». La méthode n'est cependant pas si exceptionnelle -voyez la prorogation passée du mandat des membres du Conseil économique et social ou celle, à venir, des membres du Conseil supérieur de la magistrature- et semble relever désormais du nouveau pacte majoritaire... La prorogation jusqu'au 31 mars 2011 sera-telle suffisante ?

M. Jean-Jacques Hyest, *président de la commission.* – Oui !

M. Richard Yung. – Nous verrons bien. On peut aujourd'hui s'interroger sur ce que seront les prérogatives et le champ d'intervention du Défenseur des droits. On dit que la Halde, qu'on n'aime guère ici et dont certaines décisions n'ont pas eu l'heur de plaire en haut lieu, serait menacée ; le Gouvernement aurait l'intention de demander à la majorité sénatoriale de l'intégrer au Défenseur des droits. Je le mets en garde. Après la suppression de la CNDS, qui a fait un excellent travail dans des conditions difficiles, ce serait envoyer au pays un bien mauvais message.

J'ajoute que le mandat de MM. Jean-Claude Peyronnet et Jean-Patrick Courtois, qui représentent le Sénat au sein de la CNDS, a pris fin le 4 février sans que personne ne s'en émeuve. La CNDS ne peut plus fonctionner normalement, ce qui pose un problème démocratique évident.

Mme Anne-Marie Escoffier. – Le Médiateur de la République a pris une place incontournable au sein de nos institutions et auprès de nos compatriotes. Sa vocation est d'améliorer les relations entre l'administration et les usagers et son rapport annuel est un révélateur de l'état et des évolutions de notre société, des difficultés et des inquiétudes de nos concitoyens. Dénonçant les abus et les insuffisances de l'administration, il montre aussi le chemin à suivre pour rendre celle-ci plus efficace, plus simple, mieux à même de s'adapter aux mutations et aux besoins de la société, à l'heure où les coupes budgétaires et la réduction des effectifs de la fonction publique l'éloignent des usagers. Alors que nos concitoyens pâtissent des lenteurs bureaucratiques et de la complexité du droit, le rôle de conciliation du Médiateur est fondamental : il a été saisi l'an dernier à 76 000 reprises. Tous ceux qui en ont exercé les

fonctions l'ont fait avec courage et conviction ; je rends un hommage particulier à Jacques Pelletier, qui présida ici le groupe du RDSE.

L'objectif de la proposition de loi est de proroger le mandat du Médiateur dans l'attente du texte d'application de l'article 71-1 de la Constitution. Le Défenseur des droits, qui a vocation à fusionner le Médiateur, le Défenseur des enfants et la CNDS, devra veiller au respect des droits et libertés par les administrations de l'État, les collectivités territoriales, les établissements publics ainsi que les organismes investis d'une mission de service public. Aucune date d'examen n'est fixée pour le projet de loi organique qui doit le créer, alors qu'il a été déposé ici le 9 septembre 2009.

On peut s'interroger sur l'opportunité de faire disparaître des autorités administratives spécialisées à l'identité claire, qui ont fait leurs preuves, et de diluer leur expertise et leurs pouvoirs d'investigation dans un organisme unique. Le regroupement des fonctions de contrôle et de médiation risque de nuire à l'effectivité de la protection des droits. On peut se demander d'ailleurs pourquoi le texte organique n'est pas allé au bout de sa logique ; pourquoi n'intègre-t-il pas aussi le Contrôleur général des lieux de privation de liberté ou la Halde ? Il est temps de s'interroger sur la multiplication des organismes mutant vers le juridictionnel -tout en préservant des exceptions comme la Cnil.

Le projet de loi organique n'est toujours pas inscrit à notre ordre du jour, ce qui illustre la surcharge du calendrier parlementaire et son encombrement par des textes à vocation médiatique souvent examinés dans la précipitation, pour ne pas dire l'improvisation.

Il est anormal de devoir voter un tel texte à quinze jours de l'expiration du mandat du Médiateur.

Néanmoins, comme il pallie un vide prévisible et dommageable, le groupe RDSE le votera. (*Applaudissements à droite et sur les bancs du RDSE*)

M. Laurent Béteille. – La révision constitutionnelle de juillet 2008 a inscrit dans notre Constitution un nouveau titre relatif au Défenseur des droits. L'article 71-1 instaure cette nouvelle institution indépendante, dotée de pouvoirs et de moyens d'action accrus, afin de veiller au respect des droits et libertés de nos concitoyens. Ce Défenseur se voit confier par le projet de loi organique des attributions qui incluront celles du Médiateur de la République, du Défenseur des enfants et de la Commission nationale de déontologie de la sécurité. Et pourquoi pas de la Halde, tant il est vrai que la multiplication de ces autorités tend à les marginaliser et nuit à leur autorité et à leur visibilité ?

La proposition de loi de notre collègue Gélard souligne opportunément les difficultés qui nous seraient imposées par le calendrier législatif en cas de *statu quo* du fait que les projets de loi organique et ordinaire relatifs au Défenseur des droits ne pourront

pas être adoptés avant le 12 avril 2010, date à laquelle s'achève le mandat de Jean-Paul Delevoye, actuel Médiateur de la République. Cette proposition de loi vise donc à modifier l'article 2 de la loi de janvier 1973 instituant le Médiateur pour une durée de six ans. Cela permettrait de proroger son mandat jusqu'à l'adoption de la loi relative au Défenseur des droits, pour éviter toute vacance. Surtout, la nomination d'un nouveau Médiateur pour quelques mois ne serait pas une solution adaptée : les attributions du futur Défenseur reprenant, entre autres, celles du Médiateur, il semble plus cohérent que la passation de dossiers se déroule avec celui qui est en fonction depuis avril 2004 plutôt qu'avec un nouveau qui n'aurait pas eu le temps de prendre connaissance de l'ensemble des affaires traitées par l'institution.

Le texte initial prévoyait que la prorogation ne pourrait dépasser le 31 décembre 2010 mais, sur la proposition du rapporteur, notre commission a porté la date butoir au 31 mars 2011. Cela préserve un juste équilibre entre, d'une part, la volonté de proroger le mandat du Médiateur dans des délais raisonnables, à savoir moins d'un an et, d'autre part, la nécessité de s'assurer que la nomination du Défenseur intervienne dans des délais également raisonnables, car les choses n'ont que trop tardé...

Le groupe UMP votera cette proposition de loi.

M. Jean-Marie Bockel, secrétaire d'État. – Je tiens à rassurer le doyen Gélard et le président Hiest : tous les projets de loi organiques ou ordinaires ont été déposés, sauf celui relatif au référendum d'initiative populaire qui suppose un long travail d'expertise et qui sera déposé sur le Bureau de l'Assemblée avant la fin du printemps.

Madame Borvo, le Gouvernement est déterminé à ce que l'institution du Défenseur des droits ne soit pas un recul dans la protection des citoyens. Au contraire, ce défenseur disposera de pouvoirs étendus auxquels le débat parlementaire pourra apporter encore d'éventuelles améliorations.

Monsieur Yung, l'encombrement du calendrier législatif n'est pas lié à la révision constitutionnelle mais au fait que de nombreuses réformes sont en cours, qui sont très attendues. Mais, comme vous, je souhaite voir aboutir rapidement le texte sur le Défenseur des droits.

Madame Escoffier, le fait de confier à ce Défenseur des missions de médiateur en même temps que de contrôle ne pose pas problème et, quoi qu'il en soit, le périmètre de ses attributions sera discuté par le Parlement.

Merci, monsieur Béteille, d'avoir souligné que cette nouvelle institution permettra de rationaliser et de mieux organiser la défense des droits de nos concitoyens. La crédibilité et l'autorité de ce Défenseur seront garanties par son statut constitutionnel. *(Applaudissements à droite)*

La discussion générale est close.

Discussion de l'article unique

Par dérogation à l'article 2 de la loi n° 73-6 du 3 janvier 1973 instituant un médiateur, la durée du mandat du Médiateur de la République en fonction depuis le 13 avril 2004 est prorogée jusqu'à la date d'entrée en vigueur de la loi organique prévue à l'article 71-1 de la Constitution et, au plus tard, jusqu'au 31 mars 2011.

M. Richard Yung. – Nous ne sommes opposés ni au montage juridique ni au fond de cette proposition de loi mais la réponse du ministre ne nous a pas convaincus et nous nous abstenons en signe de protestation adressée à la Conférence des Présidents et au Gouvernement. Nous faisons en ce moment un travail de Gribouille. Avant-hier encore, le débat sur l'Europe a débuté à minuit et quart !

M. Jean-Jacques Hiest, président de la commission. – Pour d'autres motifs !

M. Richard Yung. – Nous travaillons dans de mauvaises conditions.

L'article unique de la proposition de loi est adopté.

Tarif réglementé d'électricité

M. le président. – L'ordre du jour appelle la discussion de la proposition de loi autorisant les consommateurs finals domestiques d'électricité et les petites entreprises à retourner au tarif réglementé d'électricité, présentée par M. Ladislav Poniatowski et plusieurs de ses collègues du groupe UMP.

Discussion générale

M. Ladislav Poniatowski, auteur de la proposition de loi et rapporteur de la commission de l'économie. – La commission de l'économie a bien voulu me désigner rapporteur de ma proposition de loi tendant à autoriser les consommateurs domestiques et les petites entreprises à retourner au tarif réglementé d'électricité. C'est donc à la fois en tant qu'auteur et que rapporteur que j'aurai l'honneur de vous exposer les motivations de ce texte, dont la portée est limitée mais qui présente un caractère d'urgence.

L'Union européenne a décidé de libéraliser le marché de la fourniture d'électricité et de gaz. En application des directives communautaires successives, la France a donc ouvert à la concurrence, par étapes, ces deux marchés et, depuis le 1^{er} juillet 2007, les consommateurs, particuliers comme professionnels, peuvent s'adresser librement au fournisseur d'électricité ou de gaz de leur choix.

Plus de deux ans après la libéralisation complète du marché, les consommateurs ont largement choisi de demeurer aux tarifs réglementés et la répartition des ventes entre tarifs réglementés et le marché libre évolue très lentement. Au 30 novembre 2009, pour l'électricité, 1 312 000 particuliers seulement, sur un total de 29,9 millions, sont passés à un fournisseur autre qu'EDF. Pour les industriels, le rapport est de 366 000 sur 4 850 000. La situation est comparable pour le marché du gaz : 637 000 particuliers seulement, sur un total de 10 millions, sont passés à un fournisseur alternatif à GDF et 113 000 sites industriels sur un total de 685 000.

Les tarifs réglementés bénéficient d'une image positive tenant à leur simplicité, à la notoriété des fournisseurs qui les proposent ainsi qu'au caractère modéré de leur évolution, dû à leur encadrement par l'État. L'écart entre le tarif réglementé et le prix de marché, ce qu'il est convenu d'appeler le « ciseau tarifaire », est demeuré plus grand pour l'électricité que pour le gaz, dont le tarif réglementé est très proche du prix de marché.

La loi permet aux consommateurs de revenir, au terme d'un délai de six mois, au tarif réglementé. Cette réversibilité est essentielle pour le développement de la concurrence : les consommateurs hésiteront d'autant moins à quitter l'opérateur historique qu'ils auront la garantie de pouvoir revenir au tarif réglementé. La réversibilité est un argument commercial majeur pour les nouveaux entrants lorsqu'ils démarchent des clients. Or la loi du 21 janvier 2008 a fixé au 1^{er} juillet 2010 le terme de cette réversibilité, dont le périmètre est d'ailleurs complexe.

Pour l'électricité, il convient de distinguer entre les consommateurs finals domestiques, qui bénéficient d'une réversibilité totale, et les consommateurs finals non domestiques, qui ne bénéficient du principe de réversibilité qu'en dessous d'un seuil de puissance de 36 kilovolts ampères. Pour le gaz, les consommateurs finals domestiques ne bénéficient que d'une réversibilité partielle tandis que les consommateurs finals non domestiques n'en bénéficient pas du tout.

Il faut donc à la fois prolonger l'application du principe de réversibilité et le simplifier.

Dans le prolongement du rapport Champsaur présenté au printemps 2009, le Gouvernement prépare un projet de loi relatif à la nouvelle organisation du marché de l'électricité, dit projet de loi Nome. A ce propos, je tiens à vous remercier, monsieur le ministre, de nous avoir fait connaître votre texte avant sa transmission au Conseil d'État. Il devrait comporter un mécanisme d'accès régulé à la base qui fera largement débat ici.

M. Roland Courteau. – Oh oui !

M. Ladislav Poniatowski, rapporteur. – Mais pas maintenant.

Le principe de réversibilité devrait être pérennisé mais cette loi ne pourra pas être votée définitivement avant le 1^{er} juillet, puisque son texte ne sera pas adopté en conseil des ministres avant la mi-avril. La fin annoncée de la réversibilité au 1^{er} juillet inquiète légitimement les clients, que dix-sept associations de consommateurs ont appelés à la prudence. Le marché s'est donc figé dans l'attente du sort qui sera réservé au principe de réversibilité et, au-delà, aux tarifs réglementés eux-mêmes. Les fournisseurs nouveaux ont quasiment cessé toute prospection commerciale.

La proposition de loi que j'ai déposée le 17 décembre dernier a été cosignée par 81 de nos collègues. Son champ était initialement limité au tarif réglementé d'électricité. En tant que rapporteur, j'ai procédé à l'audition d'une quinzaine d'administrations, institutions, entreprises, associations et syndicats concernés et ces auditions m'ont amené à étendre la portée du texte. La commission a bien voulu me suivre pour élargir le champ de ma proposition de loi initiale sur quatre points.

Elle a finalement décidé de ne pas modifier le critère actuel de définition des petites et moyennes entreprises en tant que consommatrices d'électricité. Le droit existant raisonne en puissance électrique installée. J'avais d'abord envisagé d'introduire les critères du droit communautaire, qui définissent les PME par un nombre de salariés inférieur à 50 personnes et un chiffre d'affaires inférieur à 10 millions, afin de faciliter l'accord de la Commission européenne. Or celle-ci ne voit plus d'objection à ce que la France conserve son critère de puissance installée, même s'il est propre à notre pays.

Votre commission vous propose de confirmer la pérennisation du principe de réversibilité pour l'électricité.

M. Daniel Raoul. – Depuis le temps que nous le demandons !

M. Ladislav Poniatowski, rapporteur. – Pas seulement vous, tous ceux qui suivent de près ce dossier, sur quelque banc qu'ils siègent. (*Ironie à gauche*)

La commission propose ainsi d'élargir le champ du texte au tarif réglementé du gaz naturel. M. Courteau et les membres du groupe socialiste proposeront de faire bénéficier les consommateurs domestiques de gaz d'une réversibilité totale.

Enfin, votre commission vous propose de confirmer le droit aux tarifs réglementés pour les nouveaux sites de consommation. M. Pintat souhaite faire également bénéficier de l'accès au tarif réglementé d'électricité les sites d'une puissance installée supérieure à 36 kilovolts ampères. J'y suis également favorable.

Enfin, votre commission a modifié l'intitulé de ma proposition de loi pour le mettre en adéquation avec son champ ainsi élargi.

Pour conclure, je voudrais évoquer un élément qui ne figure pas dans ma proposition de loi : le tarif réglementé transitoire d'ajustement du marché (TarTAM), créé par la loi du 7 décembre 2006. Ce TarTAM a été mis en place pour répondre aux préoccupations des entreprises ayant fait le choix de la concurrence pour leur approvisionnement électrique et qui ont été confrontées à une explosion des prix de marché de cette énergie. Le niveau du TarTAM a été fixé à mi-chemin entre les tarifs réglementés, auxquels les grands consommateurs ne peuvent plus revenir, et les prix de marché. Mais surtout, le TarTAM a été conçu comme un dispositif transitoire, arrivant à échéance également au 1^{er} juillet 2010. La loi NOME devrait permettre aux grands consommateurs industriels, par le mécanisme de l'accès régulé à la base, de se fournir en électricité à un prix raisonnable. En attendant qu'elle soit votée, il serait pertinent de proroger le TarTAM pour une période complémentaire.

La seule raison pour laquelle je ne vous propose pas de le faire dès maintenant est que j'ai estimé préférable de laisser la navette parlementaire enrichir sur ce point ma proposition de loi. Nous nous sommes mis d'accord avec le président Ollier et avec mon homologue rapporteur à l'Assemblée nationale, M. Jean-Claude Lenoir, pour que ce soit eux qui introduisent la prorogation du TarTAM dans le texte. Il me semble à la fois plus efficace de nous concentrer sur la seule question des tarifs réglementés et plus équitable de laisser aux députés le soin de compléter le texte, puisque c'est Jean-Claude Lenoir qui a été le parrain du TarTAM. L'Assemblée nationale doit en débattre le 10 mai ; puisse le Gouvernement trouver un créneau dans notre ordre du jour pour que le Sénat ait la seconde lecture au plus tôt.

Cette proposition de loi a été adoptée à l'unanimité des membres de votre commission. Je forme le vœu que ce consensus se retrouve en séance publique. *(Applaudissements à droite et au centre)*

M. Jean-Louis Borloo, ministre d'État, ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer, en charge des technologies vertes et des négociations sur le climat. – Je remercie le président et le rapporteur de la commission ainsi que tous ceux qui ont apporté leur contribution à l'élaboration de cette proposition. Nous partageons le même objectif, garantir à des centaines de milliers de consommateurs le choix de leur fournisseur de gaz et d'électricité, en fonction de leurs besoins. La loi de janvier 2008 ouvre certaines possibilités de retour au fournisseur historique et au tarif réglementé. C'est une protection pour les consommateurs. Mais lorsque cette loi a été votée, le législateur ne disposait pas d'une grande visibilité sur le marché et il a donc décidé que les mesures de réversibilité s'appliqueraient jusqu'au 1^{er} juillet 2010.

Nous aurons l'occasion d'un débat plus approfondi lors de l'examen du projet de loi sur la nouvelle organisation du marché électrique, qui a donné lieu, je

le précise, à une large concertation. Le texte sera à l'ordre du jour de vos travaux au début du printemps. C'est un texte fondamental puisque l'énergie est un produit de nécessité totale, vitale. Je remercie M. Poniatowski, qui propose bien légitimement de maintenir les dispositions actuelles au-delà du 1^{er} juillet prochain. Il a le soutien sans réserve du Gouvernement. Quant à la navette, je serai vigilant sur le calendrier et je compte sur la collaboration du Sénat afin de trouver le moment le plus adapté. *(Applaudissements à droite)*

M. Jean-Claude Danglot. – La proposition de loi de M. Poniatowski vise à permettre la réversibilité des tarifs réglementés au-delà du 1^{er} juillet 2010. Les sénateurs de mon groupe avaient déposé des amendements allant en ce sens dès l'examen du projet de loi privatisant GDF. La majorité parlementaire avait soutenu unanimement la libéralisation totale du secteur de l'énergie, sans se soucier un instant des conséquences sur le pouvoir d'achat des ménages et sur l'activité économique de nos entreprises.

Cette majorité avait refusé sans appel nos propositions. Or aujourd'hui, vous invoquez « le risque évident de vide juridique » entre le 1^{er} juillet prochain et l'entrée en vigueur de la future loi d'organisation du marché. C'est sans doute la raison pour laquelle la proposition de loi a été entièrement réécrite, laissant perdurer un système complexe et injuste. Les sénateurs socialistes ont du reste déposé un amendement visant à corriger, pour le gaz, les lacunes de la réglementation.

Le débat peut donc se dérouler tranquillement, en attendant le projet de loi qui modifiera le mode de construction des tarifs réglementés. On se concentre sur la réversibilité des tarifs sans évoquer l'envolée des factures d'énergie, sans aborder la question du pouvoir d'achat, sans oser faire le bilan des effets pervers de la concurrence sur l'activité économique, sans s'interroger sur l'avenir des tarifs réglementés. Quels tarifs allez-vous pouvoir garantir dans les années à venir ? En 2006, nous avons dénoncé les hausses, jusqu'à 70 % pour le gaz, des factures énergétiques des entreprises. Des sites ont fermé, je songe aux papetiers, des emplois ont été supprimés. Aujourd'hui, la Commission de régulation de l'énergie doit se prononcer sur une augmentation de 9,5 % du prix du gaz au 1^{er} avril... Cet hiver, le grand froid a duré très longtemps, au point que les ménages les plus modestes ont souvent renoncé à se chauffer correctement tellement la note était lourde. C'est pourquoi nous avons déposé un amendement visant à rétablir la prime à la cuve pour les ménages se chauffant au fioul : la commission des finances l'a déclaré irrecevable mais, monsieur le ministre, rien ne vous empêche de reconduire cette prime -les Français en ont besoin.

Aucun débat non plus sur la -nécessaire- maîtrise publique du secteur de l'énergie. La réversibilité des tarifs réglementés n'est pas simple affaire de date, elle

exige une maîtrise publique durable sur le secteur. La déréglementation orchestrée par le Gouvernement entraîne inévitablement l'augmentation des tarifs, avec comme objectif premier la rentabilité à court terme et la rémunération des actionnaires au détriment des investissements et des consommateurs. Cette logique marchande délétère contamine même l'opérateur historique EDF.

Et l'avant-projet de loi relatif à la nouvelle organisation du marché électrique n'est pas pour nous rassurer. En effet, devançant les demandes de Bruxelles, le Premier ministre veut offrir une part substantielle de la production électronucléaire française aux opérateurs privés candidats. Une aide publique au privé ! Celui-ci augmentera ses marges et ses tarifs sans avoir à supporter le coût des investissements ni du traitement des déchets produits. Les usagers vont être doublement pénalisés. Ils ont financé le parc de production électrique français et seront dépossédés du retour sur investissement. De plus, ils subiront de plein fouet les hausses des tarifs. L'avant-projet de loi prévoit que « la structure et le niveau des tarifs réglementés de vente d'électricité hors taxes (seront) fixés afin d'inciter les clients à limiter leur consommation aux périodes où la consommation de l'ensemble des consommateurs est la plus élevée ». Autrement dit : du chauffage pour ceux qui ont les moyens de payer ; les autres se passeront de ce luxe.

La privatisation du nucléaire civil n'est pas exclue par le Président de la République. Cette solution présenterait pourtant de graves dangers : *quid* de la sécurité des installations, de l'entretien des réseaux, de l'indépendance énergétique ? Le compromis n'est pas possible, seule une forte maîtrise publique garantira la transparence sur les objectifs de l'industrie et de la recherche ainsi que la sécurité des installations nucléaires.

La proposition de loi perd donc terriblement de son intérêt. Il est important de protéger le consommateur qui a quitté les tarifs réglementés et qui se retrouve pris en otage, sur vos bons conseils, par le jeu de la concurrence. Mais jusqu'à quel point le protégeons-nous en adoptant simplement ce texte ? Il est surtout urgent de se mobiliser en faveur d'une maîtrise publique forte du secteur énergétique ; il est urgent d'arrêter ce gâchis. L'énergie est un bien essentiel qui doit être exclu des règles du marché.

M. Jean-Claude Merceron. – Je salue le travail remarquable de M. Poniatowski. Il fallait combler une lacune juridique après le 1^{er} juillet 2010, puisque la loi sur l'organisation du marché ne sera pas encore en vigueur.

La réversibilité est un filet de sécurité pour les consommateurs, un premier pas vers la concurrence effective car elle lève l'obstacle au libre choix du fournisseur. La commission a apporté sa contribution.

J'approuve l'élargissement de la portée du principe de réversibilité au gaz naturel, car les situations sont assez proches. L'application de la réversibilité en deçà de 36 kVa n'exclut pas les collectivités locales. Les maires de la plupart des 282 communes vendéennes se sont efforcés d'atteindre les objectifs. Or, si la plupart des points de livraison respectent le plafond de 36 kVa, englober l'ensemble de ceux-ci pénaliserait les communes. Hormis cette précision, je salue sans réserve l'apport méritoire d'une proposition qui nous permet de nous projeter vers le prochain projet de nouvelle organisation du marché de l'électricité. (*Applaudissements au centre et à droite*)

M. Roland Courteau. – Cette proposition tend à permettre aux ménages d'accéder ou de retourner aux tarifs réglementés, une mesure que nous avons réclamée à plusieurs reprises. J'ai pourtant envie de dire : encore un texte, encore une modification législative ! Depuis l'ouverture du marché de l'énergie à la jungle de la concurrence, on va de rebondissement en correction : nous rapiéçons, nous reprimons, c'est l'aveu d'une erreur. Certes, cette proposition comble un vide juridique en attendant la loi sur la nouvelle organisation du marché de l'électricité -encore un texte ! Vous nous proposez de faire sauter la date du 30 juin 2010 dans l'article 60 de la loi de programme de 2005, c'est-à-dire exactement ce que nous vous aviez refusé. Maintenir cette date butoir allait poser problème, avait averti Daniel Raoul en 2007, nous y sommes. En acceptant l'ouverture à la concurrence en 2002, la France s'est mise dans une mauvaise passe. L'Europe a montré son incapacité à mener une véritable politique énergétique, sinon en s'en remettant à la concurrence. Les prix ont ainsi augmenté de 80 % au Royaume-Uni et de 90 % au Danemark. Depuis 2002, pourtant, les gouvernements français et leurs majorités ont prôné le primat de la concurrence. Je me souviens des propos de la majorité sénatoriale en 2000 lors de la transposition de la directive négociée en 1996 par le gouvernement Juppé. Vous êtes aujourd'hui punis par où vous avez péché. M. Revol avait dénoncé une transposition minimale et insuffisamment libérale ; il regrettait également que la France n'ait pas permis une activité de négoce, sans laquelle la réalisation d'un véritable marché était compromise.

Et l'on va bientôt franchir une nouvelle étape pour soutenir artificiellement la concurrence dans un secteur où elle ne fonctionne pas. Au bénéfice des ménages ? J'en doute : ils en feront les frais et verront leur pouvoir d'achat baisser. Votre foi inconditionnelle dans les vertus de la concurrence a conduit le gouvernement Raffarin à permettre l'émergence de fournisseurs alternatifs !

Soyons clairs sur les responsabilités. Lors du conseil de Barcelone, en mars 2002, le gouvernement Jospin avait obtenu de ne libéraliser le marché que pour les professionnels et les entreprises, et en contrepartie d'une directive sur les services d'intérêt

général, de manière que la construction européenne ne repose pas seulement sur la concurrence. Jacques Chirac avait alors déclaré que c'était la solution souhaitée qui avait été retenue et qu'il n'aurait pas été admissible de soumettre les ménages à la concurrence. Le 25 novembre suivant, Mme Fontaine, ministre du gouvernement Raffarin, a accepté le principe d'une ouverture à la concurrence, actée par les directives de 2003.

M. Jean-Louis Borloo, ministre d'État. – C'est laborieux...

M. Roland Courteau. – Nous nous étions opposés à leur transposition en novembre 2006. Depuis lors se sont multipliées les initiatives relatives au tarif réglementé fragilisé par la libéralisation. Commenant à mesurer les conséquences de vos choix idéologiques, vous recherchez des palliatifs. Quel revirement pour ceux qui chantaient les bienfaits de la concurrence... Et vous en arrivez à la réversibilité tout en prévoyant un droit de tirage sur le nucléaire pour permettre à de nouveaux opérateurs de proposer des tarifs inférieurs. Après la privatisation de GDF et l'ouverture du capital d'EDF, à quand la privatisation du nucléaire par l'attribution d'un nouvel EPR à GDF-Suez ? Que de désordres !

On apprend que les tarifs réglementés pour les ménages sont condamnés mais Henri Proglio propose une augmentation de 24 % pour 2010-2011. J'entends encore M. Chatel réaffirmer son attachement au principe de l'irréversibilité : les tarifs réglementés devaient disparaître sous les coups de boutoir de la libéralisation de l'énergie.

Le rapporteur a admis, en 2007, que les effets pervers de la libéralisation devaient nous inciter à la prudence. C'était bien de le dire mais un peu tard. Que ne nous aviez-vous écoutés quand il était temps.

Cette proposition de loi comble un vide juridique, c'est un palliatif en attendant d'autres palliatifs, un aveu d'échec. La proposition de loi n°402 dont Daniel Raoul était le premier signataire a été examinée en 2007 en même temps que celle du rapporteur et de M. Pintat. Elle n'avait été acceptée que sous réserve de la date butoir de juin 2010. Nous avons dénoncé les dangers de tarifs non réglementés trop alléchants pour des particuliers n'en mesurant pas les effets. Nous avons proposé aussi que les nouveaux sites de consommation bénéficient de tarifs réglementés sans limitation de temps. Faut-il rappeler que notre objectif n'était pas de stimuler la réversibilité et de développer une concurrence parée de toutes les vertus ? Nous n'avons jamais cru qu'elle ferait baisser les prix. Il s'agissait pour nous de préserver le pouvoir d'achat des ménages et les tarifs réglementés, y compris en cas de déménagement dans une habitation dont le précédent occupant avait renoncé au tarif réglementé. Nous avons défendu la même position lors du vote de la loi de modernisation de l'économie. Globalement, nous sommes donc d'accord avec la proposition de

M. Poniowski mais nos préoccupations ne sont pas identiques car, pour protéger le consommateur, nous défendons le droit à la réversibilité pour le gaz naturel.

Les associations, mais aussi le Médiateur national de l'énergie, le demandent. La réversibilité totale permettrait de mieux protéger les consommateurs.

Parmi les trois propositions de loi défendues en octobre 2007, seule celle du groupe socialiste prévoyait la préservation des tarifs réglementés de gaz et ne se limitait pas au secteur de l'électricité. On nous a rétorqué à l'époque que seuls 11 millions de consommateurs étaient concernés, contre 26 millions pour l'électricité. Mais 11 millions, ce n'est quand même pas rien !

En outre, on nous dit qu'il n'y aurait plus aujourd'hui de différence entre les tarifs réglementés et les prix libres du marché. Or, les tarifs réglementés constituent un verrou qui permet d'éviter l'alignement sur les prix non régulés. Jusqu'à présent, le Gouvernement décide *in fine* s'il y a lieu d'augmenter le tarif réglementé. Les augmentations demandées par les opérateurs ne sont possibles que si les ministres de l'économie et de l'énergie les acceptent. Si, ces dernières années, les tarifs réglementés se sont progressivement alignés sur ceux du marché, c'est parce que le Gouvernement a petit à petit lâché face aux demandes du groupe GDF. Aujourd'hui, l'exécutif veut franchir une étape supplémentaire en abandonnant totalement son pouvoir de décision en matière de gaz naturel. Alors que le nouveau contrat de service public entre GDF-Suez et l'État vient d'être signé pour 2010-2013, les tarifs réglementés ne seraient plus déterminés par les ministres mais par GDF-Suez, après approbation de la commission de régulation de l'énergie. Ce retrait du politique n'est pas bon pour le pouvoir d'achat des ménages les plus modestes.

J'en viens à mes questions : le Gouvernement a-t-il l'intention de modifier la procédure fixant les tarifs réglementés de gaz naturel ? Les prix du gaz vont-ils augmenter de 9 % comme le souhaite GDF-Suez ? Le Gouvernement a-t-il l'intention de consacrer le retrait du politique en matière de fixation des tarifs réglementés d'électricité ?

Cette proposition de loi est complémentaire du projet de loi Nome, mais ce dernier garantira-t-il les tarifs réglementés ? Les discours évoluent puisque désormais, les ministres nous vantent les mérites des tarifs réglementés mais qu'ils cessent enfin de prendre des décisions idéologiques pour faire ensuite marche arrière. Donnez la priorité au long terme ! Mais y parviendrez-vous ? J'en doute fort. (*Applaudissements socialistes*)

M. Jacques Mézard. – Cette proposition de loi a été qualifiée de palliatif, mais il en est certains d'utiles. Le RDSE sera donc unanime pour la voter.

Conformément à la réglementation européenne, notre pays, depuis dix ans, a procédé par étapes à

l'ouverture à la concurrence des marchés de l'électricité et du gaz naturel. Limitée dans les premiers temps aux plus gros consommateurs, cette libéralisation nous a conduits à adapter notre cadre législatif afin de clarifier les conditions dans lesquelles les clients éligibles, c'est-à-dire autorisés à faire le choix de la concurrence, pouvaient conserver le bénéfice des tarifs réglementés.

Pour l'électricité, la totalité du marché français est ouverte à la concurrence depuis le 1^{er} juillet 2007. Or une réforme de l'organisation de ce marché est en cours à la suite de la remise en avril 2009 du rapport d'une commission présidée par M. Champsaur. Elle a pour objectif de préserver pour les consommateurs français le bénéfice du parc électronucléaire et d'inciter à de nouveaux investissements. Or, nous croyons au nucléaire et au service public, qui ne soit pas une filiale de Veolia.

Près de trois ans après la libéralisation complète du marché, la plupart des consommateurs domestiques sont restés aux tarifs réglementés. De même, la répartition des ventes entre les tarifs réglementés et le marché évolue très lentement. Les chiffres parlent d'eux-mêmes puisque 94 % des utilisateurs domestiques sont encore aux tarifs réglementés, 1 % sont en offre de marché chez un fournisseur historique et 5 % seulement chez un fournisseur alternatif. Ce sont surtout les grands sites industriels, qui ont su faire jouer la concurrence, qui sont passés à l'offre de marché.

Cette prédominance des tarifs réglementés à trois causes principales : la notoriété d'EDF, le caractère modéré des tarifications, la crainte de subir des hausses de tarifs non maîtrisées. Ce texte autorise les petits consommateurs d'électricité à accéder ou à retourner au tarif réglementé, sans condition de date butoir. En effet, au regard de l'expérience pas toujours positive vécue par les consommateurs professionnels, il était essentiel de maintenir de larges possibilités d'accès aux tarifs réglementés pour nos concitoyens afin de préserver leur pouvoir d'achat. Nous sommes de plus en plus nombreux à estimer que le consommateur final doit avoir le droit d'obtenir, sans condition de date, le retour au tarif réglementé de vente d'électricité et de gaz.

Du point de vue économique, la réversibilité sans date butoir rassurera les consommateurs. De ce fait, elle élargirait les possibilités de choix et favoriserait l'émergence de nouvelles offres. Notre pays est d'ailleurs le seul, parmi ceux où coexistent des tarifs réglementés et des prix de marché, à mettre autant de freins à la réversibilité. Au Danemark, en Italie, en Allemagne, la réversibilité totale est admise sans limite de temps.

Or, l'électricité et le gaz sont des produits de première nécessité. A ce titre, ils devraient bénéficier d'une réglementation comparable à celle qui est applicable à l'eau et relever du service public. Tant que

nous n'instaurerons pas la réversibilité totale pour les petits consommateurs, le marché de l'électricité et du gaz demeurera factice et nous aurons un marché énergétique à deux vitesses. Cette proposition de loi est un signe clair envoyé au Gouvernement pour l'alerter sur les conséquences néfastes de la libéralisation du marché de l'énergie.

M. Roland Courteau. – Très bien !

M. Jacques Mézard. – Pour le gaz, nous assistons, depuis 2007, à la concentration d'entreprises privées et au remplacement du monopole public par le monopole privé. On a donc cédé aux intérêts des seuls actionnaires. Il y a plusieurs années, une mission commune d'information sur la sécurité d'approvisionnement électrique en France et en Europe rappelait qu'une forte maîtrise publique de l'énergie était nécessaire. Le retour à la tarification réglementée en est une des composantes.

Concernant l'électricité, les consommateurs français bénéficient d'un prix modéré de l'électricité en raison du parc nucléaire et de la réglementation tarifaire permettant de répartir la rente nucléaire au bénéfice du consommateur. Cette régulation n'est ni anticoncurrentielle ni contraire aux directives européennes. Le marché ne peut en aucun cas servir de modèle unique de fixation des prix de l'électricité.

C'est pourquoi, conscient que cette proposition de loi constitue un progrès dans la tarification domestique de notre marché énergétique, le groupe du RDSE la votera à l'unanimité. (*Applaudissements sur les bancs socialistes*)

M. Xavier Pintat. – Je me réjouis que nous débattions à nouveau des tarifs réglementés, qui sont plus que jamais des éléments essentiels de l'équilibre économique, social, politique de nos systèmes énergétiques. Dans la loi du 21 janvier 2008, le Parlement a admis le principe de la réversibilité afin de permettre le retour aux tarifs réglementés. Cette réversibilité concilie la sécurité personnelle du consommateur avec l'ouverture à la concurrence de la fourniture d'électricité et de gaz. C'est parce qu'il bénéficie de cette sécurité que le consommateur peut tenter sans appréhension l'aventure du marché.

De fait, les tarifs réglementés de l'électricité sont attractifs. D'une part parce qu'ils mettent le consommateur à l'abri de la volatilité des prix du marché. L'énergie est un bien vital, ce n'est pas une marchandise comme les autres, ont rappelé à juste titre MM. Courteau et Mézard. D'autre part parce que ces tarifs sont fondés sur le coût de l'électricité nucléaire, cette énergie propre et durablement compétitive au regard des énergies fossiles. Quand bien même ils devront être relevés, en vertu du principe de transparence tarifaire, pour garantir le renouvellement de notre parc nucléaire, ils resteront, par leur stabilité à court terme, une sécurité précieuse pour le consommateur dans un monde de l'énergie incertain. En outre, la fourniture d'énergie dans ce

cadre, parce qu'elle relève d'une mission de service public local, est garantie par les collectivités, ou le plus souvent leurs groupements. D'où la nécessité de pérenniser les tarifs réglementés au-delà du 1^{er} juillet 2010.

Avec cette proposition de loi, M. Poniowski propose une solution protectrice pour les consommateurs et respectueuse du cadre européen sous réserve d'aligner les règles applicables aux nouveaux sites des consommateurs professionnels raccordés à une puissance supérieure à 36 kVA -lesquels recouvrent non seulement les entreprises privées mais aussi l'État, les collectivités locales, les hôpitaux ou encore les établissements publics- sur celles prévues dans l'avant-projet de loi gouvernemental sur la réforme du marché de l'électricité. Autrement dit, il faut maintenir les tarifs réglementés pour tous les consommateurs professionnels jusqu'au 31 décembre 2015, tant qu'ils ne décident pas de faire usage de leurs droits d'éligibilité. Le risque d'une forte augmentation de leur facture d'électricité est réel. Pour preuve, il est question de proroger le TarTAM au-delà du 1^{er} juillet 2010. Cette mesure serait accueillie avec soulagement par les acteurs économiques, affaiblis par la crise, sans compter qu'elle participerait au redressement de nos finances publiques, dont l'état critique n'est plus à démontrer. Je défendrai, dans la discussion des articles, cette mesure juste et euro-compatible.

Monsieur le ministre, en attendant la nouvelle organisation du marché de l'électricité que vous avez la charge de mettre au point dans le consensus, ce texte est une étape nécessaire dans la poursuite du processus d'adaptation de nos systèmes électrique et gazier ! *(Applaudissements à droite et au centre)*

M. Bernard Fournier. – La Commission européenne, dans un rapport du 11 mars 2010, observe que la législation européenne sur l'électricité et le gaz n'est toujours pas correctement et complètement transposée dans tous les États membres. Pour assurer l'ouverture totale du marché intérieur du gaz et de l'électricité, elle propose de compléter la législation par un troisième paquet de mesures adopté en avril 2009.

La réversibilité totale était en vigueur au 1^{er} juillet 2008 dans presque tous les États membres de l'Union européenne où coexistent des tarifs réglementés et des prix de marché pour les clients résidentiels, peut-on lire dans un rapport du Groupe des régulateurs européens pour l'électricité et le gaz. Avant la loi du 21 janvier 2008, la France constituait une exception en Europe en n'appliquant pas le principe de réversibilité aux clients résidentiels.

Selon le dernier sondage publié sur le site de la Commission de régulation de l'énergie, les foyers français restent majoritairement favorables à l'ouverture à la concurrence. Pour autant, entre 2008 et 2009, la part de ceux estimant que l'ouverture à la

concurrence est une mauvaise chose a progressé de 5 %. Bien que les tarifs réglementés alimentent encore 96 % des consommateurs, la part de marché de fournisseurs alternatifs a progressé à un rythme soutenu avant de se stabiliser en 2008. Malgré les offres attractives des fournisseurs alternatifs, le consommateur a hésité à quitter les tarifs réglementés pour le marché libre en raison du caractère irréversible de cette décision, accentué par la décision du Conseil constitutionnel et sur laquelle les pouvoirs publics avaient attiré l'attention des Français. En outre, les ménages peuvent se montrer sceptiques quand les consommateurs professionnels ont vu, après une baisse consécutive à la libéralisation, leur facture d'électricité exploser à partir de 2003. D'où l'adoption de la loi du 21 janvier 2008 que M. Poniowski propose aujourd'hui de compléter en étendant les dispositions applicables aux clients résidentiels aux entreprises employant moins de 50 salariés et dont le chiffre d'affaires ne dépasse pas 10 millions. En tant que sénateur et président du syndicat d'énergies de la Loire, cette mesure me semble indispensable tant que coexisteront les deux tarifs. En outre, elle poussera les fournisseurs à ajuster leur offre au plus près des besoins des consommateurs. Je la voterai ! *(Applaudissements à droite)*

La discussion générale est close.

Discussion de l'article unique

① *La loi n° 2005-781 du 13 juillet 2005 de programme fixant les orientations de la politique énergétique est ainsi modifiée :*

1° *Aux IV, V et VI de l'article 66, au IV de l'article 66-1 et à l'article 66-3, les mots : « avant le 1^{er} juillet 2010 » sont supprimés ;*

② *2° A l'article 66-2, après les mots : « applicable aux »,*
 ③ *sont insérés les mots : « consommateurs finals souscrivant une puissance électrique égale ou inférieure à 36 kilovoltampères et aux consommateurs finals souscrivant une puissance supérieure à 36 kilovoltampères pour les ».*

M. le président. – Amendement n°1 rectifié, présenté par M. Courteau et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés.

Après l'alinéa 2

Insérer un alinéa ainsi rédigé :

...° Le IV de l'article 66-1 est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Lorsqu'un consommateur final domestique de gaz naturel a fait usage pour la consommation d'un site de cette faculté depuis plus de six mois, il peut, sous réserve d'en faire la demande, à nouveau bénéficier des tarifs réglementés de vente de gaz naturel pour ce site. »

M. Daniel Raoul. – Rendons à César ce qui est à César... Cet amendement Courteau revient sur un point qui avait échappé à la vigilance du rapporteur afin d'organiser, comme nous le souhaitons tous, la réversibilité totale. Merci pour l'avis favorable qu'il a reçu en commission !

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur. – L'amendement est économiquement mineur, mais psychologiquement majeur. Je m'explique : la différence entre les tarifs régulés et les tarifs du marché libre pour le gaz est infime...

M. Roland Courteau. – A qui la faute ?

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur. – ...mais les consommateurs ne comprendraient pas qu'ils soient autorisés à faire des allers-retours entre l'opérateur historique et les fournisseurs alternatifs pour l'électricité et non pour le gaz. En outre, l'amendement est d'autant plus utile que les fournisseurs proposent de plus en plus des offres mixtes, électricité et gaz. Pour un marché libre qui fonctionne vraiment, avis tout à fait favorable.

M. Jean-Louis Borloo, ministre d'État. – Même avis.

L'amendement n°1 rectifié est adopté.

M. le président. – Amendement n°2, présenté par M. Pintat.

Alinéa 3

Après les mots :

inférieure à 36 kilovoltampères

insérer le signe de ponctuation : ,

M. Xavier Pintat. – Amendement rédactionnel. L'ajout de la virgule lève toute incertitude d'interprétation quant au régime applicable aux nouveaux sites de consommation.

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur. – Très favorable à cet amendement qui répare une erreur matérielle rédactionnelle. Merci à M. Pintat de sa vigilance.

M. Jean-Louis Borloo, ministre d'État. – Même avis.

L'amendement n°2 est adopté.

M. le président. – Amendement n°3, présenté par M. Pintat.

Alinéa 3

Compléter cet alinéa par les mots :

, et la date : « 1^{er} juillet 2010 » est remplacée par la date : « 31 décembre 2015 »

M. Xavier Pintat. – Si nous maintenions le texte en l'état, nous retiendrions, paradoxalement, une approche plus dure que celle retenue par le

Gouvernement dans son avant-projet. Cet amendement vise à revenir au compromis qui maintenait le bénéfice du tarif réglementé aux gros consommateurs professionnels, parmi lesquels les collectivités locales et l'État pour leurs bâtiments publics, jusqu'en 2015.

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur. – Je n'ai pas eu le temps de suggérer à mon collègue de rectifier son amendement en changeant la date retenue. Sa demande, justifiée, ne concerne, je le précise, que les nouveaux sites. (*M. Xavier Pintat le confirme*) Il est vrai qu'ils se trouveraient face à un vide à partir du 1^{er} juillet 2010 mais la nouvelle organisation du marché de l'électricité concernera l'ensemble des consommateurs, petits et gros. Il suffit donc de proroger le compromis jusqu'au 31 décembre 2010, date à laquelle la nouvelle loi sera adoptée. Si mon collègue accepte de rectifier son amendement en ce sens, je retire le mien.

M. Xavier Pintat. – Le ministre peut-il me confirmer que cette loi sera adoptée avant la fin de l'année ?

M. Jean-Louis Borloo, ministre d'État. – C'est une nécessité absolue. Je soutiens la proposition du rapporteur.

L'amendement n°5 est retiré.

M. Daniel Raoul. – J'espère que la loi sera adoptée avant le 31 mars 2010. L'agenda du ministre a été, il est vrai, allégé... Des créneaux devraient être libérés. (*On s'amuse à gauche*) Mais *quid* si la navette était encore en cours ?

M. Roland Courteau. – Nous reconnaissons que la compétitivité de nos entreprises n'est pas possible sans une énergie à faible coût et des prix stables... Mais nous sommes opposés à la fixation d'une date butoir. L'amendement Pintat propose une nouvelle mesure transitoire : nous n'en sortons pas. Nous nous abstenons.

L'amendement n°3 rectifié est adopté.

Vote sur l'ensemble

M. le président. – Je vais mettre aux voix l'article unique du projet de loi.

M. Daniel Raoul. – Ce texte a eu un parcours délicat. Le rapporteur avait déposé un premier projet sur lequel nous avons déposé des amendements. Mais la révision constitutionnelle a cette conséquence que nous débattons d'un texte enrichi de nos amendements, que la commission a adoptés. Ceci doit poser une question de paternité. *Quid* si l'auteur d'une proposition n'était pas son rapporteur et que le texte ressorte considérablement modifié de l'examen de la commission ? La question vaut la peine d'être posée...

M. Courteau a rappelé l'historique du marché de l'électricité. N'oublions pas que l'électricité n'est pas un

produit stockable, je l'ai moi-même rappelé à Mme Lagarde. Mais je crains fort que vous ne soyez affectés d'un TOC, entendez un trouble obsessionnel de la concurrence. (*Rires à gauche*) Or, on sait bien que pour que les opérateurs alternatifs et leurs actionnaires s'y retrouvent, il faut que les prix augmentent constamment, sur le dos des consommateurs. L'énergie n'est pas un produit comme les autres.

Comme M. Courteau, j'espère que l'on va en finir avec les palliatifs et que la loi Nome y remédiera. Que veut-on pour nos industries ? Nous avons un parc nucléaire que les consommateurs ont largement payé au cours des années Messmer. Il faudrait que leurs successeurs profitent d'un retour sur investissement et ne voient pas cette industrie bradée à je ne sais quel groupe privé... Sans parler de la question de la sécurité des sites.

Dans tous les pays où l'ouverture à la concurrence a été menée jusqu'à terme, les consommateurs en ont fait les frais. (*M. Roland Courteau approuve*)

M. Jean-Claude Danglot. – Cette proposition de loi n'est que le constat de l'incapacité de la libre concurrence à répondre à l'intérêt général. La frilosité de la majorité est regrettable, qui ne tire pas les conséquences de cet échec et refuse d'en revenir à une maîtrise publique du secteur énergétique.

La position de notre groupe est claire. L'énergie n'est pas une marchandise mais un bien vital ; elle ne saurait être laissée à la spéculation de quelques grands groupes. D'où la nécessité d'une péréquation tarifaire et d'une aide aux ménages les plus démunis ; d'où la nécessité de garantir l'indépendance énergétique de notre pays, de multiplier les investissements sur tout le territoire et de consolider les connexions des réseaux européens. La politique menée aux niveaux national et européen ne permet pas d'atteindre ces objectifs. Les Français ressentent les effets de la privatisation ; ils ont exprimé leur défiance au Gouvernement lors des scrutins récents.

Le Gouvernement annonce un projet de loi relatif à une nouvelle organisation du marché électrique, pour le seul bénéfice des opérateurs privés. On a pu lire, il y a peu, dans la presse que « sans cette réforme, Poweo devrait rendre ses clients à EDF ». On ne saurait mieux dire que l'intérêt général est sacrifié. Alors que Mme Christine Lagarde présente un texte relatif au crédit à la consommation, elle choisit de laisser au privé le soin de déterminer la facture énergétique des Français. Le tarif réglementé du gaz devrait baisser et non augmenter le 1^{er} avril puisque le prix du baril de pétrole est passé de 97 dollars en moyenne en 2008 à 60 dollars en 2009. C'est à l'État de fixer les tarifs de l'énergie, c'est à lui de rendre les formules tarifaires plus transparentes. Nous proposerons des amendements en ce sens à la loi Nome.

Cette proposition de loi risque de ne pas peser bien lourd devant le rouleau compresseur de la concurrence libre et quelque peu faussée en faveur des opérateurs privés. Nous nous abstiendrons.

L'article unique, modifié, est adopté.

M. Jean-Louis Borloo, ministre d'État. – Je remercie le rapporteur et tous ceux qui ont participé à ce débat. Nous nous reverrons lors de l'examen de la loi Nome, dont les maîtres mots sont pérennisation, libre choix, compétitivité, performance et capacité d'investissement. Je me félicite qu'aucun groupe de cette assemblée n'ait voté contre la proposition de loi. (*Applaudissements à droite*)

La séance est suspendue à 11 h 35.

PRÉSIDENCE DE M. GÉRARD LARCHER

La séance reprend à 15 heures.

Questions d'actualité

M. le président. – L'ordre du jour appelle les réponses du Gouvernement aux questions d'actualité. J'invite les intervenants à respecter leur temps de parole : 2 minutes 30 par orateur.

Calendrier des réformes

M. Gérard Longuet. – (*Applaudissements sur les bancs UMP, exclamations ironiques à gauche*) Même si les élections régionales, comme leur nom l'indique, sont des élections locales (*rires narquois à gauche*), même si tous les gouvernements depuis 1986 ont perdu ces élections, même si les régionales perdues de 2004 ont préparé l'éclatante victoire de 2007, même si la crise économique et financière, doublée de la plus spectaculaire crise agricole, peut expliquer que la moitié de nos compatriotes ne se soient pas déplacés pour voter et que ceux qui l'ont fait aient exprimé un vote d'inquiétude, d'une façon contradictoire (*on se moque de la rhétorique de l'orateur à gauche*), force est de constater que notre majorité a été défaite alors que vous aviez, monsieur le Premier ministre, sous l'autorité du Président de la République et avec un engagement personnel reconnu, multiplié les actions et les efforts pour soutenir notre pays dans cet environnement de crise.

Le groupe UMP a toute confiance en l'énergie et la détermination pour la réforme du Président Nicolas Sarkozy ; votre comportement, votre écoute, votre sens du dialogue à la tête du Gouvernement témoignent de votre respect du Parlement (*on réclame la question à gauche*), de votre volonté de faire aboutir les réformes. (*Applaudissements nourris à droite*)

Ma question est double. (« Ah ! » à gauche) Quelles sont celles des réformes antérieures à la crise

dont vous estimez qu'elles méritent d'être réexaminées ? (*M. David Assouline souligne que l'orateur a dépassé son temps de parole*) Au lendemain de la crise, quelles sont les priorités dont vous jugez la mise en œuvre nécessaire pour donner toutes les chances à notre pays ? (*Applaudissements à droite et sur certains bancs au centre*)

M. François Fillon, Premier ministre. – Je veux commencer par une mise au point solennelle devant le Sénat : tout ce que vous avez pu lire depuis dimanche soir sur mes relations avec le Président de la République est faux et relève de la manipulation. (*Applaudissements à droite*) Ces rumeurs n'ont qu'un seul objectif : déstabiliser l'exécutif. (*Exclamations à gauche*) Je ne laisserai pas faire ! (« Très bien ! » et *applaudissements à droite*) Il n'y a pas de divergence, encore moins de rivalité, entre le Président de la République et moi-même, il ne peut y en avoir : c'est la cohérence du Gouvernement de la France qui est en cause, donc l'intérêt national. (« Bravo ! » et *applaudissements à droite*) Depuis trois ans, j'ai été loyal au Président de la République, je le suis et je le resterai. (*Exclamations goguenardes à gauche*)

La cohérence de l'exécutif est d'autant plus nécessaire que gouverner la France n'est pas facile. (*Exclamations à gauche*) Notre défaite de dimanche doit nous conduire, avec humilité, à analyser la situation et à prendre les décisions nécessaires.

Comme l'a dit le Président de la République hier, nous ne transigerons pas sur la nécessité de moderniser le pays. (*Applaudissements à droite*) Nous sommes 65 millions de Français dans un monde de 6 milliards d'habitants ; notre devoir est de protéger notre modèle de vie et la prospérité de nos concitoyens. (*Exclamations à gauche*)

Mme Nicole Borvo Cohen-Seat. – Le modèle de vie de qui ?

M. Claude Domeizel. – Cela fait huit ans que vous êtes au pouvoir !

M. François Fillon, Premier ministre. – Nous ne pouvons le faire sans réformer notre pays.

Notre première priorité est évidemment l'emploi et la croissance. Nous poursuivrons notre effort pour ajuster le dispositif de lutte contre le chômage : la tendance devrait s'inverser dans la deuxième moitié de l'année avec la reprise. (*On se gausse à gauche*)

La loi de modernisation agricole, dès que vous l'aurez votée, répondra à une crise des plus graves qu'ait connue l'agriculture française et européenne. (*Applaudissements à droite*)

M. Gérard Longuet. – Très bien.

M. François Fillon, Premier ministre. – Nous mettrons en œuvre le plus rapidement possible les investissements d'avenir ; je serai intransigeant sur l'affectation des 35 milliards.

Mme Nicole Borvo Cohen-Seat. – Nous voilà rassurés !

M. François Fillon, Premier ministre. – Nous améliorerons nos dispositifs pour renforcer notre compétitivité. Nous prendrons les mesures nécessaires en matière de développement durable en cherchant la meilleure coordination avec les autres pays européens pour éviter d'accroître le différentiel de croissance, notamment avec l'Allemagne. (*Applaudissements à droite*)

La deuxième priorité sera la réduction des déficits, dans un contexte financier européen préoccupant. Les dépenses de l'État seront strictement maintenues ; nous poursuivrons la révision générale des politiques publiques. (*Exclamations à gauche où l'on souligne que le temps de parole est écoulé et où l'on invite le président à interrompre l'orateur*)

M. Jean-Louis Carrère. – Les 2 minutes 30 sont passées !

M. François Fillon, Premier ministre. – Le Premier ministre, à l'Assemblée nationale comme au Sénat, de gauche ou de droite, s'exprime aussi longtemps qu'il le souhaite ! C'est la Constitution ! (*Vifs applaudissements à droite et au centre ; protestations vigoureuses à gauche*)

La troisième priorité (*on s'exclame derechef à gauche*), c'est de renforcer les deux piliers de notre pacte républicain : en matière de sécurité, il nous faut inventer de nouvelles réponses car la violence s'adapte ; en matière de laïcité, nous allons trancher la question symbolique du voile intégral. (*Applaudissements à droite ; brouhaha à gauche où l'on s'impatiente*)

M. David Assouline. – Ce n'est pas normal, c'est du jamais vu ! (*Plusieurs sénateurs socialistes font mine quitter l'hémicycle en signe de protestation*)

M. François Fillon, Premier ministre. – Cet engagement, nous le tiendrons. L'honneur d'un homme politique, c'est le courage et le respect de la vérité. (*Les membres du groupe UMP se lèvent et applaudissent longuement*)

M. Didier Boulaud. – Supprimons les autres questions de l'UMP pour rattraper le temps perdu !

Crise agricole

M. Aymeri de Montesquiou. – Monsieur le ministre, avez-vous pris en compte les disparités agricoles ? La crise frappe avant tout les plus faibles : une exploitation moyenne souffre d'une chute de production ; une petite exploitation en meurt ! On a créé des zones franches dans les zones déshéritées ; le Gouvernement a sauvé les banques, pris des mesures contre les gains choquants des *traders* : il se doit d'agir pour la survie des zones agricoles les plus fragiles et contre la misère qui frappe certaines exploitations.

Les agriculteurs ont l'impression que tout s'acharne contre eux : la nature, les marchés qui s'effondrent, une réglementation européenne parfois absurde. Les agriculteurs sont les premiers à se préoccuper de la nature car ils y vivent ; le coût des intrants est tel qu'ils ne peuvent les gaspiller ! Or l'Europe a laissé la solidarité envers le monde agricole se déliter. Il faut inverser la tendance.

L'effondrement des revenus agricoles aura des conséquences dramatiques sur le monde rural ; le Gouvernement l'a compris en créant un ministère de la ruralité et en lançant les assises des territoires ruraux. Il ne peut y avoir de ruralité sans une agriculture forte.

M. le président. – Votre question ?

M. Aymeri de Montesquiou. – Monsieur le ministre, il y a urgence. Quelles mesures immédiates comptez-vous prendre ? Qu'apportera la loi de modernisation de l'agriculture ? Sur le long terme, le dégrèvement foncier ne permettrait-il pas de préserver les bas revenus et de sauver la ruralité ? *(Applaudissements sur plusieurs bancs à droite)*

M. Bruno Le Maire, ministre de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche. – Nous avons une conscience aiguë de la gravité de la crise.

M. Simon Sutour. – Mais vous ne faites rien !

M. Bruno Le Maire, ministre. – Nous prenons des mesures concrètes. Une réponse immédiate en apportant de la trésorerie dans les campagnes françaises à travers le plan d'urgence annoncé par le Président de la République : 80 000 dossiers de demandes de prêts instruits...

M. Jean-Louis Carrère. – Rien pour la sylviculture !

M. Bruno Le Maire, ministre. – ...80 000 dossiers de demandes sur le fonds d'allègement des charges ; 50 millions d'euros d'allègements de taxe sur le foncier non bâti.

La deuxième réponse figure dans le projet de loi de modernisation de l'agriculture, qui sera un rendez-vous important pour tous les agriculteurs français. Ce texte sera examiné en première lecture à partir du 17 mai au Sénat.

M. Christian Poncelet. – Bravo !

M. Bruno Le Maire, ministre. – Le principal objectif sera de stabiliser les revenus agricoles, grâce à la conclusion de contrats écrits mais aussi en renforçant l'Observatoire des prix et des marges, enfin grâce à un meilleur dispositif assurantiel.

La troisième bataille sera européenne. Le Président de la République a insisté hier sur cette dimension car la politique agricole commune est indispensable à l'avenir de l'agriculture, qui doit redevenir une priorité absolue des responsables européens. Pour la première fois, le Conseil européen se penchera demain sur cette question, à la demande de la France.

Nous continuerons à défendre une politique agricole commune forte pour les années à venir. *(Applaudissements à droite)*

Suites de la tempête Xynthia (1)

M. Jean-Claude Merceron. – La question s'adresse au ministre du budget, dont je salue l'arrivée au Gouvernement.

Touchée de plein fouet par la tempête Xynthia, la Vendée doit aujourd'hui relever le défi de la reconstruction.

Je tiens à saluer le courage des citoyens et des collectivités qui se sont mobilisés pour secourir les sinistrés dans une nuit d'angoisse et de mort. Je remercie tous les Français pour leur solidarité. Je salue aussi notre Assemblée qui, à l'initiative du président Larcher, a apporté une aide exceptionnelle aux communes touchées de Charente-Maritime et de Vendée.

Les difficultés rencontrées par les responsables locaux sont à la hauteur de ce drame.

L'enjeu financier de ma question peut sembler dérisoire au regard de ce qu'il faudra pour reconstruire un littoral, un territoire et une économie agricole, ostréicole et touristique mais il s'agit d'un fardeau supplémentaire pour nos collectivités. La Vendée devra traiter au moins 6 000 tonnes supplémentaires de déchets en raison de la tempête, soit une hausse de 20 %. Or, la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) frappant ces déchets ultimes à concurrence de 20 euros par tonne, le syndicat départemental de traitement des déchets subira un surcoût fiscal d'au moins 120 000 euros.

A situation exceptionnelle, mesure exceptionnelle : je demande que la solidarité nationale évite à tous les départements touchés par la tempête Xynthia le surcoût de TGAP induit par cette catastrophe naturelle, soit *via* une exonération en 2010, soit par imputation sur les paiements jusqu'en 2015.

M. le président. – Je donne la parole au nouveau ministre du budget auquel je présente tous mes vœux de réussite.

M. François Baroin, ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'État. – *(Applaudissements à droite)* Merci pour votre accueil et vos paroles aimables.

Comme maire de Troyes en 1999, je n'oublie pas l'engagement des agents territoriaux et des agents de l'État au service de la population. Je n'oublie pas plus que, une fois l'émotion passée, l'accompagnement atténue la souffrance.

M. Jean-Louis Carrère. – Nous attendons toujours !

M. François Baroin, ministre. – Dans cet esprit, le ministère du budget a pris des engagements sous l'impulsion du Premier ministre.

Tout d'abord, un dispositif dérogatoire s'appliquera en cas de défaut de paiement de toute personne physique, d'entreprises, de commerçants et artisans, de membres de professions libérales. Des directives ont été données à la direction générale des finances publiques. En cas de difficultés d'application, n'hésitez pas à m'alerter. Les Urssaf des départements sinistrés ont été invitées à faire preuve de la plus grande souplesse face à toute demande de délai de paiement émanant d'une entreprise touchée par la tempête.

J'examinerai une éventuelle dérogation de la TGAP, en faveur des seules communes membres du syndicat départemental. Le cas échéant, nous pourrions examiner un allongement des délais de paiement. Tout sera mis en œuvre pour éviter de pénaliser la Vendée sur le plan humain comme sur celui de ses finances publiques. (*Applaudissements à droite*)

Bouclier fiscal (1)

M. Jean-Pierre Bel. – En donnant à la gauche la victoire dans 23 régions sur 26, les élections régionales ont infligé une sévère défaite aux candidats de la majorité mais chacun doit conserver le sens de la mesure : ni triomphalisme pour les uns, ni politique de l'autruche pour les autres. Chacun doit s'efforcer de comprendre les Français, qui se sentent victimes d'une injustice sociale, territoriale, générationnelle et fiscale. « Ce n'est pas juste » disent en chœur ceux qui ne réussissent pas à boucler leurs fins de mois et n'ont aucun espoir d'amélioration, les habitants des territoires désertés par les entreprises et les services publics, les jeunes qui devront assumer les déficits d'aujourd'hui, enfin ceux qui doivent financer les cadeaux que vous faites aux plus riches.

Monsieur le Premier ministre, avez-vous entendu l'appel à l'égalité républicaine ?

Exonérant les plus nantis, le bouclier fiscal est devenu pour les Français le symbole de l'injustice. Vous y voyez un soutien à l'investissement, nos concitoyens le considèrent comme un soutien aux privilégiés. Au moment où les Français sont confrontés à la crise, allez-vous revoir le bouclier fiscal ? (*Applaudissements à gauche*)

M. François Fillon, Premier ministre. – Allons-nous tenir compte des élections régionales ? Oui. La coalition de gauche a remporté un grand succès.

M. Josselin de Rohan. – Sauf en Alsace !

M. François Fillon, Premier ministre. – Elle va présider 22 ou 23 conseils régionaux sur 26. C'est une très grande responsabilité. Dans un esprit républicain, je salue ceux qui vont l'exercer, à un moment où la sortie de crise exige de coordonner la politique nationale et les politiques locales. Dans un esprit

républicain, je prendrai dans les prochains jours des initiatives pour mieux assurer la coopération entre l'État et les régions, qui ne sont pas des contre-pouvoirs. (*Marques d'approbation à droite*)

Mme Nicole Bricq. – Et le Grand Paris ?

M. François Fillon, Premier ministre. – Il reste que le vote de dimanche n'a rien changé aux défis à relever, qu'il s'agisse de la compétitivité de notre économie -inférieure par exemple à celle de notre grand voisin allemand-, des déficits publics ou de la nécessaire protection de notre modèle social face à l'allongement de la vie. Nous allons donc amplifier nos efforts au service des Français.

M. Jean-Louis Carrère. – Et le bouclier fiscal ?

M. François Fillon, Premier ministre. – En dehors de votre rengaine sur le bouclier fiscal, que proposez-vous ? Tout arrêter, ce qui compromettrait notre mode de vie, ou appliquer un projet socialiste qui n'existe pas ! J'ai entendu les Français et leurs critiques mais ils n'ont réclamé ni la fin de l'autonomie des universités, ni la fin du revenu de solidarité active, ni la fin de l'exonération des droits sur les petites et moyennes successions.

M. Jean-Louis Carrère. – Et le bouclier fiscal ?

M. François Fillon, Premier ministre. – Vous voulez savoir si le Gouvernement fera demi-tour ? C'est non ! (*Vifs applaudissements à droite*)

Bouclier fiscal (2)

Mme Nicole Borvo Cohen-Seat. – Selon le Premier ministre et le Président de la République, « rien ne serait pire que de changer de cap ». Vous allez donc alléger encore les charges sur le travail, refuser tout nouvel impôt sur les riches, accélérer les réformes contestées et stigmatiser les familles modestes et les étrangers. Curieuse interprétation de la sanction électorale !

Les électeurs ont sanctionné une politique servant les plus favorisés au détriment de l'immense majorité, via la réduction de l'ISF, l'institution du bouclier fiscal et les exonérations patronales sur les heures supplémentaires. L'infime minorité qui en profite -les financiers et les pouvoirs qui les soutiennent- a plongé la France et le monde dans une crise gravissime mais elle en sort récompensée puisque l'État a renfloué les banques sans contrepartie. Tout reprend comme avant, des retraites dorées aux bonus des *traders*, tandis que la population subit une baisse du pouvoir d'achat, la précarité de l'emploi et la déstructuration des services publics. S'y ajoute l'augmentation de 9,7 % du prix du gaz, bien que l'entreprise privée GDF-Suez ait engrangé d'énormes bénéfices pendant ce long hiver. (*Applaudissements sur plusieurs bancs à gauche*)

Monsieur le Premier ministre, le message des Français est clair : ils en ont assez de payer une

politique injuste en faveur des plus riches ; ils veulent la justice et une réponse solidaire à la crise ; ils veulent un changement de politique !

Nul ne peut comprendre que vous provoquiez le monde du travail, comme le fait Mme Lagarde en disant que le bouclier fiscal profite à juste titre aux plus riches parce qu'ils font tourner l'économie ! *(Protestations à droite)*

M. Dominique Braye. – Vous ne représentez plus rien !

Mme Nicole Borvo Cohen-Seat. – Vous devez au moins abroger le bouclier fiscal, cette mesure inique qui rapporte 150 millions aux 150 plus gros bénéficiaires. C'est ce que nous vous demandons. *(Applaudissements à gauche)*

Mme Christine Lagarde, ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi. – *(Applaudissements sur les bancs UMP)* Nous sommes au moins d'accord pour attacher une grande importance à la valeur travail. J'ajouterai toutefois qu'il y a aussi besoin du capital pour faire tourner l'économie.

Nous n'avons pas à rougir de la politique que nous menons. La Commission européenne considère que la France sortira de la crise plus vite que les autres pays de la zone euro.

M. Jean-Louis Carrère. – Et l'Allemagne ?

Mme Christine Lagarde, ministre. – Les chiffres de la France sont les mêmes que ceux de l'Allemagne, devant tous les autres.

Nous n'avons pas non plus à rougir de notre politique fiscale. Au moment où la croissance revient, il serait absurde de changer de cap. Ne comptez pas sur nous pour augmenter les prélèvements obligatoires ! *(Applaudissements sur les bancs UMP)*

La politique de l'emploi ? La situation n'est certes pas parfaite mais elle s'améliore. S'il y a eu 3 300 demandeurs d'emploi supplémentaires en février, c'est une augmentation moindre qu'en janvier. Au premier trimestre 2009, le nombre de demandeurs d'emploi supplémentaires était de 134 000 ; il était quatre fois moindre au dernier trimestre.

Sur tous les plans -compétitivité, innovation, emploi, déficit public-, je vous appelle à l'effort collectif que justifie la situation de crise. *(Applaudissements sur les bancs UMP)*

PAC

M. Jean Bizet. – *(Applaudissements sur les bancs UMP)* Le Président de la République a mis l'agriculture et même la PAC au cœur de ses priorités. Ce n'est que justice compte tenu des tragédies quotidiennes que vit le monde agricole. La PAC donne un cadre et des moyens. L'un et l'autre sont indispensables et sont à l'honneur de la construction européenne. Mais la gravité de la crise actuelle exige que l'on explore des

voies nouvelles, en oubliant le temps et le mythe de la PAC administrée. C'est tout le sens de la régulation et de la contractualisation, évoquée depuis quelques mois.

Comment réguler un secteur lorsque l'acheteur et le vendeur sont dans des positions à ce point inégales ? Les agriculteurs ne sont en mesure de négocier ni leur prix de production, face aux banques et aux fournisseurs d'engrais et de matériel, ni leur prix de vente face à des industriels organisés ou des centrales d'achat hyper concentrées. Même sans la PAC, le marché conviendrait aux agriculteurs si leurs partenaires n'abusaient pas de leur position dominante. Si l'on parle de favoriser le pouvoir de négociation des producteurs pour corriger l'asymétrie des filières, la Commission et les autorités de concurrence protestent !

Il y a toujours eu, avec la PAC, des problèmes de cohérence : la PAC administrée génère des surplus ; la PAC réformée crée des rentes agricoles sous forme d'aide aux revenus ; la PAC régulée ne peut fonctionner car on lui oppose le droit de la concurrence !

La massification de l'offre et le mandat de négociation collective doivent être autorisés. L'égalité de traitement doit être garantie. Le politique doit prendre ses responsabilités et assouplir le droit de la concurrence. La société ne peut demander au monde agricole d'évoluer sans lui donner les moyens, y compris juridiques, de le faire. Le monde agricole ne peut vivre dans ces contraintes et dans ces contradictions permanentes. Le problème se pose évidemment avec acuité dans le secteur laitier et pour le niveau du prix du lait. Les producteurs demandent rééquilibrage et dignité. Que comptez-vous faire pour y répondre ?

M. Bruno Le Maire, ministre de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche. – Vous êtes un spécialiste reconnu des problèmes laitiers, vous connaissez donc la réponse appropriée : arriver à un prix qui couvre le coût de revient. Il y a aujourd'hui un blocage. Je réunis l'interprofession mardi pour évoquer les moyens permettant aux producteurs de lait de percevoir un revenu digne. *(Applaudissements sur les bancs UMP)*

Il faut pour cela donner une visibilité avec un contrat écrit entre producteurs et industriels. On ne peut demander aux agriculteurs de dépenser des centaines de milliers d'euros pour se moderniser sans qu'ils sachent ce que seront leurs revenus des mois suivants ! Il faut donc des contrats écrits fixant un volume, une durée et un prix.

La fixation des prix par l'interprofession est actuellement interdite par le droit communautaire de la concurrence. Nous demandons qu'il soit modifié. *(Applaudissements sur les bancs UMP)*

Nous demandons également le maintien du prix d'intervention à l'échelle européenne. Nous avons

réussi en 2009 à ce que 22 États membres incitent la Commission européenne à dépenser 300 millions pour faire remonter les cours. Grâce à quoi, le prix du lait était remonté de 10 % en janvier 2010 par rapport à janvier 2009. (*Applaudissements sur les bancs UMP*)

Relations entre les régions et l'État

M. Yves Krattinger. – Pendant toute la campagne électorale, les ministres ont dressé contre les collectivités un violent réquisitoire. Or les Français ont très majoritairement approuvé les politiques conduites par les régions, leur rôle dans l'aménagement du territoire, les politiques de transport, leur capacité à former les hommes, à encourager l'innovation et la recherche, à soutenir l'économie. Leurs initiatives en faveur du développement durable sont appréciées. Les Français connaissent le rôle prépondérant des collectivités dans l'investissement public et la mise en œuvre concrète des solidarités sociales et territoriales.

Votre projet de réforme est fondé sur des attendus erronés, incompréhensible dans ses préconisations, tortueux dans son cheminement législatif. Il complexifie au lieu de simplifier et amplifie les inégalités. Il revient en arrière sur le chemin de la décentralisation. Il manifeste une dangereuse défiance à l'endroit des élus locaux. Le projet du Grand Paris en est un exemple criant.

Monsieur le Premier ministre, ne restez pas sourd à ce message des électeurs ! Entendons-le ensemble ! Ils souhaitent une réforme qui approfondisse la décentralisation au lieu de la réduire, qui reconstruise une relation de confiance entre l'État et les collectivités, qui rassemble toutes les énergies dans le respect mutuel et la responsabilité indispensables à l'exercice apaisé de la démocratie locale.

Cette réforme, nous en avons jeté les bases au Sénat, dans un large consensus, au sein de la mission sur l'organisation et l'évolution des collectivités territoriales. Notre groupe a fait et fera encore des propositions. Nous sommes prêts au dialogue. Etes-vous décidé à retirer votre projet si mal engagé et son étendard provocateur, le conseiller territorial, pour associer les forces politiques à l'élaboration d'une réforme ambitieuse au service de notre pays et de tous nos territoires ? (*Applaudissements à gauche*)

M. Brice Hortefeux, ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales. – Les Français se sont exprimés ; nous devons être attentifs à leurs messages. Le premier est l'abstention massive, inédite depuis 1986. Chacun peut en avoir sa lecture ; on peut insister sur le fait que c'est la première fois que les élections régionales ne sont pas couplées avec d'autres. Ce serait en tout cas une erreur de croire que les Français nous demandent de ne plus rien faire. Le taux d'abstention résulte en grande partie de la complexité de notre organisation locale. (*Rires à gauche*) Il faut donc réformer nos collectivités territoriales. Le Sénat s'est engagé dans ce débat, qui

se poursuit. Ne comptez pas sur nous pour enterrer cette réforme majeure. (*Applaudissements sur les bancs UMP*)

M. Didier Boulaud. – Ne changez rien, continuez !

Violences scolaires

Mme Catherine Troendle. – Selon un récent sondage, 81 % des parents pensent que leurs enfants sont en sécurité dans leur établissement scolaire ou d'enseignement supérieur. Ce chiffre est de 91 % à l'école maternelle mais descend à 72 % au lycée. Ce sondage pourrait paraître rassurant mais l'actualité a mis en évidence un profond malaise au sein de nos établissements scolaires : la violence s'y est invitée à tous les échelons.

A l'école primaire, des enfants de moins de 11 ans agressent verbalement ou physiquement leurs professeurs ! Les enfants ne deviennent pas violents du jour au lendemain, ils sont agressifs dès la maternelle.

M. David Assouline. – N'importe quoi...

Mme Catherine Troendle. – Il faut donc multiplier les messages à l'attention des enseignants afin qu'ils signalent les comportements hors norme aux psychologues scolaires : car il faut apporter le plus tôt possible des solutions aux souffrances ressenties par les enfants privés d'éducation parentale. Le nombre de psychologues est-il du reste suffisant ?

Cependant, la première responsabilité en matière d'éducation morale revient aux parents et l'État ne peut se substituer à eux. L'enseignant doit pouvoir exercer sa mission sereinement. Par conséquent, lorsque la démission des parents est avérée, il faut pouvoir suspendre le versement des allocations familiales. (*Vives exclamations à gauche*)

M. Jacques Mahéas. – Honteux !

Mme Catherine Troendle. – Un enfant a été roué de coups en Seine-Saint-Denis...

Mme Nicole Borvo Cohen-Seat. – Occupez-vous de votre département !

Mme Catherine Troendle. – Or les jeunes agresseurs, exclus pour quelques jours de leur établissement, y sont revenus. Et c'est à leur victime que le recteur a proposé un changement d'école. C'est une nouvelle agression ! Où est la justice ?

Mme Nicole Borvo Cohen-Seat. – Le fouet, la prison !

M. le président. – La question !

Mme Catherine Troendle. – M. Chatel a annoncé la tenue d'états généraux sur la sécurité en milieu scolaire. Comptez-vous y associer très largement les élèves, dont le rôle sera essentiel pour améliorer la situation ? (*Applaudissements sur les bancs UMP*)

M. Brice Hortefeux, ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales. – M. Chatel et moi-même menons un combat commun contre la violence scolaire. Hier encore, une jeune fille de 15 ans, qui était expulsée temporairement, a blessé l'un de ses professeurs dans l'enceinte de l'établissement. Le premier ministre a rappelé que la lutte contre la violence en milieu scolaire était une priorité pour le Gouvernement ; presque tous les actes sont commis dans 10 % des établissements... L'école est le lieu de la transmission du savoir, non une arène pour des combats de rue ! Nous menons une politique de partenariat, avec 5 247 correspondants sécurité dans les écoles ainsi que des référents policiers ou gendarmes. Des diagnostics de sécurité seront conduits dans les établissements à risque. Nous aurons recours à la vidéosurveillance mais il faut aller encore plus loin et mieux articuler notre action avec la lutte contre les bandes.

Nous aggraverons les sanctions infligées aux auteurs d'atteintes contre les élèves et les enseignants. Je vous présenterai des dispositions législatives afin de mieux accompagner les parents qui ont du mal à assumer leur rôle. Le contrat de sécurité conclu avec eux sera renforcé et s'ils ne remplissent pas leurs engagements, le versement de leurs allocations familiales pourra être suspendu. Les sanctions doivent être effectives et s'il faut modifier la loi nous le ferons, car nous ne lâcherons pas ce combat pour les enfants. *(Applaudissements sur les bancs UMP)*

Réforme des retraites

M. Claude Domeizel. – Après la désapprobation massive des électeurs, le Gouvernement a été légèrement remanié : timide réaction... L'ancien ministre du budget -celui du bouclier fiscal, de la baisse de la TVA sur la restauration, de la RGPP et du non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite dans la fonction publique- prend en charge le dossier des retraites.

M. Jean-Pierre Bel. – Bercy s'occupe de la réforme !

M. Claude Domeizel. – Le Gouvernement annonce qu'il ne veut pas « passer en force » mais il indique déjà qu'un projet de loi sera présenté en septembre... pour être voté définitivement avant la fin de l'année. *(« Six mois, c'est beaucoup ! » à droite)*

Le ministre du budget devient un ministre aux compétences élargies...

Mme Christiane Hummel. – Il est très compétent ! *(M. Jean-Pierre Raffarin renchérit)*

M. Claude Domeizel. – Le dossier sera abordé sous l'angle comptable avant tout.

M. Dominique Braye. – Dites-nous quelles solutions vous préconisez !

M. Claude Domeizel. – Allez-vous entendre nos citoyens, qui manifestaient cette semaine pour vous demander une politique volontariste sur l'emploi et une réforme des retraites fondée sur la justice et l'égalité ? Ils ont en mémoire la loi Fillon de 2003...

Mme Nicole Borvo Cohen-Seat. – Toujours les mêmes.

M. Claude Domeizel. – ...qui a amplifié les inégalités entre hommes et femmes.

M. Dominique Braye. – Nous attendons vos propositions !

M. Claude Domeizel. – Je demande au Gouvernement de ne pas utiliser seulement la calculette, car il s'agit de choix de société ! *(Applaudissements à gauche)*

M. Éric Woerth, ministre du travail, de la solidarité et de la fonction publique. – *(Applaudissements sur les bancs UMP)* Vous me faites un procès d'intention.

M. Dominique Braye. – C'est une habitude chez eux !

M. Éric Woerth, ministre. – Comme ministre du budget, j'avais une vision financière, M. Baroin l'aura aussi, car c'est bien le moins que l'on attend d'un ministre du budget. *(Rires et applaudissements à droite)*

M. Jean-Louis Carrère. – Vous avez beaucoup d'humour.

M. Éric Woerth, ministre. – Il y a un problème financier concernant les retraites, sinon il n'y aurait pas besoin de réforme. Mais on peut choisir soit de se limiter à cet aspect, soit de traiter le problème des retraites dans son ensemble. Les solutions ne sont pas uniquement financières. Nous voulons prendre en compte la pénibilité...

M. David Assouline. – Mais vous ne l'avez pas fait.

M. Éric Woerth, ministre. – ...la durée des cotisations comme celle de la vie. Mais si les retraites ne sont pas financées, qui paiera la facture ?

M. Jean-Pierre Bel. – Les régions !

M. Didier Boulaud. – Le bouclier !

M. Éric Woerth, ministre. – Aujourd'hui, nous n'avons plus un régime par répartition mais par emprunt. Et l'espérance de vie augmente d'un trimestre chaque année. Ne posons pas les questions de façon caricaturale ou bien nous ne pourrions pas nous parler. Or gauche et droite ont besoin de s'écouter et de s'entendre, car le problème n'est pas idéologique...

M. Jean-Louis Carrère. – Tout est idéologique.

M. Éric Woerth, ministre. – Je vous appelle au dialogue et au rassemblement. *(Applaudissements sur les bancs UMP)*

Suites de la tempête Xynthia(2)

M. Philippe Darniche. – La tempête Xynthia a fait 29 morts, plus de 1 000 maisons sinistrées, des centaines d'exploitations agricoles et ostréicoles dévastées, des infrastructures routières, portuaires, ferroviaires emportées ou fragilisées. Toute la population vendéenne s'est mobilisée, les sauveteurs ont accompli des actes héroïques. Le Président de la République est venu chez nous par deux fois, le Premier ministre était présent à la cérémonie d'hommage aux victimes. Je remercie le chef de l'État pour sa réaction rapide : 3 millions d'euros débloqués pour les ménages sinistrés, 5 millions pour les agriculteurs, 20 millions pour les ostréiculteurs. M. Sarkozy a annoncé au conseil général de la Vendée la fin des digues spéculatives qui permettent l'urbanisation de zones à risque mortel, répondant ainsi au souhait de Philippe de Villiers. Les digues économiques qui protègent les ostréiculteurs, les conchyliculteurs et les agriculteurs seront en revanche réparés et un plan « digues » présenté avant l'été. Enfin, nous avons créé une mission commune d'information qui se penchera sur les questions d'urbanisme et d'environnement, mais aussi sur les systèmes d'alerte et les régimes d'indemnisation.

J'ai encore deux requêtes à formuler. L'aide Fisac de tempête n'est distribuée qu'à hauteur d'un million d'euros. Et certaines petites entreprises de l'artisanat sont exclues du dispositif. En outre, l'Ifremer a détecté en Charente et en Vendée un taux anormal de toxine amnésiante produite par des algues ; cela a entraîné le rappel des coquillages commercialisés depuis le 17 mars. Quelle mesure sera prise pour compenser ce nouveau coup dur pour les ostréiculteurs ?

M. Bruno Le Maire, ministre de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche. – Je me suis rendu deux fois en Vendée et en Charente-Maritime. J'ai été ému de constater la gravité des dégâts mais aussi la solidarité du monde agricole et ostréicole. Les aides Fisac sont calibrées de telle sorte qu'une centaine d'entreprises en dispose immédiatement avec un plafond d'un million d'euros : ainsi les petites entreprises, quel que soit leur statut, en bénéficient et pourront redémarrer leur activité rapidement. Ce sont 5 millions d'euros qui ont été débloqués pour les agriculteurs et 20 millions pour les conchyliculteurs. Les aides sont examinées à Bruxelles et j'en reparlerai avec le commissaire concerné lundi prochain.

Elles seront débloquées dès que l'Union européenne aura donné son feu vert. Il n'est pas question pour moi d'accorder des concours d'État que les producteurs auraient à rembourser dans quelques années. *(Applaudissements à droite)*

S'agissant enfin de l'interdiction de commercialisation en Charente-Maritime, nous ne pouvons transiger avec la sécurité sanitaire des aliments : il y va de l'intérêt des consommateurs mais aussi des ostréiculteurs. En revanche, nous prendrons

en charge les intérêts des emprunts conséquents. *(Applaudissements à droite et au centre)*

Hommage à une délégation étrangère

M. le président. – J'ai le plaisir de saluer la présence à la tribune d'honneur d'une délégation de six membres des deux chambres du Parlement d'Ouzbékistan, conduite par la vice-présidente du Sénat ouzbèk, Mme Mavjuda Rajabova. Cette délégation est venue à l'invitation du groupe d'amitié France-Asie centrale. Sous son égide, nous entretenons des relations cordiales avec le Sénat d'Ouzbékistan depuis la mise en place de cette assemblée en 2004.

En notre nom à tous, je souhaite à nos collègues ainsi qu'à M. l'ambassadeur d'Ouzbékistan une cordiale bienvenue et un fructueux séjour. *(Mmes et MM. les sénateurs et les membres du Gouvernement se lèvent et applaudissent)*

La séance est suspendue à 16 heures.

PRÉSIDENTE DE M. BERNARD FRIMAT,
VICE-PRÉSIDENT

La séance reprend à 16 h 20.

Engagement de la procédure accélérée

M. le président. – En application de l'article 45, alinéa 2, de la Constitution, le Gouvernement a engagé la procédure accélérée pour l'examen du projet de loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche, déposé sur le Bureau de notre Assemblée.

Dépôt de rapports

M. le président. – M. le Président du Sénat a reçu de M. le Premier ministre le rapport sur le crédit d'impôt recherche pour l'année 2009, établi en application de l'article 102 de la loi du 27 décembre 2008. Il a également reçu de M. Schweitzer, président de la Halde, le bilan de la politique de gestion des ressources humaines menée par les sociétés nationales de programme afin de lutter contre les discriminations et de mieux refléter la diversité de la société française, en application de l'article 2 de la loi du 5 mars 2009 relative à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de la télévision. Le premier a été transmis à la commission de la culture et à la commission des finances, le second à la commission de la culture.

Acte est donné du dépôt de ces rapports.

Services sociaux

M. le président. – L'ordre du jour appelle la discussion de la proposition de loi relative à la protection des missions d'intérêt général imparties aux services sociaux et à la transposition de la directive Services, présentée par M. Ries et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés.

Discussion générale

M. Roland Ries, auteur de la proposition de loi. – Monsieur le président, madame la ministre, chères sénatrices...

Mme Catherine Procaccia. – Eh oui, il n'y a presque que des femmes dans l'hémicycle ! Belle parité...

M. Roland Ries, auteur de la proposition de loi. – ...ce texte a pour objectif de rouvrir le débat sur la directive Services, dans le cadre de sa transposition dans notre droit, et d'adopter les outils législatifs nécessaires pour défendre et protéger notre modèle social. Difficile d'évoquer ce sujet sans avoir à l'esprit les remous provoqués par le projet de directive Services, plus connue sous le nom de directive Bolkestein. Celle-ci, en posant le principe du pays d'origine, aurait généralisé le moins-disant social et accru dangereusement les tensions sur les marchés du travail. Grâce au travail et aux efforts du Parlement européen, notamment de sa rapporteur socialiste, Mme Gebhardt, et sans doute des « non » français et hollandais au traité constitutionnel européen, le texte, finalement adopté en 2006, a été profondément remanié : on n'y trouve plus trace du principe du pays d'origine et certains services d'intérêt général, tels les soins de santé ou encore les services relevant des missions régaliennes de l'État, sont exclus de son champ d'application. En outre, la directive prévoit des dérogations sous certaines conditions afin de laisser une marge de manœuvre aux États qui souhaitent protéger tel ou tel service social public.

Madame la ministre, les socialistes s'opposent vigoureusement à ce que le droit communautaire réserve aux services d'intérêt général des régimes dérogatoires. Nous avons maintes fois cherché, au Parlement européen comme dans les enceintes nationales, à bâtir un droit positif en faveur des services d'intérêt général. Au Sénat, l'an dernier, Mme Tasca a présenté -hélas !, sans succès- une proposition de résolution européenne demandant à la Commission l'élaboration d'une directive cadre sur les services publics afin de les protéger dans leur globalité. L'Union européenne est loin d'être l'unique responsable du sort aujourd'hui réservé à nos services sociaux. Le Gouvernement français, dans le cadre de la transposition de la directive qui devait s'achever le 29 décembre dernier, s'est refusé à proposer une loi cadre sur les services sociaux. Contrairement à tous

les autres États membres, elle a opté pour la transposition sectorielle avec l'Allemagne où ce choix se justifie par la structure fédérale. Pourquoi avoir privilégié cette voie génératrice d'insécurité juridique ? Certes, il n'est pas dans la tradition française d'élaborer une loi cadre se substituant au droit existant. Mais il y avait matière à faire exception : pour mettre fin aux controverses que continue de susciter cette directive, chaque État, dont la France, doit donner une interprétation précise, claire et, surtout, lisible de ce texte. La plupart des autres États l'ont fait, quelle que soit leur sensibilité politique. Encore une fois, pourquoi pas nous ?

D'aucuns me rétorqueront que le Parlement a déjà transposé certaines des dispositions de la directive Services dans la loi de modernisation de l'économie ou encore dans la loi Hôpital, patients, santé et territoires. Soit. Mais pour les services sociaux d'intérêt général, le Gouvernement a procédé par voie réglementaire, ce qui a provoqué l'inquiétude des parlementaires et des acteurs concernés. Je ne peux m'empêcher de voir dans cette méthode une forme de mépris, voire de méfiance, à l'égard de la représentation nationale.

Notre groupe, par volonté de tenir un débat transparent sur ce sujet, a décidé soumettre ce texte au Parlement. Celui-ci a d'abord été présenté à l'Assemblée nationale le 26 janvier par MM. Brottes et Caresche. Comme nous devons nous y attendre, le débat a été littéralement escamoté, le Gouvernement ayant demandé aux députés de se prononcer par un vote bloqué sur l'ensemble de la proposition de loi, sans aucun amendement, selon les termes de l'article 44, alinéa 3, de la Constitution. J'ai alors décidé, en accord avec le groupe socialiste, de présenter ce texte en mon nom. La commission des affaires sociales l'a examiné le 23 février sans l'amender, conformément à l'accord politique en vigueur au Sénat.

J'en viens à l'objectif de ce texte, la protection des missions d'intérêt général imparties aux services sociaux. Le Gouvernement semble considérer que certains services sociaux comme l'accueil collectif de la petite enfance, l'aide à domicile ou encore le soutien scolaire ne peuvent pas, au regard de la directive, être protégés. Autrement dit, les obligations en termes de tarif ou de prise en charge de populations vulnérables telles que les handicapés ne mériteraient pas d'être défendues ! Je ne partage pas cette analyse. La directive offre, je le répète, la possibilité aux États membres de les protéger par dérogation. Soit, il existe plusieurs interprétations de la directive. Mais pourquoi privilégier l'interprétation restrictive et libérale de la Commission sur celle du Parlement, plus respectueuse du modèle social qui fait toute la particularité de la France ? D'autant que le nouveau traité de Lisbonne légitime le choix de protéger, de défendre et même de valoriser les services publics.

La priorité donnée à l'accomplissement de l'intérêt général sur toute autre disposition y est clairement

affirmée. La Commission européenne aurait eu du mal à répliquer à cet argument. Reste que l'adoption d'une loi nationale eût été très utile pour éviter d'avoir à s'en remettre à son avis. Encore une fois, il aurait fallu légiférer pour interpréter la directive dans le sens le plus favorable.

Tout est question de volonté. A supposer qu'il se fût agi d'éviter tout risque de conflit avec la Commission, une solution simple aurait consisté à modifier la réglementation de nos services sociaux pour les rendre conformes aux exigences communautaires. Tout se passe comme si votre gouvernement avait fait un choix politique sur l'avenir de notre modèle social. Vous faites le tri entre les services sociaux et jugez, en fonction des intérêts politiques du moment, s'il est propice de les soumettre aux règles du marché intérieur ou non. Ainsi du secteur de la petite enfance. En l'ouvrant au libre marché, le Gouvernement ne cherche-t-il pas un moyen de remplir l'objectif des 200 000 places supplémentaires promises par le Président de la République lors de la campagne électorale ? Un calcul politique d'autant plus regrettable qu'à long terme, ce choix risque fort de fragiliser notre modèle social, *a fortiori* dans une période de crise économique et sociale comme celle que nous subissons. Une fois de plus, c'est la tyrannie du court terme.

Les acteurs sociaux l'avaient d'ailleurs pressenti. Déjà, dans le cadre du paquet Monti-Kroes, le Gouvernement avait longuement hésité avant de concéder aux associations fournissant un service social un outil juridique, la convention pluriannuelle d'objectifs, qui reste de faible portée, pour protéger, au regard du droit communautaire, la subvention publique qu'ils reçoivent au titre de leur mission d'intérêt général. Voilà qui en disait déjà long sur ses tergiversations. Son interprétation, aujourd'hui, de la directive Services est de même nature. J'accorde que certains services sociaux d'intérêt général sont déjà soumis à une concurrence. Mais c'est une chose que d'accepter la possibilité d'une offre privée, c'en est une autre que de la promouvoir en allégeant la réglementation. Telle semble pourtant bien être la finalité de votre action : prôner implicitement la dérégulation, dont les conséquences se feront sentir à long terme : un système social à deux vitesses, avec un segment non rentable accueillant les populations vulnérables et un segment performant pour les plus aisés. (*Mme Raymonde Le Texier le confirme*) Or, notre modèle social est fondé sur l'objectif de mixité sociale, de promotion de la diversité et d'innovation sociale. Le rôle de nos services sociaux ne saurait être réduit à celui d'une simple aide caritative. L'Association des maires de France s'est unanimement opposée à votre politique en ce domaine. Les maires, sur le terrain, sont extrêmement attachés à la qualité de nos services publics. Ils regrettent d'ailleurs que le Gouvernement ne prenne pas en compte le rôle, en ce domaine, des collectivités locales.

La proposition de loi qui vous est soumise poursuit trois objectifs. Elle se veut d'abord un outil pédagogique. Nous souhaitons rendre public et compréhensible un débat techniquement complexe mais politiquement fondamental pour nous, socialistes : la défense de nos services publics. Nous entendons donc utiliser au maximum les possibilités qu'offre la directive Services pour protéger nos services publics, en l'interprétant de la façon la plus large possible et en définissant clairement sa portée en droit français afin de préserver du libre marché le plus grand nombre de services sociaux chargés d'une mission d'intérêt général en maintenant des règles strictes quant à la qualité de leurs prestations et en clarifiant la notion de mandatement. Nous tenons compte du rôle fondamental joué par les collectivités locales dans le secteur social. Enfin, nous profitons de cette proposition de loi pour clarifier également les exigences du paquet Monti-Kroes et sécuriser ainsi le financement de nos services publics, *via* la création d'une convention de partenariat d'intérêt général destinée à sécuriser les relations entre les autorités publiques, en particulier les collectivités territoriales, et l'ensemble des acteurs du tiers secteur et de l'économie sociale et solidaire.

Ne coupons pas plus encore les citoyens du projet européen. Ce n'est que par leur adhésion qu'avancera cette immense ambition, qu'en faisant adhérer nos concitoyens à cette immense ambition que nous pouvons la faire avancer. Nous sommes, avec l'ensemble des socialistes européens, profondément attachés à la défense des services publics. (*Applaudissements à gauche*)

Mme Annie Jarraud-Vergnolle, rapporteur de la commission des affaires sociales. – Je vois que les femmes sont sensibles au sujet puisqu'elles sont aujourd'hui largement majoritaires sur ces bancs.

Une proposition de loi analogue à celle que nous examinons aujourd'hui a déjà été discutée et rejetée par l'Assemblée nationale voici quelques semaines. Évitions donc la reproduction stérile d'un débat pour tirer plutôt les leçons de celui qui a eu lieu, en reconnaissant, par exemple, que certains arguments, tant du Gouvernement que de nos collègues députés ne sont pas sans fondement et en nous concentrant sur des points qui n'ont pas ou très peu été abordés.

Depuis l'examen du texte par nos collègues, des étapes importantes du processus de transposition de la directive ont été franchies et nous disposons donc de plus de recul et de visibilité.

Exclure l'ensemble des services sociaux du champ d'application de la directive, inscrire la notion de service social dans la loi, tenter de sécuriser la relation entre les pouvoirs publics et les prestataires de services sociaux : tel est le triple objectif que poursuit ce texte.

Je suis convaincue que nous pouvons trouver un large accord sur au moins deux points, tant ils suscitent

le consensus au sein de notre assemblée : je veux parler du respect des prérogatives du Parlement en matière de transposition des directives européennes ainsi que de la défense et de la promotion des services sociaux en Europe.

S'agissant de la transposition, ce n'est pas tant l'absence de loi cadre qui est démocratiquement problématique que la mise à l'écart du pouvoir législatif. La liste prévue à l'article 9 de la directive Services, qui stipule que les États membres doivent faire parvenir à la Commission une liste des services pour lesquels ils estiment nécessaire de maintenir un régime d'autorisation, a été remise à la Commission le mois dernier et comporte plus de 400 autorisations. La Commission va donc examiner le document et engager une discussion avec la France sur les régimes d'autorisation qui lui semblent injustifiés.

Il n'est pas acceptable que le Gouvernement ait, jusqu'à hier, refusé de communiquer cette liste au Parlement, qui n'a pu exercer aucun contrôle sur des choix qui auront des implications législatives. Nous considérez-vous donc comme une chambre d'enregistrement ? Convenons au moins que cette proposition de loi aura eu le mérite d'apporter un peu de transparence démocratique au processus de transposition.

Aussi paradoxal que cela puisse paraître, la directive Services, dans sa version définitive, permet au Gouvernement de prévoir certains aménagements : inclure ou exclure certains services du champ d'application de la directive ne modifie pas leur statut, le droit commun restant celui de la concurrence. Mais sur cette question du périmètre et de l'aménagement de la directive, le moins que l'on puisse dire est que le Gouvernement ne fait guère preuve de volontarisme. Après avoir entendu non seulement les responsables des principales fédérations associatives mais également le secrétariat général des affaires européennes et la représentation permanente de la France à Bruxelles, je crois pouvoir dire qu'il n'a entrepris aucune démarche active en ce sens.

La réglementation européenne des aides d'État est inadaptée : toute subvention d'un montant supérieur à 200 000 euros sur trois ans doit répondre à certaines conditions -définition d'obligations de service public, évaluation, sur des critères transparents et objectifs, du coût de ces obligations, vérification de l'absence de surcompensation. Or, l'ensemble des élus locaux le disent : ces obligations sont totalement disproportionnées aux moyens humains des collectivités territoriales et sont d'une gestion très onéreuse. Soumettre une commune qui subventionne un foyer pour femmes battues ou une association de lutte contre l'illettrisme à ces exigences, n'est-ce pas céder à la frénésie bureaucratique au détriment des initiatives et de la vie locale ? Considérer que de telles subventions portent atteinte à la concurrence sur le marché communautaire, n'est-ce pas s'enfermer dans

une approche dogmatique totalement coupée de la réalité ?

Alors qu'elle pouvait agir de concert avec d'autres pays, dont l'Allemagne, la France n'a rien entrepris. Pourquoi ne pas avoir profité de la présidence française pour mettre le sujet sur la table ?

On retrouve la même passivité au niveau national. Au regard du droit communautaire, pourtant, les aides versées, par exemple, par les caisses d'allocations familiales aux centres de loisirs ou aux centres sociaux pourraient être remises en cause à l'occasion de contentieux. Il importe de sécuriser juridiquement ce qui fonctionne bien et est apprécié par les maires et les parents. Pourquoi une telle apathie ? La jurisprudence communautaire laisse aux États membres une certaine marge de manœuvre pour définir les services d'intérêt général ; pourquoi le Gouvernement ne l'a-t-il pas mise à profit pour sécuriser, par exemple, le soutien scolaire gratuit ? Il doit faire preuve de davantage de volontarisme pour préserver des services indispensables à notre cohésion sociale.

Je suis personnellement favorable à cette proposition de loi ; mais, conformément à l'accord passé entre les groupes politiques, la commission des affaires sociales a souhaité que ce texte fût débattu sous sa forme initiale. Je souhaite que nos discussions soient un électrochoc salutaire et permette de rompre avec la dangereuse passivité du Gouvernement. (*Applaudissements sur les bancs socialistes ; Mme Mugette Dini, présidente de la commission des affaires sociales, applaudit aussi*)

Mme Nora Berra, secrétaire d'État chargée des aînés. – Cette proposition de loi témoigne des craintes, suscitées par la transposition de la directive Services, d'un démantèlement des services publics, notamment sociaux. Le Gouvernement mesure combien ces services sont essentiels à la cohésion sociale ; il souhaite les préserver et les promouvoir parce qu'ils sont un des fondements de notre modèle social.

Comme je l'ai indiqué lors de la discussion de cette proposition de loi à l'Assemblée nationale, la directive ne menace pas nos services sociaux, d'autant que la majorité de ceux-ci sont exclus de son champ d'application dans la mesure où ils répondent à deux critères cumulatifs, l'exigence de mandatement et le fait qu'ils bénéficient à des publics en situation de besoin. Il est vrai que certains ne répondent pas à l'un ou à l'autre de ces critères, par exemple les services d'aide à domicile ou les crèches et haltes-garderies.

L'enjeu de la transposition n'est pas d'inclure ou d'exclure tel ou tel service du champ d'application de la directive. Comme le relève Mme la rapporteure, « inclure ou exclure un secteur revient simplement à décider si le régime d'autorisation répond aux critères posés par la directive ». Je redis de la manière la plus claire que celle-ci ne traite pas des questions de

financement et que la nouvelle convention d'objectifs diffusée le 18 janvier dernier par le Premier ministre fournit à tous les acteurs un modèle qui répond aux exigences communautaires, s'agissant notamment de l'ajustement de la compensation aux obligations de service public.

L'examen de cette proposition de loi invite le Gouvernement à répondre à deux questions : *quid* du respect des prérogatives du Parlement en matière de transposition ? *Quid* de son action pour promouvoir les services sociaux en Europe ?

Il est hâtif, sinon inexact, de dire que les négociations entre le Gouvernement et la Commission européenne se sont poursuivies sans que le Parlement y ait été associé. Le travail de transposition, qui nécessite de balayer l'ensemble de notre législation, exige la mobilisation de moyens conséquents dans des délais contraints ; la mission interministérielle s'est attelée à la tâche. Il s'est agi d'examiner les textes existants, non d'en adopter de nouveaux ; compte tenu de l'encombrement du calendrier parlementaire, cette souplesse est bienvenue. Le Parlement a cependant été associé à la transposition. Il a examiné cinq textes de loi, dont la loi HPST, la LME et celle relative à l'évolution des professions judiciaires ; aucune mesure n'a été adoptée par ordonnance. Mme la rapporteure reconnaît que l'adoption d'une loi cadre n'est pas un gage de sécurité juridique -loi cadre qui n'est, dans les pays qui ont choisi cette voie, qu'une copie de la directive.

Le Gouvernement a veillé à informer le Parlement ; ce fut notamment l'objet de la mission relative à la prise en compte des spécificités des services d'intérêt général, présidée par M. Michel Thierry. Toutes les professions concernées ont en outre été associées. Enfin, le rapport de synthèse a été publié trois semaines après l'expiration du délai de transposition. Cette transparence est essentielle pour éclairer nos concitoyens et éviter ce déficit démocratique que l'on reproche encore trop souvent à l'Union européenne. J'ajoute que nous avons transmis, hier, les fameuses fiches IPM adressées début janvier à la Commission. Une transmission plus précoce aurait sans doute été possible mais nous n'avons rien à cacher : ces fiches purement descriptives ne recèlent aucun secret.

Le Gouvernement agit d'autre part pour promouvoir la spécificité des services sociaux en Europe. Ses efforts, avez-vous dit, sont insuffisants. Je souligne au contraire que son action ne faiblit pas. J'en donnerai trois exemples. Nous avons d'abord interpellé la Commission sur le droit des aides d'État. Le régime applicable en la matière, ce qu'il est convenu d'appeler le paquet Monti-Kroes, date de 2005. Les États membres devaient en faire le bilan après trois ans. La France l'a fait. Sur le fondement, notamment, des auditions conduites dans le cadre du rapport Thierry, elle a interpellé la Commission sur deux points. En premier lieu, la qualification d'aide d'État est parfois

appliquée aux financements d'activités qui, selon le Gouvernement, devraient y échapper parce qu'ils n'ont aucun impact sur le commerce entre États membres. En second lieu, nombreux sont ceux, dont les élus locaux, qui se demandent si les procédures de passation de marché public s'imposent à eux. Une clarification du cadre juridique est nécessaire. La Commission devait nous répondre avant la fin de 2009. Elle a pris beaucoup de retard. Nous lui rappellerons, dès l'ouverture de la consultation publique qui vient, qu'une évolution est nécessaire sur ces deux points.

La France est très engagée dans toutes les discussions qui concernent la place et la défense des services sociaux en Europe. Elle participe activement aux travaux du Comité de la protection sociale, notamment au sous-groupe de travail présidé par M. Spiegel sur l'application des règles communautaire aux services sociaux d'intérêt général. Y sont actuellement examinées les questions relatives aux partenariats public-privé, le rôle et la place des prestataires à but non lucratif ou encore les alternatives possibles aux procédures de marchés publics. Le Parlement européen a pris d'autres initiatives. Je pense au rapport en préparation de M. de Rossa ou aux travaux de l'intergroupe politique présidé par Mme Castex, qui portent sur les services d'intérêt général et les services sociaux. La France suit ces initiatives avec un vif intérêt.

Le Gouvernement a abordé la question des services sociaux dans la contribution à la consultation sur la stratégie « UE 2020 », qu'il a adressée à la commission le 13 janvier dernier.

Nous y demandons notamment « une plus grande cohérence des interventions communautaires et une meilleure complémentarité avec les interventions au niveau national ». Nous indiquons à la Commission que « l'approfondissement du marché intérieur ne réussira pas s'il est perçu comme comportant un risque de remise en cause des acquis sociaux fondamentaux ». Les services sociaux d'intérêt général ne s'opposent pas au développement du marché intérieur mais doivent y trouver une juste place.

Le Gouvernement ne ménage pas ses efforts. Certains de nos partenaires restent à convaincre ; d'autres s'interrogent sur la coexistence de ces services avec un marché intérieur fondé sur la libre concurrence. Nous ne devons pas nier ces difficultés, ni prétendre imposer un protectionnisme juridique au bénéfice de tel ou tel service, mais affirmer que l'Europe que nous voulons est aussi une Europe sociale, porteuse d'emploi et de croissance durable. C'est pourquoi le Gouvernement demeure mobilisé et soutient les initiatives de promotion des services sociaux en Europe. Je suis satisfaite que ce débat ait eu lieu, même si le Gouvernement vous invite à rejeter cette proposition de loi. (*Applaudissements à droite*)

Mme Marie-Thérèse Hermange. – La directive Services vise la réalisation d'un véritable marché intérieur des services, secteur qui représente 70 % de l'économie européenne mais seulement 20 % des échanges transfrontières. Ses objectifs sont de faciliter la liberté d'établissement et de prestation de services au sein de l'Union, de renforcer les droits des utilisateurs, de promouvoir la qualité des services et d'établir une coopération administrative effective entre les États membres. Elle garantit que les États permettent un libre accès des prestataires européens aux activités de services, ainsi que leur libre exercice.

Il ne s'agit cependant pas d'une ouverture sans condition puisqu'elle prévoit dans quelles conditions les États membres peuvent encadrer ces activités.

Le principe dit « du pays d'origine », qui faisait le plus débat, a été supprimé. Cela aurait été la porte ouverte au *dumping* social : on se souvient du plombier polonais... L'État dans lequel le service est fourni continue de pouvoir imposer des exigences nationales aux prestataires établis dans un autre État membre à condition que celles-ci soient « justifiées par des raisons de sécurité publique, de protection de l'environnement ou de santé publique ». Ces exigences doivent également être non discriminatoires entre États et proportionnées.

Cette directive conduit donc plus à un examen de la conformité du droit existant qu'à une transposition. Or, notre organisation sociale et médico-sociale était déjà très largement compatible avec la directive. Le Parlement français a été associé aux modifications législatives opérées, notamment dans la loi HPST. Le 5 janvier dernier, le Gouvernement a donc transmis à la Commission quelque 500 fiches d'autorisation précisant les services qui seront exclus du champ de la directive et ceux pour lesquels la réglementation française a été modifiée pour les adapter à la directive.

La majorité des établissements et services sociaux et médico-sociaux sont exclus : d'une part, ils sont relatifs au logement social, à l'aide à l'enfance, à l'aide aux personnes se trouvant en situation de besoin ; d'autre part, ils sont assurés par des prestataires mandatés par l'État ou une collectivité publique. Les associations agréées s'inquiètent toutefois. Pouvez-vous les rassurer ? Une conférence réunissant l'ensemble d'entre elles ne serait-elle pas utile ?

Seuls relèvent du champ de la directive certains établissements d'accueil des jeunes enfants et de services à la personne, comme des crèches et des haltes-garderies, qui ont pour mission d'offrir un service aux familles, non de mettre l'enfant à l'abri d'un danger. Il n'y a pas lieu de s'en inquiéter : cette inclusion ne remet en cause ni leur régime juridique ni leurs caractéristiques essentielles. Il n'y a donc pas de risque de dérégulation ni de baisse de qualité, que les services soient inclus ou exclus du champ d'application de la directive.

Nous sommes particulièrement attentifs aux valeurs d'égalité, de proximité, de soutien aux plus vulnérables. Les services sociaux et médico-sociaux traduisent ces valeurs ; nous ne permettrons pas que leur organisation ou leur rôle soit remis en question.

La proposition de loi n'apporte pas de garantie supplémentaire en termes de fonctionnement ou de financement de ces services. Les régimes d'autorisation et d'agrément ne sont pas remis en cause. De plus, son article premier, qui prévoit un champ d'exclusion plus large que la directive, est contraire au droit communautaire et expose la France à une condamnation par la Cour de justice, ce qui fragiliserait tous les régimes d'autorisation.

Les articles 2 à 5 visent à sécuriser les concours financiers versés par les pouvoirs publics aux associations. Or la directive ne traite pas des questions de financement ou de marché public. En outre, les règles communautaires en matière d'aides d'État ne remettent pas en cause le régime actuel des subventions, que sécurise par ailleurs la convention élaborée avec les associations et les élus locaux. Les inquiétudes ne sont donc pas fondées.

Le groupe UMP est farouchement attaché à nos services sociaux qui sont essentiels à la cohésion de notre pays et font partie des principes fondamentaux de la République. (*Exclamations à gauche*) La directive Services ne remet en cause ni la qualité de ces services, ni l'octroi de subventions. La proposition de loi n'apporte aucune avancée et pourrait même aboutir à une condamnation de la France. Le groupe UMP ne la votera pas. (*Applaudissements à droite*)

Mme Annie David. – Le sujet est fondamental : la défense de nos services publics détermine tous nos votes ! C'est la volonté de les préserver de la dérégulation qui nous a fait voter contre le traité de Lisbonne.

Nous étions les seuls à dénoncer les dangers que ce traité libéral faisait peser sur les services publics. Hélas, nous avons raison car ce texte considère que presque toutes les activités humaines sont économiques, donc soumises à la sacro-sainte libre concurrence. La directive Services est de la même veine : face au principe de libre concurrence, elle ne pose que de fragiles exceptions qui peuvent être levées au nom du marché.

La proposition de loi tend à soustraire certaines activités du champ d'application de la directive. Nous approuvons l'intention de sauvegarder certaines activités associatives dans le domaine social, mais il est trop tard pour colmater la dérégulation imposée par le traité de Lisbonne. Nous sommes d'accord sur le constat mais le texte n'apporterait pas les bonnes réponses à de vraies questions : même s'il était adopté, le traité constitutif de l'Union européenne l'empêcherait de sécuriser les services sociaux.

Avant d'en venir au fond de la proposition de loi, je tiens à dénoncer le déni de démocratie induit par la méthode de transposition. En effet, contrairement à la plupart des États membres, aucune loi cadre ne sera soumise à notre représentation nationale, le Gouvernement ayant opté pour une transposition législative rampante, doublée d'une voie réglementaire pour le moins opaque. Le but est bien sûr de ne pas réveiller le débat sur le traité de Lisbonne ou sur la directive Bolkestein. On ne compte plus les lois récentes comportant des articles de transposition ! Cette méthode continue puisque l'Assemblée nationale examinera le 6 avril une proposition de loi relative au réseau consulaire qui contiendra des mesures de transposition.

Sur la méthode, il y a beaucoup à dire : l'inventaire que le Gouvernement a transmis à la Commission était prévu, pas l'opacité du processus. Nous demandons encore une fois au Gouvernement qu'il mette fin au déni de démocratie et opte pour une transposition transparente. Certes, la loi cadre n'aurait pas nécessairement eu un plus grand poids juridique mais sa discussion aurait permis un débat public.

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

Nous ne pensons pas qu'elle suffise pour mettre nos services publics à l'abri des règles européennes de libre concurrence car seuls les services non économiques d'intérêt général sont expressément exclus de la directive, les services économiques d'intérêt général ne pouvant l'être que s'ils satisfont à plusieurs conditions cumulatives. Ainsi, les services sociaux d'intérêt général ne peuvent être sécurisés en l'état du droit européen. En particulier, utiliser la liste de l'article 2.2 j de la directive est un leurre car la jurisprudence libérale de la Cour de justice des communautés européennes pourra faire condamner les États ayant écarté la libre concurrence pour certains services. La proposition de loi serait donc sans effet.

De même, les précisions apportées à la définition du mandat contenue dans ce même article 2.2 j de la directive est une fausse bonne réponse à de vraies préoccupations. En effet, l'extension proposée mettrait à mal les spécificités du tiers secteur associatif puisqu'une collectivité pourrait toujours ne mandater que certaines structures choisies pour des raisons politiques. J'ajoute que les procédures françaises d'agrément ne sont pas assimilables à un mandatement. Enfin, comment un texte national pourrait-il modifier une définition inscrite dans la directive ?

Pour toutes ces raisons, nous estimons que les services sociaux devraient faire partie des services non économiques d'intérêt général, par nature exclus des règles de la concurrence. Malheureusement, ces activités resteraient soumises au traité constitutif de l'Union. C'est en réalité lui qu'il faudrait modifier...

En attendant, nous souhaitons qu'une nouvelle directive protège spécifiquement les services non économiques d'intérêt général en incluant ses services sociaux. Nous déposerons donc bientôt une proposition de résolution demandant à la Commission d'élaborer en ce sens une directive spécifique.

Mme Catherine Tasca. – Cette proposition de loi illustre notre volonté de préserver le modèle social français, dont les services d'intérêt général et les services sociaux forment la colonne vertébrale assurant la cohésion sociale et territoriale du pays.

En cette période de difficultés économiques et sociales persistantes, les services publics assurent un rempart indispensable contre la précarité, le déclassement et l'exclusion. Ils constituent le bouclier social auquel nos concitoyens ont exprimé leur attachement lors des dernières élections.

Notre proposition de loi part d'un constat de carence car la passivité du Gouvernement est patente en matière de services d'intérêt général. Ainsi, la présidence française s'est achevée sans la moindre initiative en leur faveur : il n'y eut qu'un forum sans suite. Nous avons pourtant déposé à l'automne 2008 une proposition de résolution demandant que la Commission européenne prenne toute initiative confortant les services d'intérêt général, en particulier qu'elle élabore une législation cadre. Nous demandons aussi que la présidence française impulse un agenda européen. Le Président de la République s'est souvent déclaré favorable à l'application par anticipation du nouveau traité. L'élaboration d'une législation cadre aurait concrétisé cet aspect du texte, tout en assurant le redémarrage de l'Europe sociale.

Faute d'initiative de la France, nous avons renouvelé, en avril 2009, notre proposition de résolution préconisant une directive cadre pour les services d'intérêt général. Le Gouvernement et la majorité sont restés sourds alors que ce serait la meilleure façon de consolider les services d'intérêt général et les services sociaux.

Nous souhaitons maintenant reprendre l'initiative au niveau national, en plaçant le Parlement au cœur du processus de transposition. Le Gouvernement a choisi une procédure sectorielle. Ainsi, nous retrouvons des éléments de transposition dans la loi du 21 juillet 2009 sur l'hôpital, la santé, les patients et les territoires, dans la loi du 4 août 2008 sur la modernisation de l'économie, enfin dans le projet de loi dit de simplification du droit.

S'agissant des services sociaux, le Gouvernement a procédé par dispositions réglementaires tenant le Parlement à distance. Tous ces exemples confirment la crainte formulée dans un rapport sénatorial d'information du 17 juin quant à l'abandon d'une transposition par loi cadre. Je regrette que le Gouvernement tourne le dos à la transparence et à la cohérence mais surtout, je crains que cette option s'exhorte par la volonté de masquer l'absence de

politique globale en matière de services d'intérêt général et de services sociaux.

Avec cette proposition de loi, nous plaidons pour que le Parlement exerce ses fonctions législatives et nous appelons le Gouvernement à utiliser la large latitude laissée par l'article 14 du traité de Lisbonne et par le protocole additionnel n°26 laissant les États membres apprécier ce qui relève ou non des services sociaux. S'il persistait à ne pas se prévaloir d'un traité pour lequel il a beaucoup milité, le Gouvernement se désarmerait malgré l'urgence qu'une loi cadre apporte une véritable sécurité juridique aux collectivités territoriales et garantisse une réelle protection sociale aux Français.

La proposition de loi exclut clairement les services sociaux d'intérêt général du champ d'application de la directive Services. La méthode législative est préférable à l'autorisation négociée au cas par cas dans un obscur marchandage entre le Gouvernement et la Commission.

Nous proposons de clarifier et de conforter les services sociaux, définis de façon large et expressément exclus du champ d'application de la directive. En outre, les aides d'État au titre du financement public des services sociaux seraient exemptes de notification à la Commission européenne. Nous voulons aussi préciser les modalités concrètes de mandatement. Enfin, la proposition de loi crée une convention de partenariat d'intérêt général évitant un recours systématique aux marchés publics.

J'insiste sur l'urgence d'apporter aux collectivités des réponses concrètes et opérationnelles.

La réglementation relative aux aides d'État, d'une grande technicité, est inadaptée à la vie de nos villes petites et moyennes. Les associations d'élus alertent depuis plusieurs années l'État sur ces difficultés. Le Gouvernement a bien signalé à la Commission le décalage entre les préoccupations des collectivités, lorsqu'elles organisent les services ressortissant à leurs compétences, et la façon dont le droit européen appréhende ces services. Mais les collectivités territoriales sont toujours en attente de clarification alors que le traité de Lisbonne leur reconnaît un rôle accru dans la protection et la définition des services d'intérêt général.

Je souhaite que vous saisissiez l'occasion de ce débat pour dessiner ces solutions tant attendues. Nous ne pourrions nous satisfaire de réponses dilatoires. *(Applaudissements à gauche)*

Mme Raymonde Le Texier. – Cette proposition de loi répond à une simple nécessité : protéger par le marbre de la loi nombre de nos services sociaux qui risquent d'être démantelés en tombant sous le coup de la directive Bolkestein. Devant transposer la très controversée directive sur les services, le Gouvernement avait le choix de la méthode. Presque tous les autres gouvernements ont opté pour une loi

de transposition générale, méthode la plus claire qui donne à chaque État la meilleure marge d'interprétation ; le gouvernement français a préféré une transposition sectorielle. Ce gouvernement a donc fait le choix d'une transposition quasiment illisible, sans bruit ni concertation, bien cachée dans le labyrinthe des codes administratifs. Il exclut délibérément le Parlement de la discussion. Quand un gouvernement enclin à l'inflation législative fait l'économie d'une loi sur un sujet aussi délicat et essentiel que celui-ci, ce n'est plus suspect, c'est déjà un aveu.

Sous couvert d'une complexité juridico-administrative, ce gouvernement saisit l'occasion que lui fournit la transposition de la directive service pour creuser le sillon de sa politique d'abandon des services sociaux. Il libéralise à bon compte, c'est-à-dire sur le dos de l'Europe.

Au contraire, les socialistes estiment que la construction européenne, même dans le contexte ultralibéral actuel, même en l'absence de programme social, est bien le lieu pour asseoir notre attachement à des services sociaux de qualités et accessibles à tous.

Faire entrer dans le champ de la concurrence débridée des services sociaux -de l'accueil de la petite enfance jusqu'à l'aide à domicile pour les personnes âgées-, c'est mettre en péril la qualité des encadrements de ces services coûteux par nature. C'est aussi programmer la sélection des bénéficiaires car nous ne sommes pas tous égaux devant le marché. Mais la directive ne nous impose en rien de sacrifier nos services sociaux. C'est uniquement une question de volonté politique. Le Parlement européen l'a bien compris en ouvrant la porte à l'interprétation la plus large possible des services exclus de la directive.

En tant qu'élus de terrain, vous savez que des pans entiers de nos services sociaux sont assurés par le tissu associatif. C'est le cas de 90 % des actions menées dans le secteur du handicap. Sans ce tissu et sans la sécurisation de sa relation avec les collectivités territoriales, des secteurs complets de l'action sociale disparaîtront. Pourtant, ni les associations ni les collectivités territoriales n'ont été consultées. Les collectivités locales françaises ne sont même pas reconnues comme mandataire ! L'AMF a exprimé ses craintes à ce propos.

En précisant dans la loi l'objet des services sociaux qui seront exclus de la directive Bolkestein, en définissant la notion de service social d'intérêt général et son droit applicable, en exigeant un mandatement pour la gestion des services sociaux sur la base d'une définition exacte, en inscrivant dans la loi les principes fondamentaux applicables aux services sociaux d'intérêt général, cette proposition de loi transpose la directive, sécurise le financements public de ces services et offre à nos concitoyens un arsenal législatif à même d'assurer la pérennité de nos services

sociaux. A l'instar de nos concitoyens, nous pensons que les services sociaux ne sont en aucune façon au service du profit mais bien au service de tous. Presque tous, vous êtes ou avez été des élus locaux. A ce titre, vous avez créé des services concernés par la directive, pour répondre aux attentes de vos concitoyens et pour améliorer leur qualité de vie. C'est ce qui fait l'intérêt et la noblesse de ces mandats. Ne vous laissez pas déposséder : soutenez cette proposition de loi. (*Applaudissements à gauche*)

Mme Claire-Lise Campion. – Nous nous interrogeons sur ce qui a conduit le Gouvernement à arbitrer en faveur de l'exclusion ou de l'inclusion de certains services. Il protège le logement social en renforçant le mandatement de ce secteur mais il utilise la directive pour déréguler l'accueil de la petite enfance, l'aide à domicile ou encore le soutien scolaire. Tout cela, en catimini, sans transparence et lisibilité. Comment expliquer que les établissements médico-sociaux qui accueillent des personnes âgées dépendantes ou handicapées soient exclus de la directive et pas les services d'aide à domicile qui interviennent pourtant auprès des mêmes ?

Force est donc de constater que les choix du Gouvernement d'inclure ou d'exclure certains secteurs relèvent de ses seuls objectifs politiques, sans cohérence juridique. Une fois encore, le Gouvernement n'assume ni ses responsabilités ni ses choix. Il utilise l'Europe comme bouc émissaire pour justifier cette dérégulation. Pourtant, le nivellement vers le bas de notre système social n'est ni inévitable ni même souhaité par l'Union. De nombreux pays européens, dont l'Allemagne ont fait d'autres choix que notre gouvernement, notamment celui d'exclure tout le secteur de la petite enfance.

L'accueil de la petite enfance doit-il être considéré comme un service d'intérêt général et d'utilité sociale ou bien s'agit-il d'un service comme un autre, soumis aux lois de la concurrence et du marché intérieur ? L'article 2.2.j de la directive prévoit deux critères cumulatifs d'exclusion : que ces services reçoivent un mandat des pouvoirs publics et que les publics concernés se trouvent de manière permanente ou temporaire dans une situation de besoin. Vous conviendrez que les enfants de moins de 3 ans sont vulnérables, qu'ils doivent faire l'objet d'une attention particulière. Il n'est pas douteux que leur accueil participe de l'éducation et relève donc des missions d'intérêt général.

L'autorisation d'ouverture délivrée par le président du conseil général ne constitue pas à elle seule un mandatement au sens de la directive mais l'ouverture d'une crèche nécessite une autorisation à laquelle il faut ajouter les critères définis à l'article R. 2324-17 du code de la santé publique.

Le Gouvernement a donc fait une interprétation restrictive qui n'engage que sa seule responsabilité. Ce choix ne nous étonne pas, il s'inscrit dans un

ensemble de décisions qui tendent vers une dégradation des dispositifs existants. Jardins d'éveil et maisons d'assistants maternels ont été mis en place dernièrement afin de remplir l'objectif des 200 000 places d'accueil supplémentaires annoncées à grand fracas mais qui peinent à voir le jour. Le développement et l'innovation en offre d'accueil du jeune enfant sont louables, pourvu qu'ils ne nuisent pas à la qualité de l'accueil. Ce choix risque d'avoir des conséquences importantes tant sur le fonctionnement que sur le financement de ces établissements : comment la Commission évaluera-t-elle les régimes d'autorisation ? Remettra-t-elle en cause la réglementation actuelle ? La transposition du Gouvernement ne règle pas la question du mandatement par les collectivités territoriales, lesquelles n'ont pas été consultées et ont dit leur inquiétude.

Notre proposition de loi sécurise ces services publics. Elle marque notre désaccord avec le choix fait par le Gouvernement et notre volonté de travailler avec les collectivités, les associations, les professionnels et les usagers contre leur démantèlement. (*Applaudissements à gauche*)

Mme Annie Jarraud-Vergnolle, rapporteur. – Mme la ministre a fait semblant de ne pas comprendre : l'enjeu de la transposition, ce n'était pas l'accord du Parlement sur telle ou telle disposition mais son association à l'établissement de la liste même. Le Gouvernement en a refusé la communication à l'Assemblée nationale et ne nous l'a communiquée qu'hier. Ce n'est pas en ignorant les droits du Parlement et en menant d'obscures négociations que vous redonnerez confiance en l'Europe aux citoyens !

S'agissant des aides de l'État, Mme la ministre tente de nous démontrer que le Gouvernement s'efforce d'obtenir une réglementation européenne des aides d'État. Elle n'est ni convaincante ni, sans doute, convaincue.

Mais madame la ministre, vous n'êtes ni convaincante ni convaincue ! La réglementation des aides de l'État date de 2005. Depuis, les associations et les élus locaux ont démontré qu'elle était inadaptée et le Gouvernement ne le conteste pas. Or, au second semestre 2008, la France a présidé l'Union européenne et elle n'a rien fait : aucun texte, aucun débat, pas même une simple déclaration. S'il s'agissait réellement d'une priorité pour vous, le Gouvernement ne se contenterait pas de « protester auprès de la Commission » ! Votre manque de volonté, d'énergie, de détermination à promouvoir les services sociaux est manifeste. (*Mme Raymonde Le Texier renchérit*) Vous nous dites que le Gouvernement a signalé le problème mais que la Commission fait la sourde oreille. Eh bien, si vous ne parvenez pas à vous faire entendre, nous vous y aiderons ! Dans quelques semaines, je déposerai une proposition de résolution européenne et je ne doute pas, après avoir entendu les orateurs, qu'elle sera adoptée à l'unanimité avec avis favorable

du Gouvernement. (*Applaudissements sur les bancs socialistes*)

Mme Raymonde Le Texier. – Bravo.

Mme Nora Berra, secrétaire d'État. – Je m'amuse de voir avec quelle énergie vous cherchez à jeter la suspicion sur l'action gouvernementale.

Mme Raymonde Le Texier. – Nous ne trouvons pas le sujet amusant.

Mme Nora Berra, secrétaire d'État. – Mais votre mise en cause, systématique, en devient risible.

Mme Raymonde Le Texier. – Il ne s'agit pas de suspicion mais de réalité : les faits sont là.

Mme Nora Berra, secrétaire d'État. – Vous dénoncez un manque de transparence alors que tous les parlementaires ont été auditionnés. Mais le passage en revue de notre législation est un travail administratif. Contrairement à ce que vous dites, aucun pays n'a été aussi rapide que la France dans la transposition. Et le Parlement a bien reçu les fiches...

Mme Raymonde Le Texier. – Ah bon ?

Mme Nora Berra, secrétaire d'État. – L'Assemblée nationale les a reçues. Vous aussi je pense.

Mme Annie Jarraud-Vergnolle, rapporteur. – Hier !

Mme Nora Berra, secrétaire d'État. – Quoi qu'il en soit, je le répète : il n'y a pas de secret.

La discussion générale est close.

Discussion des articles

Article premier

- ① *Les services sociaux, tels que définis au 2. de l'article 2 ainsi que les services sociaux, assurés par l'État ou les collectivités territoriales, par des prestataires mandatés par l'État ou par les collectivités territoriales au sens des articles 3 et 4, et par des associations caritatives, reconnues comme telles par l'État conformément à la loi n° 2008-776 du 4 août 2008, qui sont relatifs au logement social, à l'aide à l'enfance et à l'aide aux familles et tout autre service social destiné aux personnes se trouvant de manière permanente ou temporaire dans une situation de besoin, ne relèvent pas du champ d'application de la directive relative aux services dans le marché intérieur (2006/123/CE) conformément à ses articles 2.2. a) et 2.2. j). Ces services sont essentiels pour garantir le droit fondamental à la dignité et à l'intégrité humaines et sont une manifestation des principes de cohésion sociale et de la solidarité nationale.*
- ② *La directive relative aux services dans le marché intérieur (2006/123/CE) n'affecte pas les critères ou conditions fixés par la République française pour assurer que ces services sociaux exercent effectivement une fonction au*

bénéfice de l'intérêt public de la France et de sa cohésion sociale.

- ③ *Les services sociaux exclus du champ d'application de la directive relative aux services dans le marché intérieur (2006/123/CE) conformément à ses articles 2.2. a) et 2.2. j) sont définis à l'annexe I.*
- ④ *Les régimes d'autorisation liés aux services sociaux considérés comme étant « d'intérêt économique général », qui ne sont pas exclus au titre de l'article 2.2. j) de la directive, dérogent néanmoins aux règles relatives aux régimes d'autorisation dès lors qu'une mission d'intérêt général leur est impartie. En effet, les services sociaux relevant du 1 de l'article 2 et ne relevant pas du présent article bénéficient des dispositions prévues à l'article 14.4 de la directive relative aux services dans le marché intérieur (2006/123/CE), à savoir que les paragraphes 1, 2 et 3 de l'article 14 de la dite directive ne s'appliquent à la législation dans le domaine des services d'intérêt économique général que dans la mesure où l'application de ces paragraphes ne fait pas échec à « l'accomplissement, en droit ou en fait, de la mission particulière qui leur a été confiée », conformément aux dispositions d'application générale de l'article 14 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ainsi que des dispositions du 2. de l'article 106 dudit traité.*
- ⑤ *Les services sociaux considérés comme étant « d'intérêt économique général », qui ne sont pas exclus au titre de l'article 2.2. j) de la directive, ne sont pas soumis aux règles relatives à la libre prestation de services. En effet, les services sociaux relevant du 1 de l'article 2 et ne relevant pas du présent article sont exclus du champ d'application des dispositions de la directive en matière de libre prestation de services établies à son article 16 conformément aux dispositions établies à son article 17.1 qui précisent que l'article 16 ne s'applique pas « aux services d'intérêt économique général qui sont fournis dans un autre État membre ».*

M. Roland Ries. – « Il n'est point besoin d'espérer pour entreprendre ni de réussir pour persévérer », disait Guillaume d'Orange... Nous allons continuer à tenter de vous persuader dans la discussion des articles.

Aux termes de la directive, il appartient aux États membres de faire usage des dérogations. Or le gouvernement français a choisi une interprétation extrêmement restrictive et a livré à la concurrence les services d'aide à domicile, le soutien scolaire ou encore l'accueil collectif de la petite enfance. Le but est clair : favoriser le développement d'une offre privée destinée aux plus riches et transformer le service public en un service à un public, celui des plus pauvres. C'est un changement de paradigme. Les services publics à la française laissent place au service public à l'anglo-saxonne, en totale contradiction avec l'histoire de notre pays. Nous proposons au contraire une interprétation la plus large possible des dérogations permises par la directive, dans le respect du droit communautaire comme des

prérogatives du Parlement, ignorées -semble-t-il- par le Gouvernement. (*Applaudissements sur les bancs socialistes*)

Mme Annie Jarraud-Vergnolle, rapporteur. – Je reviens sur la fameuse liste d'autorisations que le Gouvernement, qui avait refusé de la communiquer aux députés, nous a finalement transmise, au dernier moment. Nous dénonçons votre manque de volontarisme pour promouvoir les services sociaux : l'article 15 de la directive prévoit que chaque État membre communique à la Commission européenne la liste des services pour lesquels il juge opportun de maintenir une autorisation préalable. Pour être légaux, les critères de l'autorisation doivent être conformes à un certain nombre d'exigences : nécessité, proportionnalité...

L'article 15 précise aussi que les exigences énoncées s'appliquent dans la mesure où elles ne font pas obstacle à la réalisation d'un service d'intérêt économique général. Le Gouvernement, sur les fiches des services à la personne, aurait pu cocher la case « nécessaire à l'accomplissement d'une mission particulière confiée à un service d'intérêt économique général ». Il ne l'a pas fait, voilà le problème. Prenant cette position, vous avez placé la France en grande difficulté car vous avez renoncé à pouvoir un jour soutenir que les services à la personne sont des services d'intérêt économique général. Vous avez hypothéqué l'avenir. Nous serons obligés de nous contredire, nous ne serons plus crédibles, nous donnerons le sentiment de faire volte-face.

En droit, votre position est irréprochable, elle évite le contentieux avec la Commission. Mais politiquement, elle n'est pas acceptable, au moment même où nous essayons de construire un cinquième risque « dépendance ». Au lieu de saisir l'occasion offerte pour affirmer une position résolue sur les services sociaux, vous vous êtes contentés d'une transposition sans ambition et sans vision, une transposition scolaire. C'est une faute politique que nous aurons beaucoup de mal à rattraper au niveau européen.

Mme Nora Berra, secrétaire d'État. – Il n'y avait pas lieu de justifier ainsi le maintien du régime d'autorisation. Je me range à l'avis de la commission pour estimer que la valeur normative de cet article n'est pas assurée...

M. le président. – Voici les résultats du scrutin :

Nombre de votants	335
Nombre de suffrages exprimés	310
Majorité absolue des suffrages exprimés	156
Pour l'adoption.....	128
Contre	182

Le Sénat n'a pas adopté.

Article 2

① *Est définie comme service social, toute activité à laquelle des missions d'intérêt général sont imparties à des fins de protection sociale, de cohésion sociale, de solidarité nationale et de mise en œuvre des droits fondamentaux. Les services sociaux peuvent être considérés compte tenu de leur mode d'organisation et de financement :*

② *1) soit comme des services ou des activités de nature économique au sens du traité et de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne car fournis contre rémunération, y compris quand le payeur du service n'est pas l'utilisateur direct (tiers payant). Ils relèvent des dispositions protectrices du bon accomplissement de leurs missions particulières telles que définies à l'article 14 et au 2. de l'article 106 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de l'article premier du protocole n° 26 sur les services d'intérêt général des traités de l'Union européenne et sur le fonctionnement de l'Union européenne et de l'article 36 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.*

Ces services sociaux, relevant des dispositions de l'article 14 et du 2. de l'article 106 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de l'article premier du protocole n° 26 sur les services d'intérêt général et de l'article 36 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne sont définis à l'annexe II de la présente loi.

2) soit comme assurant une « fonction à caractère exclusivement social » au sens de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne. Ils ne relèvent pas des règles applicables aux activités de nature économique et aux services du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Ces services sociaux ne sont pas fournis contre rémunération mais à titre gratuit, sans aucune contrepartie économique conformément aux principes d'accès universel, de solidarité nationale et de péréquation tarifaire ou sur la base d'une contribution ne relevant pas d'une rémunération car définie par l'autorité publique indépendamment des coûts réels de sa fourniture. Ils sont assurés par des entités sans but lucratif à gestion désintéressée ne maîtrisant pas le niveau des recettes défini par l'autorité publique, entités créées spécifiquement pour accomplir ces missions particulières à finalité exclusivement sociale ou en l'absence d'offre concurrente à but lucratif structurée et pérenne qui soit à même d'en assurer durablement la fourniture aux conditions fixées par l'autorité publique conformément aux principes définis à l'article 5.

Ces services sociaux non-économiques relevant d'une fonction à caractère exclusivement social et des dispositions de l'article 2 du protocole n° 26 sur les services d'intérêt général, sont définis à l'annexe III.

Mme Annie Jarraud-Vergnolle, rapporteur. – En les définissant précisément et conformément aux traités et à la jurisprudence de Cour de justice de l'Union européenne, cet article sécurise les services sociaux qui sont au cœur du modèle social à la française.

Nous devons réaffirmer que la transposition des directives relève de la responsabilité des législateurs nationaux. L'Europe ne se construit pas seulement dans les couloirs de Bruxelles ; l'oublier sur des sujets essentiels à notre modèle social serait un déni de démocratie.

A la demande du groupe UMP, l'article 2 est mis aux voix par scrutin public.

M. le président. – Voici les résultats du scrutin :

Nombre de votants	334
Nombre de suffrages exprimés	309
Majorité absolue des suffrages exprimés	155
Pour l'adoption.....	127
Contre	182

Le Sénat n'a pas adopté.

Article 3

Les dispositions de l'article 2 s'appliquent à toute entité chargée par une autorité publique ou par une entité mandatée à cet effet par une autorité publique nationale, régionale ou locale, de la gestion de services sociaux ainsi définis, au moyen d'un acte officiel de mandatement chargé de fournir le service social concerné conformément aux obligations spécifiques découlant de la mission particulière qui lui est impartie.

M. Roland Ries. – Étrangère à notre droit national, la notion juridique européenne de mandatement n'est pas aisée à manipuler. Elle définit l'obligation imposée à un délégataire d'un service d'intérêt général. Présente dans le contrôle des compensations de service d'intérêt général du paquet Monti-Kroes et la jurisprudence de la Cour, elle conditionne la possibilité de déroger aux règles de la concurrence et permet de bénéficier d'aides d'État. Un acte officiel définit alors le contenu, la durée et la rémunération du service d'intérêt général. Laissons les juristes ergoter sur la portée de ce concept selon la langue : c'est l'existence de certains services sociaux qui est en jeu. Leur pérennité sera ainsi assurée. Il est impératif de définir en droit national l'exigence de mandatement.

L'article 3 n'est pas adopté.

Article 4

- ① *L'acte officiel de mandatement précise la nature de la mission particulière impartie au service social, la nature et la durée des obligations spécifiques qui en découlent, le territoire concerné, les droits spéciaux ou exclusifs éventuellement octroyés nécessaires à l'accomplissement de la mission impartie et à l'imposition effective des obligations spécifiques et au respect des principes définis à l'article 5, la nature et les paramètres de calcul de la juste compensation (Au sens de la décision d'application directe en droit interne relative à l'application de l'article 106 § 2 TFUE (ex. article 86 § 2 du Traité CE) aux aides d'État sous la forme de compensations de service public accordées à certaines entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général, COM 2005 267 du*

28 novembre 2005, JOUE L312 du 29 novembre 2005 et de la circulaire de la direction générale des collectivités locales du ministère de l'intérieur du 4 juillet 2008 sur la mise en œuvre en France de cette décision communautaire.) *octroyée à l'entité chargée de la gestion du service social concerné ainsi que les moyens d'éviter d'éventuelles surcompensations.*

- ② *Est considéré comme acte officiel de mandatement tout acte opposable de nature législative, réglementaire, contractuelle ou internationale, obligeant l'entité à fournir les services sociaux conformément aux obligations spécifiques découlant de la mission particulière impartie, qui est établi par l'État, par les collectivités territoriales (régions, départements, communes, établissements publics de coopération intercommunales) ou par toute entité mandatée à cet effet par une autorité publique y compris une institution, un organe ou un organisme de l'Union européenne.*

- ③ *Les actes relatifs aux contrats de marché public établis pour les services sociaux conformément à la procédure allégée de l'article 30 du code des marchés publics découlant des dispositions de l'article 21 et de l'annexe II B catégorie 25 de la directive 2004/18/CE, aux contrats de délégations de service public, à l'octroi de droits spéciaux ou exclusifs, aux conventions y compris aux conventions de subvention, sont constitutifs d'actes officiels de mandatement dès lors qu'ils sont conformes à l'alinéa 1 du présent article.*

- ④ *Conformément aux principes généraux du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de transparence, d'égalité de traitement et de non-discrimination en fonction de la nationalité, ces actes, quelle que soit leur nature, font l'objet d'un avis de publicité préalable adéquate.*

- ⑤ *Il est créé une convention de subvention spécifique à la gestion des services sociaux relevant du 1 de l'article 2, dite « convention de partenariat d'intérêt général » afin de sécuriser le mode de contractualisation entre les autorités publiques et les associations relevant de la loi 1901 auxquelles il est reconnu un droit d'initiative fondé sur un projet associatif s'inscrivant dans le cadre de la mission particulière impartie à ces services. Un décret en établit le contenu conformément aux dispositions du présent article.*

M. Roland Ries. – Définir la notion de mandatement est impératif ; il ne s'agit pas d'un ajustement technique mais d'un enjeu éminemment politique.

L'article 4 n'est pas adopté.

Article 5

Les services sociaux auxquels des missions d'intérêt général sont imparties à des fins de protection sociale, de cohésion sociale, de solidarité nationale et de mise en œuvre des droits fondamentaux sont fournis conformément aux principes communs d'accès universel, d'accessibilité tarifaire, de continuité, de qualité et de protection des utilisateurs tels que définis à l'article premier du

Protocole n° 26 sur les services d'intérêt général des traités de l'Union européenne et sur le fonctionnement de l'Union européenne.

M. Roland Ries. – Nous voulons inscrire dans la loi les principes définis dans le nouveau Protocole sur les services d'intérêt général annexé au traité de Lisbonne. Contrairement à ce qu'affirme le Gouvernement, rien ne nous empêche de le faire. Au contraire, la protection de notre modèle social et des services sociaux passe par la mise en conformité avec le droit communautaire. Le traité de Lisbonne constitue une avancée, il nous offre de nouveaux outils. Les utiliser ou non ressort d'un choix politique. Le Gouvernement a fait le sien, ce n'est pas le nôtre !

L'article 5 n'est pas adopté.

M. le président. – Chacun des articles ayant été rejeté, je constate qu'il n'y a pas lieu de procéder au vote sur l'ensemble du texte.

La proposition de loi n'est pas adoptée.

M. le président. – Pour le bon fonctionnement de notre assemblée, il conviendrait peut-être que chaque président de groupe assure la présence de sénateurs de sa sensibilité en nombre suffisant afin de procéder au vote dans des conditions décentes plutôt que de recourir à certains expédients... Je signale ce point, dont nous discuterons avec le président de la commission des lois et le président du Sénat, sans acrimonie aucune. Nous avons tous des contraintes, les sénateurs présents en séance ont également des obligations : on ne peut pas leur en vouloir d'être là !
(Marques d'approbation sur tous les bancs)

Mme Muguette Dini, présidente de la commission des affaires sociales. – Tout à fait !

La séance est suspendue à 18 h 20.

PRÉSIDENCE DE MME CATHERINE TASCA,
VICE-PRÉSIDENTE

La séance reprend à 18 h 25.

Adoption et Pacs

Mme la présidente. – L'ordre du jour appelle la proposition de loi autorisant l'adoption par les partenaires liés par un pacte civil de solidarité, présentée par M. Michel et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés.

Discussion générale

M. Jean-Pierre Michel, auteur de la proposition de loi. – Ce texte, qui, je l'espère, sera adopté par le Sénat, répond à une seule question que le président

de la commission des lois a excellemment formulée : les couples pacsés peuvent-ils adopter comme les couples mariés ?

Pourquoi cette question se pose-t-elle aujourd'hui ? Tout d'abord, à cause de l'évolution du Pacs depuis dix ans. Cette union ouverte à tous les couples, qu'ils soient hétérosexuels ou homosexuels, sans se substituer au mariage, a connu un vif succès : le nombre de Pacs est passé de 20 000 à 150 000 entre 2001 et 2008. Pas moins de 94 % d'entre eux sont conclus par des couples hétérosexuels, ce qui est logique compte tenu de la proportion de couples homosexuels dans notre société. Pour autant, le mariage reste la forme d'union majoritaire : en 2008, pour 273 000 mariages, on comptait 146 000 Pacs. Mais aujourd'hui, la majorité des couples vit en Pacs, en union libre ou en concubinage ; la majorité des enfants qui naissent chaque année est issue de couples sans statut, ce qui n'est pas sans poser des problèmes par la suite.

Ensuite, nous devons mettre fin à une inégalité, qui peut être vécue comme une discrimination. On fait peser sur les couples pacsés une espèce de faute, comme s'ils n'avaient pas la capacité d'accueillir un enfant adopté. Pourtant, et c'est heureux, on ne leur interdit pas le droit d'avoir des enfants biologiques !

M. Jean-Jacques Hyst, président de la commission des lois. – Aux autres couples non plus, mais ils ne peuvent pas en avoir !

M. Jean-Pierre Michel, auteur de la proposition de loi. – L'adoption doit avoir pour seul critère l'intérêt supérieur de l'enfant. Entre parenthèses, j'ai reçu, comme nombre d'entre nous, de nombreux messages électroniques indiquant que ce principe n'a pas été récemment bien respecté à Haïti, malgré l'action de notre ambassadeur en poste. La procédure applicable à l'adoption plénière par les couples mariés ou par les célibataires sera donc la règle pour les couples pacsés. Insistons sur ce point, méconnu de l'opinion publique, l'adoption est un acte judiciaire prononcé, en général, par un juge de la première chambre du tribunal de grande instance qui se réfère au seul principe de l'intérêt supérieur de l'enfant après que le conseil général a délivré l'agrément d'adoption. Au reste, en se fondant sur cette même notion d'intérêt de l'enfant, la loi autorise les concubins à recourir à la technique de la procréation médicalement assistée. Le Pacs offrirait moins de garanties, de stabilité que le mariage, me diront certains, et l'intérêt de l'enfant, qu'il soit adopté, biologique ou issu de la procréation médicalement assistée, est de vivre jusqu'à l'âge adulte au sein d'un couple, quel qu'il soit, uni et stable.

Pour être plus souple, le Pacs n'en est pas plus fragile que le mariage. Le taux de rupture après dix ans des couples pacsés reste très proche de celui des couples mariés, autour de 18 %. Pourquoi leur interdire ce que l'on permet aux célibataires lorsque cela est dans l'intérêt de l'enfant ?

A la question : les couples pacsés peuvent-ils adopter, au même titre que les couples mariés, je réponds oui. Mais la question que vous vous posez va plus loin. Les couples pacsés homosexuels peuvent-ils adopter ? Je réponds que le Pacs ne fait pas la différence entre couples hétéro et homosexuels. Une telle autorisation serait-elle contraire à l'intérêt de l'enfant ? Cela se discute, mais c'est au tribunal qu'il revient de l'apprécier. Il n'y a pas de droit à l'enfant mais un droit de l'enfant, ainsi que le rappelle la convention internationale des droits de l'enfant dont la France est signataire. La jurisprudence a d'ailleurs évolué. Deux décisions de la Cour de Strasbourg, en 2008, ont jugé que la distinction ne se justifiait pas et la France a été condamnée pour discrimination à la suite d'un refus d'agrément opposé par un conseil général à une femme célibataire qui se présentait comme homosexuelle. Le tribunal administratif de Besançon, dans un arrêt de 2009, a ordonné au conseil général du Jura de donner son agrément sous les quinze jours à une femme homosexuelle. La cour d'appel de Rennes a quant à elle accordé l'an dernier l'autorité parentale conjointe à un couple de femmes homosexuelles qui élevait ensemble un enfant que l'une d'elle avait auparavant conçu. Tout ceci doit nous inciter à dire que l'intérêt de l'enfant ne s'oppose pas à ce qu'un couple homosexuel puisse adopter.

Ce texte, sans doute, ne résoudra pas tous les problèmes de parentalité auxquels sont confrontés les homosexuels -et c'est pourquoi l'on peut regretter que l'Assemblée nationale n'ait pas jugé utile de donner suite à la proposition de loi qui avait été déposée sur son bureau- mais il n'empêche rien puisque les couples pacsés comme les couples mariés peuvent recourir à l'adoption simple ou plénière par l'un des deux partenaires, ou par l'un des deux conjoints lorsque l'autre est d'accord, ceci pour répondre à une observation que faisait le doyen Gélard en commission. Et il permet de répondre à certaines demandes que font des associations qui réclament la possibilité d'affirmer le lien de parentalité d'un enfant à l'égard des deux personnes au foyer desquelles il vit.

Je veux encore espérer que vous lui réserverez un accueil favorable et que nous ne reviendrons pas aux invectives qui avaient accueilli, dans les années 1990, les débats préparatoires à l'instauration du Pacs. J'espère que cette époque est révolue, en particulier au Sénat, réputé pour sa sagesse. (*Applaudissements sur les bancs socialistes*)

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, rapporteur de la commission des lois. – Le code civil réserve actuellement la possibilité d'adopter conjointement un enfant aux couples mariés depuis plus de deux ans, ou âgés l'un et l'autre de plus de 28 ans. Ce texte vise à étendre cette possibilité aux partenaires d'un Pacs depuis plus de deux ans. Les auteurs de la proposition indiquent que le Pacs est une forme de conjugalité maintenant bien établie dans la société et que leur

texte doit permettre à deux partenaires de même sexe d'adopter ensemble un enfant.

Votre commission considère que la question ne devait pas être abordée sous cet angle : il ne s'agit pas de partir du succès rencontré par le Pacs pour conclure à l'extension des droits auxquels il donne accès. L'institution de l'adoption n'est, de ce point de vue, pas comparable aux avantages patrimoniaux dont bénéficient les conjoints ou les partenaires pacsés : l'adoption engage la vie d'un enfant auquel elle donne une nouvelle famille. C'est donc l'intérêt supérieur de l'enfant et lui seul qui doit être placé au centre des préoccupations. Il s'agit là d'une exigence consacrée tant par le code civil que par la Convention des Nations unies sur les droits de l'enfant. Cette primauté de l'intérêt de l'enfant interdit de considérer qu'il puisse exister un droit à adopter. Jean-Marie Colombani le rappelle dans son rapport au Président de la République sur l'adoption, soulignant que « ce sont les droits et les intérêts de l'enfant qu'il faut promouvoir et respecter ».

Les enfants à adopter sont particulièrement vulnérables : ils sont marqués par la détresse d'une première rupture, leur histoire filiative est interrompue. L'adoption constitue alors pour eux, comme pour leurs futurs parents adoptifs, une chance autant qu'un défi puisqu'il leur appartiendra de surmonter cette première souffrance et de retrouver une stabilité affective et personnelle au sein de leur nouvelle famille.

Les auditions que j'ai conduites ont toutes confirmé cette vulnérabilité particulière des filiations adoptives qui implique, pour reprendre les propos de Mme Michèle Tabarot, présidente du Conseil supérieur de l'adoption, que « l'enfant adopté a peut-être encore plus besoin de stabilité pour s'épanouir ».

La demande des couples, pour légitime qu'elle soit, ne saurait primer l'intérêt de l'enfant. Et, lorsque l'on s'interroge sur l'opportunité d'étendre ou non la possibilité d'adopter en couple, une question doit prévaloir : les différences qui existent dans les régimes juridiques respectifs du mariage et du Pacs, au regard de la stabilité et de la sécurité qu'ils garantissent aux enfants du couple, justifient-ils ou non de réserver aux seuls époux la possibilité d'adopter en couple ?

A cet égard et avant d'en venir à un examen plus concret des différences importantes existant, de ce point de vue, entre le mariage et le Pacs, je tiens à souligner que le statut conjugal du couple comme la nature, homosexuelle ou hétérosexuelle, de leur relation, ne préjugent en rien de la capacité affective des deux partenaires ni de la qualité du lien que les deux parents pourront nouer avec l'enfant. C'est ce que traduit d'ailleurs, au plan juridique, l'assimilation complète du couple marié au couple non marié s'agissant des règles relatives à l'attribution et à l'exercice de l'autorité parentale.

Cependant, si le statut conjugal des candidats à l'adoption ne préjuge en rien de leur compétence

éducative, il n'est pas pour autant sans incidence sur le degré de protection juridique dont bénéficieront chacun des membres de la famille ainsi constituée. Le Pacs est un contrat à vocation essentiellement patrimoniale (*M. Richard Yung le conteste*) qui reste étranger à la destination familiale spécifique qui est celle du mariage et dont rend compte, à titre symbolique, la lecture, au cours de la célébration du mariage en mairie, des articles du code civil définissant les obligations familiales des époux. Tenant le milieu entre l'union libre et le mariage, le Pacs emprunte à la première liberté de conclusion et de dissolution et au second ses seuls effets patrimoniaux.

Alors que le Pacs se dissout par simple déclaration, fût-elle unilatérale, le divorce doit être prononcé par un juge, ce qui offre aux membres de la famille la garantie d'une protection juridique supérieure.

Que le juge soit saisi obligatoirement, comme dans le cas du mariage, ou que sa saisine dépende de la volonté des parties fait une grande différence dans la protection apportée aux enfants comme aux partenaires. C'est ainsi que Mme Dominique Versini, défenseuse des enfants, note dans un rapport que « de nombreux parents non mariés règlent eux-mêmes les modalités de leur séparation, y compris le mode d'exercice de l'autorité parentale, sans que la question de l'intérêt de l'enfant soit soumise à un juge aux affaires familiales ».

Elle observe également que les parents non mariés, séparés ou non, sont insuffisamment informés de leurs droits et obligations. Si une difficulté se présente aux yeux de l'un d'eux, il saisira le juge, mais il serait abusif d'en conclure que l'absence de saisine, qui peut être la conséquence d'une erreur, de l'ignorance ou de la réticence à saisir la justice, est la marque d'un accord entre les parents conforme à l'intérêt de leur enfant. Le juge peut certes être saisi ultérieurement mais il devra alors intervenir dans une situation de conflit cristallisée. Si l'intervention obligatoire du juge en cas de divorce ne prémunit pas contre les désaccords futurs, elle garantit qu'un tiers s'assurera de l'intérêt de l'enfant ; elle autorise de plus une tentative de médiation.

J'ai apprécié que M. Jean-Pierre Michel déposât l'amendement n°1 après la publication de mon rapport mais sa proposition ne répond que partiellement et de façon lacunaire à cette difficulté. Rien ne garantit en effet le caractère obligatoire de la saisine du juge, et elle ne répond pas aux autres difficultés posées par le Pacs en matière d'adoption.

Le mariage protège l'enfant ; il protège aussi le parent le plus démuné. Aux difficultés financières nées du divorce, qui ne sont pas sans conséquences pour l'enfant, la prestation compensatoire apporte une réponse. Une étude de 2007 du ministère de la justice montre que 10 % des couples ayant été mariés restent en désaccord sur la contribution à l'entretien et à

l'éducation des enfants à l'issue de la procédure, mais 41 % des couples non mariés. Ce dernier chiffre est certes à relativiser dans la mesure où ne sont pris en compte que les couples ayant saisi le juge, mais la différence reste significative.

Au total, ces constatations pratiques et juridiques ainsi que la volonté de mettre en avant la sécurité juridique et affective de l'enfant adopté conduisent à privilégier le mariage plutôt que le Pacs.

Les auditions auxquelles j'ai procédé, notamment des associations, montrent en outre que le souhait d'étendre aux partenaires d'un Pacs la faculté d'adopter -qui ne concerne pas seulement les personnes du même sexe- répond souvent au souci d'apporter une plus grande sécurité juridique à l'enfant dont la filiation n'est établie qu'à l'égard d'un seul d'entre eux. Or, la proposition de loi n'apporte pas une réponse satisfaisante à cette demande : elle ne concerne que l'adoption conjointe alors que c'est la procédure d'adoption de l'enfant du conjoint ou du partenaire qui devrait être utilisée. Surtout, elle risque d'aboutir à un empilement ou à la substitution des filiations, là où le problème est avant tout celui de l'exercice de l'autorité parentale et de la place accordée au tiers qui élève l'enfant au côté de son père ou de sa mère.

Notre droit répond déjà à un certain nombre de difficultés, qu'il s'agisse de la délégation volontaire d'autorité parentale, du partage de l'exercice de l'autorité parentale pour les besoins d'éducation de l'enfant, du mécanisme de la tutelle testamentaire ou de la désignation judiciaire de la personne qui pourra exercer l'autorité parentale après le décès. Une réflexion a été engagée par Mme Dominique Versini sur l'opportunité d'étendre les droits reconnus aux tiers beaux-parents dans l'exercice de l'autorité parentale. Un avant-projet de loi a été élaboré au printemps 2009, qui a suscité un vif débat ; le rapport de notre collègue député Jean Léonetti, chargé par le Premier ministre d'une évaluation de la législation traitant de la question, a dessiné les contours d'un consensus. Un nouveau projet de loi sera prochainement déposé devant le Parlement.

La commission a considéré que les dispositifs existants, qui peuvent encore être améliorés, apportent, à la condition que prime l'intérêt de l'enfant, une réponse satisfaisante au souhait largement exprimé par les parents de voir reconnu juridiquement le rôle essentiel du partenaire ou du beau-parent qui s'investit dans l'éducation de leurs enfants. Il n'est ainsi pas besoin d'envisager d'ouvrir aux partenaires d'un Pacs la procédure d'adoption conjointe.

Il importe enfin de prendre en considération les engagements internationaux de la France en matière d'adoption. Or l'article 2 de la convention de la Haye sur la protection des enfants ne prévoit que l'adoption par deux époux ou par une personne seule. Peu de pays d'origine des enfants adoptés en adoption

internationale acceptent en outre de confier un enfant à un couple non marié. Le risque serait donc grand que l'ouverture proposée ne trouve pas de traduction concrète.

Sous le bénéfice de ces observations, votre commission a décidé de ne pas établir de texte sur cette proposition de loi. (*Applaudissements à droite*)

M. Jean-Marie Bockel, *secrétaire d'État à la justice*. – Au fil des années, le Gouvernement s'est attaché à améliorer substantiellement les droits découlant d'un Pacs. Je dis cela d'autant plus tranquillement que j'ai voté le Pacs en son temps, sans aucun état d'âme, et que je ne l'ai jamais regretté. Il est aujourd'hui inscrit dans la réalité de notre vie collective. Les réformes successives ont permis aux partenaires d'un Pacs de bénéficier de certains des droits reconnus aux personnes mariées. Le Gouvernement a déposé la semaine dernière à l'Assemblée nationale un texte qui autorise les partenaires à faire enregistrer leur Pacs par le notaire qui a rédigé la convention.

Les différences essentielles entre le Pacs et le mariage résident dans les conséquences d'ordre familial. Le mariage répond au projet de fonder une famille ; les époux ont l'obligation d'assurer ensemble la direction morale et matérielle de la famille et de pourvoir à l'éducation des enfants. Les officiers d'état civil connaissent ces formules par cœur, des mots qui marquent dans la solennité de la salle des mariages des mairies. Le Pacs a une autre vocation. Nos concitoyens tiennent à la diversité des formes de vie de couple et ne sont pas favorables à ce que les effets du mariage et du Pacs soient en tous points identiques.

La proposition de loi, indépendamment des débats de fond qu'elle suscite, paraît largement inadaptée à ce qu'est aujourd'hui l'adoption. Celle-ci n'est autorisée qu'au profit d'un couple marié ou d'une personne seule. Le couple candidat doit être agréé par le président du conseil général.

Aujourd'hui, près de 30 000 candidats sont titulaires de cet agrément, mais seuls 800 pupilles de l'État sont adoptés chaque année. Reste l'adoption internationale qui, en vertu du principe de double subsidiarité, ne peut être envisagée que si l'enfant ne peut être maintenu dans son pays d'origine.

Les adoptions se font dans deux cadres juridiques, selon que l'État d'origine adhère ou non à la convention de La Haye du 29 mai 1993. Celle-ci ne vise que les adoptions par des époux ou une personne seule. Si la proposition de loi était adoptée, les couples pacés ne pourraient adopter un enfant originaire d'un pays signataire. Quant aux pays qui n'ont pas adhéré à la convention, la quasi-totalité ne permet pas aux couples non mariés d'adopter ; c'est le cas pour Haïti, la Chine, la Russie, l'Éthiopie ou encore le Cambodge. Ainsi, cette proposition risquerait d'être source de désillusions pour ces couples qui se verraient

reconnaître une possibilité théorique d'adopter ensemble, avec des chances limitées de voir leur projet aboutir.

Pour l'ensemble de ces raisons, le Gouvernement ne souhaite pas voir adopter cette proposition de loi. (*Applaudissements à droite*)

M. Richard Yung. – Je salue l'initiative de Jean-Pierre Michel qui cherche à faire progresser les droits des enfants adoptés et ceux des personnes pacées. La loi du 15 novembre 1999, qu'il avait contribué à faire adopter, est une grande réforme, dans la lignée de l'abolition de la peine de mort et de l'interruption volontaire de grossesse. Dix ans plus tard, les mentalités ont évolué, les craintes se sont estompées. Espérons une évolution comparable au sein de notre Haute assemblée, réputée pour sa sagesse...

Je suis optimiste. Au cours des dix dernières années, nous avons fait progresser les droits des pacés : exonération des droits de mutation, imposition commune, extension du bénéfice du capital décès, reconnaissance des partenariats civils étrangers.

Le Pacs se conclut essentiellement entre personnes de sexe opposé. Ce n'est pas qu'un simple contrat patrimonial mais une nouvelle forme familiale. Notre rapporteur rejette cette proposition de loi au motif qu'il ferait du Pacs un concurrent du mariage. (*Mme le rapporteur le conteste*)

M. Jean-Jacques Hyest, *président de la commission*. – Ce n'est pas du tout ce qu'elle a dit !

M. Richard Yung. – Vous craignez que ce texte officialise indirectement l'homoparentalité. (*Vives protestation sur le banc de la commission*)

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, *rapporteur*. – Pas du tout !

M. Richard Yung. – Je dis ce que je ressens !

Ce texte prend acte de la réalité : l'homoparentalité est un fait indéniable. Beaucoup d'enfants ont été, sont et seront élevés par deux parents de même sexe. Ils ne sont pas moins heureux que les enfants de couples hétérosexuels, de nombreuses études le démontrent. Qui définit ces fameux « droits légitimes des enfants » ? C'est un paravent facile pour refuser tout progrès !

Ce texte vise à combler le retard de notre code civil, qui dispose que l'adoption est ouverte aux « époux non séparés de corps, mariés depuis plus de deux ans, âgés l'un et l'autre de plus de 28 ans » ainsi qu'à « toute personne âgée de plus de 28 ans ». Comme l'ont rappelé la Cour européenne des droits de l'homme et le tribunal administratif de Besançon, aucune discrimination ne peut être faite sur le fondement de l'orientation sexuelle. L'agrément peut donc être accordé à une personne célibataire, homosexuelle ou non.

A l'inverse, deux personnes ayant contracté un Pacs, hétérosexuelles ou homosexuelles, ne peuvent adopter conjointement. Il faut que l'un des partenaires adopte, l'autre ne pouvant établir de lien avec l'enfant que par un ensemble de dispositifs juridiques qui, aussi nécessaires soient-ils, ne donnent pas aux deux parents les mêmes liens avec l'enfant. De plus, ils n'interviennent qu'*a posteriori*, après des délais qui peuvent être très longs.

On retrouve cette argumentation sur le sujet des actions de groupe : l'appareil juridique permet de faire face aux conséquences des délits du droit de la consommation, nous dit-on... Mais cela ne marche pas !

M. Jean-Jacques Hyest, président de la commission. – La comparaison est hasardeuse !

M. Richard Yung. – Je parle de la philosophie : c'est agiter le drapeau rouge pour mieux cacher le drapeau rouge !

Vous invoquez la sécurité affective et juridique de l'enfant, mais *quid* de l'enfant vivant dans une famille homoparentale ? Il convient de combler ce vide.

A lire votre rapport, seul le mariage, gage de stabilité pour le couple et, partant, de sécurité affective pour l'enfant, permettrait un environnement sécurisé. Vision bien désuète ! Aujourd'hui, un enfant sur deux naît hors mariage, et un mariage sur deux finit par un divorce, du moins à Paris ! A l'inverse, près d'un quart des dissolutions de Pacs débouchent sur un mariage.

Plus souple que le mariage, plus protecteur que le concubinage, le Pacs est un troisième mode de conjugalité. Il peut à juste titre ouvrir droit à l'adoption. Dès lors celle-ci est permise aux célibataires, l'argument selon lequel une famille doit être issue d'un mariage ne tient pas !

Le mariage offre une garantie par rapport au Pacs : le divorce, qui implique que le juge aux affaires familiales statue sur la situation de l'enfant au nom de son intérêt supérieur. Cette garantie devrait être étendue aux adoptions dans le cadre d'un Pacs : c'est le sens de notre amendement.

La Haute assemblée a déjà ouvert de nouveaux droits aux personnes pacsées. Ne nous arrêtons pas en si bon chemin : il faut suivre les évolutions de la société ! (*Applaudissements sur les bancs socialistes*)

Mme Odette Terrade. – En matière d'adoption, il n'y a pas de « droit à l'enfant ». Pour autant, nous devons tout faire pour que chaque enfant trouve un foyer, et le bonheur auquel il a droit.

Cette proposition de loi répond aux attentes légitimes des personnes pacsées et à la nécessaire stabilisation juridique de certains foyers. De nombreux couples pacsés, quelle que soient leur orientation sexuelle, sont déjà parents, car l'un des deux partenaires peut adopter en se présentant comme

célibataire ! C'est une aberration, qui conduit à nier l'existence de l'autre partenaire.

Cette négation est d'autant plus difficile à vivre qu'elle n'est pas sans conséquence juridique. En effet, le partenaire qui n'adopte pas est officiellement inconnu par les services de la DDASS. Ainsi, l'enfant élevé par deux personnes est réputé n'avoir qu'un parent. Si l'adoptant disparaît, le partenaire survivant n'a aucun droit. En cas de séparation, celui qui n'a pas d'existence légale perd aussi ses obligations envers l'enfant, comme le paiement d'une pension alimentaire.

Il faut donc faire évoluer la législation, précisément pour apporter plus de sécurité juridique aux enfants concernés afin qu'ils ne soient plus victimes d'un système juridique incomplet. Nous devons les protéger, ce à quoi la proposition de loi participe.

Je regrette que, pour écarter ce texte, la commission ait ressorti les arguments utilisés autrefois contre notre proposition de loi tendant à renforcer les droits des personnes liées par un Pacs.

Je pense notamment à la prétendue fragilité de ces unions : Mme Borvo a rappelé en octobre que, selon le ministère de la justice, le taux de dissolution des Pacs avoisinait 15 %, contre 30 % pour les mariages. Et un quart des ruptures de Pacs s'explique par la volonté de se marier. La réforme intervenue en 2004 a provoqué un pic très important de divorces, dont les procédures ont été simplifiées. En définitive, aucune forme d'union ne protège contre les ruptures, ni contre les souffrances qui les accompagnent. L'épanouissement et le bien-être de l'enfant devrait toujours être la préoccupation première des adultes...

De même, il nous semble inopportun d'invoquer l'état du droit, car le Pacs a beaucoup évolué : en 2005, la loi de finances a instauré une imposition commune ; la loi de 2006 sur les successions et libéralités a fort heureusement rapproché le statut patrimonial du Pacs et celui du mariage.

Le Gouvernement et la majorité invoquent le statut principalement patrimonial du Pacs pour repousser cette proposition de loi. Les mêmes arguments ont servi pour rejeter notre proposition, qui tendait notamment à autoriser le versement d'une pension de réversion et à introduire des congés pour événements familiaux au profit de partenaires liés par un Pacs. Il est pour le moins paradoxal d'écarter les couples pacsés de tout droit social ou familial pour invoquer aujourd'hui la nature exclusivement patrimoniale du Pacs ! En réalité, vous refusez toute nouvelle évolution apparentant encore plus cette forme d'union au mariage.

Au contraire, nous souhaitons que la législation conduise à traiter les personnes optant pour le Pacs comme si elles étaient mariées car pour nous, le statut compte moins que le couple.

Notre droit positif doit évoluer car la société mais aussi la jurisprudence changent. Ainsi, le tribunal administratif de Besançon a ordonné, en novembre, au conseil général du Jura de délivrer un agrément d'adoption à un couple homosexuel.

Dans son immense majorité, le groupe CRC-SPG votera ce texte.

Mme Janine Rozier. – Cette proposition de loi a retenu toute mon attention. Comme vous le savez, le président Gérard Larcher m'a chargée de représenter le Sénat au Conseil supérieur de l'adoption (CSA), qui siège sous la tutelle du ministre chargé de la famille. Le CSA formule des avis ou des conseils sur les textes législatifs ou réglementaires, mais aussi sur tout sujet relatif à l'adoption.

Pour moi, le mot adoption appelle le mot famille, qui n'est pas mentionné une seule fois dans le texte qui nous est soumis.

Avant de faire quoi que ce soit, il faudrait organiser une politique volontariste de la famille, base de notre société depuis des millénaires. Son délitement explique la perte de valeurs et le désarroi de nombreux jeunes à qui manquent le soutien, l'exemple et la solidité d'un appui de leurs aînés. Déboussolés par l'absence de cohésion et d'échange avec une famille solide, ces jeunes tendent à écouter les belles âmes pour qui la canaille est une victime.

Il n'y a pas un seul mot sur la famille dans la proposition de loi présentée. Pourtant, adopter, c'est construire une famille, donc -selon le code civil- une communauté de vie en éduquant des enfants et en participant financièrement à cette éducation dans une alliance matrimoniale qui s'appelle le mariage, bien que la dignité de cette institution ne transparaisse pas toujours avec la même clarté ! D'ailleurs, l'article 343 du code civil autorise l'adoption par « deux époux mariés depuis au moins deux ans ».

Consentement public donné devant l'officier d'État civil et au moins deux témoins, le mariage établit les conjoints dans un état public de vie commune. C'est une institution alors que le Pacs est un contrat aisément rompu, sans portée en matière de filiation. Considérer ce contrat comme une institution susciterait de nombreuses difficultés juridiques et successorales, excellemment exposées par Mme Des Esgaux.

Le rapport effectué après le sondage réalisé en 2006 par le collectif des maires pour l'enfance montre que « l'intérêt de l'enfant exige le maintien d'un modèle parental avec un père et une mère ». C'est indispensable pour son équilibre, même si notre droit reconnaît à un parent seul la faculté d'adopter, ce qui mérite réflexion.

L'adoption est une mesure de protection devant apporter à l'enfant des conditions plus favorables prenant en compte son vécu. La commission d'attribution doit choisir une famille à même de rendre heureux un enfant qui ne l'est pas. Le profil des

enfants adoptables est complexe car même les bébés ont un passé. Il faut un attachement réel et durable entre adoptants et adopté pour atténuer les effets négatifs d'un délaissement parental déjà vécu.

J'ajoute que de nombreuses conséquences de l'adoption ne peuvent pas être les mêmes pour un couple pacsé et pour un couple marié. En cas d'adoption par un couple marié, l'enfant portera le nom de la famille, habituellement celui du mari. L'autorité parentale sera exercée par le père et la mère. Si le couple est pacsé, quel nom portera l'enfant ? Ses adoptants auront des noms différents ! Lequel exercera l'autorité parentale ? Tout cela troublerait encore la quiétude de l'adopté, à qui nous devons au contraire offrir une sécurité atténuant sa détresse.

Les attaches solides d'un couple marié sont affirmées par la commission d'attribution. Nous devons tous la vérité aux enfants adoptés. Ils sont fragiles et souffrent souvent de troubles psychologiques. Ne prenons pas le risque d'ajouter encore un traumatisme ! Ne laissons pas cette proposition de loi ajouter aux méfaits de notre société malade !

Comme Mme Des Esgaux, je constate la vacuité juridique de la proposition de loi qui tend à modifier l'article 343 du code civil pour permettre l'adoption par deux partenaires d'un Pacs conclu depuis plus de deux ans. Malgré cette condition de durée, malgré l'amendement qui tendrait à saisir obligatoirement un juge des affaires familiales en cas de dissolution du Pacs, la protection de l'enfant n'est pas assurée car un Pacs ne saurait être assimilé au mariage.

Le groupe UMP ne votera pas la proposition de loi.

M. Richard Yung. – Ce n'est pas surprenant !

Mme Monique Cerisier-ben Guiga. – Les enfants doivent être protégés, c'est pourquoi nous voulons consolider le statut des enfants adoptés par des couples non mariés.

Le Pacs est une forme d'union bien ancrée dans la société puisqu'on dénombre environ un Pacs pour deux mariages. Le succès de cette formule va bien au-delà d'une contractualisation réservée aux couples homosexuels : c'est devenu la forme de famille dans laquelle naît et est éduquée une forte proportion d'enfants. Aujourd'hui, c'est l'arrivée d'un enfant qui fait la famille.

C'est l'enfant qui fait le couple : on se pacsé ou on se marie après avoir eu des enfants.

Ceux qui choisissent de conclure un Pacs plutôt que de se marier manifestent leur préférence pour une forme d'union qui concilie un certain degré de protection avec moins de formalisme juridique. Je considère qu'ils s'illusionnent : ils n'échapperont pas si facilement au déchirement que connaissent les couples qui se séparent. Mais ils ont le droit de vivre leurs illusions.

La conclusion d'un Pacs plutôt que d'un mariage n'a pas d'incidence sur la fidélité. Mme Troendle a montré que, si les dissolutions de Pacs sont plus fréquentes que les divorces dans les toutes premières années du couple, le taux de séparation devient très proche du taux de divorce dès la troisième année d'union avant de lui être inférieur de la quatrième à la sixième année de vie commune. L'argument qui fait du couple marié un couple plus stable, un couple qui garantit à l'enfant adopté un meilleur accueil que le couple pacsé ne correspond donc pas à la réalité. En fait, l'argument de la stabilité dissimule votre réticence véritable, qui est devant l'adoption par des couples homosexuels -alors même que cette discrimination est condamnée par la Cour de justice européenne. L'adoption de notre proposition de loi mettrait fin à cette discrimination.

On assiste depuis quelques années à une évolution de la reconnaissance juridique de l'homoparentalité parce que les réalités prennent le pas sur les préjugés. Selon l'Institut national des études démographiques, 30 000 enfants font partie d'une famille homoparentale en France aujourd'hui. Eux et leurs parents ne doivent plus subir les discriminations juridiques et administratives qui pèsent sur la vie quotidienne. Inacceptables en soi, elles renforcent les rejets archaïques dont les enfants ont parfois à souffrir, à l'image des enfants de divorcés quand j'étais enfant.

En adoptant cette proposition de loi, le Sénat n'apparaîtrait pas comme un précurseur mais tout simplement à l'unisson avec les neuf pays européens qui admettent, sous une forme ou sur une autre, l'adoption par les couples homosexuels. Il s'agit de l'Allemagne, du Danemark, de l'Espagne, de l'Islande, de la Norvège, des Pays-Bas, du Royaume-Uni et de la Suède.

La famille homoparentale ne correspond pas à la vision traditionnelle de la famille ? Est-ce une raison pour rejeter ces familles qui nous disent que la sexualité d'un homme ou d'une femme n'est pas la raison première de la paternité ou de la maternité, que sexualité et parentalité n'appartiennent pas au même domaine ? Respectons la sexualité de chacun, qui est une affaire privée ; aidons nos concitoyens qui le souhaitent à devenir parents, ce qui est, là, une conception de la famille. L'important est que les enfants s'épanouissent.

Selon un sondage effectué en novembre 2009, 57 % des Français sont favorables à l'adoption par des familles homoparentales. Voilà pour vous rassurer ! En adoptant cette proposition de loi, vous mettriez non seulement notre législation en conformité avec la jurisprudence européenne mais vous auriez l'assentiment de nos concitoyens qui admettent de moins en moins le retard de la législation sur les mœurs. (*Applaudissements à gauche*)

Mme Bernadette Dupont. – Cette proposition de loi, pour simple et logique qu'elle paraisse dans la

continuité du vote de 1999 instituant le Pacs, comporte un sous-entendu qui est celui du droit des couples concernés par ce contrat. Je veux différencier l'institution du mariage, fondatrice de la famille, qui est un engagement, et le Pacs qui n'est qu'un contrat essentiellement patrimonial, dont les liens sont plus faciles à défaire, ne comportant aucun droit spécifique en matière familiale. Si des partenaires de sexes différents, liés par un Pacs, veulent entreprendre une démarche d'adoption, ils peuvent recourir à l'institution du mariage ce qui prouverait leur désir de fonder une véritable famille dans l'intérêt de l'enfant. Cette possibilité ne peut être offerte aux partenaires de même sexe, non autorisés au mariage institutionnel.

Pourquoi ce droit à l'adoption ne peut-il leur être accordé ? Si le désir d'enfant est naturel, le droit à l'enfant n'existe pour personne. L'enfant n'est pas un droit, sujet d'un désir d'adulte, mais lui-même un sujet de droit. Vouloir aimer un enfant ne signifie pas seulement éprouver et vouloir donner de l'affection et de la tendresse, c'est d'abord vouloir pour lui les conditions objectives de sa croissance. L'enfant naît de la rencontre d'un homme et d'une femme, quelles que soient les méthodes utilisées, et cette rencontre est constitutive de son humanité. Nier cette réalité c'est nier la différence sexuelle et nous entrons là dans un débat ontologique.

L'enfant a besoin pour grandir, s'épanouir et découvrir sa propre personnalité, des deux repères structurants, homme-femme dans leur altérité, constituant un socle identitaire. La tendresse et l'aptitude à l'éducation ne suffiront pas. La sacro-sainte liberté, l'individualisme, l'affirmation de l'égalité pour tous, revendiqués, n'impliquent pour autant ni la négation des limites, ni le nivellement des différences. « Ce qui est en jeu ce sont les repères identificatoires de l'enfant » dit Xavier Lacroix.

Dès lors que les choix individuels qui relèvent du domaine privé ne respectent pas l'intérêt général et, dans ce cas, l'intérêt supérieur de l'enfant, le législateur ne peut et ne doit les ériger en norme. Le mot *parenté* a une signification précise comprenant l'engendrement, la filiation, les racines. Le mot *parentalité* proposé aujourd'hui obscurcit le débat. Il signifie seulement aptitude à aimer et à éduquer, ce qui ouvre la porte à tous les excès que la technique est à même de satisfaire, faisant oublier que l'être humain est avant tout un don.

Je termine cette réflexion en citant Freud : « Il est assez étrange que les interdictions les plus puissantes soient les plus difficiles à justifier. Cela est dû au fait que les justifications sont préhistoriques et ont leur racines dans le passé de l'Homme ». Qu'elle alimente la vôtre !

M. Jean-Marie Bockel, secrétaire d'État. – Toutes ces interventions auront été de haute tenue. Comme l'a fort bien dit votre rapporteur, la question doit être

envisagée sous l'angle de l'intérêt supérieur de l'enfant.

M. Michel a joué un grand rôle dans le débat sur le Pacs ; je lui réponds sur un point d'actualité qui n'est peut-être pas au cœur de notre sujet, celui de l'adoption d'enfants haïtiens. Le souhait du Gouvernement était de trouver un équilibre entre le désir d'adoption en France et la volonté de ne pas accroître les risques de fraude, sans oublier le traumatisme que pouvait être l'arrachement de ces enfants à leur environnement, *a fortiori* dans une situation de désastre.

Comme votre rapporteur, je pense que le Pacs est avant tout un contrat patrimonial, qui n'offre pas les mêmes protections que le mariage en cas de rupture. Le droit positif permet déjà d'aménager l'autorité parentale et le droit des tiers. Nous examinons le rapport Leonetti en attendant le futur projet de loi.

Le fait qu'un quart des Pacs conduise à un mariage montre bien le désir des pacsés d'offrir une protection meilleure.

M. Richard Yung. – C'est leur affaire !

M. Jean-Marie Bockel, secrétaire d'État. – Je veux dire à Mme Terrade que Mme la garde des sceaux présentera bientôt des dispositions législatives qui éviteront aux partenaires de se déplacer au tribunal d'instance pour faire enregistrer leur convention, si celle-ci est rédigée par un notaire.

Je remercie Mme Rozier des précisions qu'elle a apportées. L'adoption doit se faire dans un cadre le plus stable possible -et assorti de contrôles. Mme Cerisier-ben Guiga souligne que le mariage n'est pas une garantie contre la séparation : certes, mais le droit français protège alors les enfants.

Enfin, Mme Dupont a parlé de la dimension d'altérité : je suis personnellement très sensible à cette question et je me sens en phase avec les analyses que Mme Agacinski a développées dans plusieurs articles et ouvrages sur le devenir de notre société.

Quel que soit le sort de cette proposition de loi, le débat est utile et j'apprécie cet échange libre sur une question de société qui intéresse nos concitoyens.

La discussion générale est close.

Mme la présidente. – La commission n'ayant pas élaboré de texte, nous examinons la proposition de loi initiale.

Discussion des articles

Article unique

M. Roger Madec. – La répétition ayant une vertu pédagogique, je ne désespère pas de convaincre encore la majorité. Le Pacs est une belle avancée, l'une de ces grandes réformes qui font honneur à la

République. Nous voulons étendre les droits des partenaires mais je constate beaucoup d'immobilisme et de conservatisme sur les bancs de droite... Cette position est déconnectée des réalités, car notre société est prête à des aménagements sur l'adoption. Le Pacs a été instauré grâce à des précurseurs comme Jean-Pierre Michel et au gouvernement Jospin, parce qu'il fallait se conformer à l'évolution des mœurs. En plus de dix ans, ce sont plus de 700 000 conventions qui ont été conclues, le phénomène n'a rien de marginal. Soyons clairs. Votre refus est motivé par le souci d'empêcher les couples homosexuels d'adopter : or ils sont déjà nombreux à élever des enfants -parfois conçus dans des conditions contestables, je le reconnais, tels les bébés achetés à des mères porteuses.

La cour d'appel de Rennes, le 30 octobre 2009, a donné à un couple séparé de femmes l'autorité parentale avec exercice partagé au profit de celle qui n'avait pas porté l'enfant. Une deuxième décision est venue implicitement reconnaître le couple homosexuel : en novembre 2009, le tribunal administratif de Besançon a ordonné au conseil général du Jura -le président s'y refusait obstinément- de délivrer un agrément d'adoption à une femme homosexuelle vivant en couple avec une autre femme. Cependant, je rappelle que 95 % des Pacs sont souscrits par des hétérosexuels... Le statut des couples, comme l'a souligné Mme Des Egaulx, ne préjuge pas de leurs capacités affectives comme parents ni des liens qui seront tissés avec l'enfant. La commission des lois invoque l'intérêt de l'enfant mais celui-ci est-il protégé dans les divorces violents ou sordides ? Vous déniez la stabilité du Pacs mais la majorité des enfants naissent hors mariage.

M. Jean-Jacques Hyest, président de la commission. – Ce n'est pas la même chose. Ici il s'agit d'adoption.

M. Roger Madec. – Pourquoi ne pas interdire aux couples non mariés de procréer ?

M. Jean-Jacques Hyest, président de la commission. – Raisonnablement absurde.

M. Roger Madec. – Depuis la loi du 2 mars 2002, les droits et devoirs des parents sont devenus les mêmes, quel que soit le statut conjugal. La sécurité juridique de l'enfant est assurée par l'amendement de M. Michel. Du reste, n'est-ce pas votre gouvernement qui proposait un divorce devant notaire : quelles auraient alors été les garanties pour les enfants ? S'agissant des démarches d'adoption, nous déplorons la ségrégation entre couples mariés et pacsés, au détriment des seconds. Paradoxalement, un homosexuel seul peut engager des démarches d'adoption... Le Pacs ne saurait être un frein à l'adoption.

M. Richard Yung. – Très bien.

A la demande du groupe socialiste, l'article premier est mis aux voix par scrutin public.

Mme la présidente. – Voici les résultats du scrutin :

Nombre de votants	336
Nombre de suffrages exprimés	330
Majorité absolue des suffrages exprimés	166
Pour l'adoption.....	147
Contre	183

Le Sénat n'a pas adopté.

Article additionnel

Mme la présidente. – Amendement n°1 rectifié, présenté par M. Michel et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés.

Après l'article unique, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Après l'article 515-7 du code civil, il est inséré un article additionnel ainsi rédigé :

« Art. ... - Sauf dans les cas de dissolution par le mariage des partenaires entre eux, lorsqu'un ou plusieurs enfants sont nés du couple pacsé, lors de la dissolution du pacte civil de solidarité, le juge aux affaires familiales est obligatoirement saisi afin de statuer selon ce qu'exige l'intérêt de l'enfant sur sa résidence, le montant de la contribution à son entretien et à son éducation et sur les modalités d'exercice de l'autorité parentale. »

M. Jean-Pierre Michel. – En bon élève de la commission des lois, j'écoute ce que disent le rapporteur et les autres commissaires, dont le doyen Gélard ; j'ai donc rectifié mon amendement. Bien souvent, les parents se mettent d'accord dans leur intérêt plutôt que dans celui de l'enfant mais, quand un conflit surgit, ils sont désespérés. J'en reçois, dans ma permanence, auxquels je conseille de saisir le juge aux affaires familiales. Cet amendement répond à un besoin : en cas de dissolution d'un Pacs autrement que par mariage, le juge aux affaires familiales déterminera le statut des enfants. Il y va de leur intérêt : ne pas l'admettre serait hypocrite.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, rapporteur. – Cet amendement qui n'a pas vraiment de rapport avec l'article unique aurait pu être déclaré irrecevable mais nous avons choisi d'en discuter car il propose une avancée et remédie à une insécurité juridique en s'efforçant de répondre à une objection soulevée dans mon rapport. Cependant, cette réponse, trop lacunaire, ne garantit pas aux enfants des couples pacsés une protection similaire à ceux des couples mariés. L'instabilité est en effet plus grande dans les couples pacsés ou chez les concubins. Là, vous ne parlez pas d'enfants adoptés, car vous ne savez pas ce que c'est.

Mme Monique Cerisier-ben Guiga et M. Richard Yung. – On sait !

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, rapporteur. – Ces enfants ont vécu un drame. Il faut leur en éviter un nouveau. Or le dispositif ne définit pas la façon d'assurer le caractère obligatoire de la saisine du juge.

Actuellement, le juge aux affaires familiales est saisi lors du divorce, mais la dissolution du Pacs peut se faire par déclaration, voire unilatéralement. Le Pacs, qui emprunte à la fois au mariage et à l'union libre, n'a pas une destination familiale spécifique et le passage obligatoire devant le juge aux affaires familiales modifiant l'équilibre du Pacs, je crains que ceux qui en ont conclu un ne considèrent cela comme une dénaturation.

M. Jean-Marie Bockel, secrétaire d'État. – Je me range à l'argumentation très complète du rapporteur. Avis défavorable.

M. Jean-Pierre Michel. – Je remercie Mme Des Esgaulx de faire la propagande du Pacs (*sourires*) mais ceux qui l'ont conçu n'ont-ils pas la liberté de le dénaturer ? Il s'agit ici de l'intérêt des enfants lors de la rupture du Pacs. Le reste passe après.

M. Jean-Jacques Hyest, président de la commission. – Vous avez déposé l'amendement à la suite des débats en commission, c'est pourquoi nous avons considéré qu'il fallait l'examiner. Toutefois, il faudra le verser à un débat plus vaste, alimenté par les réflexions du rapport Leonetti. Quelle différence y a-t-il entre un couple pacsé qui a reconnu les enfants et des concubins ? Ils peuvent avoir recours au juge aux affaires familiales. Cependant, le Pacs peut être rompu par déclaration ou unilatéralement. Il faut réfléchir à tout cela pour l'ensemble des enfants nés en dehors du couple marié.

A la demande du groupe UMP, l'amendement n°1 rectifié est mis aux voix par scrutin public.

Mme la présidente. – Voici les résultats du scrutin :

Nombre de votants.....	339
Nombre de suffrages exprimés.....	336
Majorité absolue des suffrages exprimés	169
Pour l'adoption	154
Contre	182

Le Sénat n'a pas adopté.

Mme la présidente. – L'article unique de la proposition de loi ayant été rejeté, je constate qu'il n'y a pas lieu de voter sur l'ensemble.

La proposition de loi n'est pas adoptée.

Renvoi pour avis

Mme la présidente. – J'informe le Sénat que le projet de loi relatif à la répartition des contentieux et à l'allègement de certaines procédures juridictionnelles, dont la commission des lois est saisie au fond, est

renvoyé pour avis, à sa demande, à la commission des affaires étrangères.

Prochaine séance mardi 30 mars 2010, à 14 h 30.

La séance est levée à 20 h 20.

Le Directeur du service du compte rendu analytique :

René-André Fabre

ORDRE DU JOUR

du mardi 30 mars 2010

Séance publique

A 14 HEURES 30

1. Scrutin pour l'élection d'un juge titulaire et d'un juge suppléant à la Cour de justice de la République en remplacement de M. Hubert Haenel et de M. Bernard Saugey.

2. Débat sur la protection des jeunes sur les nouveaux médias.

DE 17 HEURES A 17 HEURES 45

3. Questions cibles thématiques sur « l'éducation et l'ascension sociale ».

A 18 HEURES

4. Désignation des 25 membres de la mission commune d'information sur les conséquences de la tempête Xynthia.

5. Débat sur l'encadrement juridique de la vidéosurveillance.