

COMPTE RENDU ANALYTIQUE OFFICIEL

Mardi 28 avril 2009

QUESTIONS ORALES

HOMMAGE SOLENNEL AU PRÉSIDENT RENÉ MONORY

DÉBAT SUR LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE

DÉBAT SUR L'ADOPTION

SOMMAIRE

MOTION D'ORDRE	1
DÉCÈS D'UN ANCIEN SÉNATEUR	1
FIN D'UNE MISSION TEMPORAIRE.....	1
CMP (Candidatures)	1
COMMISSION SPÉCIALE SUR LE SURENDETTEMENT	1
PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE (Caisses d'épargnes et banques populaires).....	2
DÉPÔT DE RAPPORTS	2
ORGANISME EXTRAPARLEMENTAIRE	2
QUESTIONS ORALES.....	2
<i>Aménagements de l'autoroute A10</i>	2
<i>Accès des personnes handicapées au transport aérien</i>	3
<i>Nuisances aéroportuaires du Bourget</i>	4
<i>Conditions d'interpellation d'un étranger en situation irrégulière</i>	5
<i>Réforme des organisations professionnelles de la pêche maritime</i>	6
<i>Avenir de la justice de proximité en Bretagne</i>	7
<i>Allocation aux adultes handicapés</i>	8
<i>Situation des buralistes</i>	8
<i>Accords collectifs d'entreprise</i>	9
<i>Couverture numérique des zones rurales</i>	10
<i>Législation sur la vigne et le vin</i>	10
<i>Prix à la consommation</i>	11
<i>Entreprises de taille intermédiaire</i>	12
<i>Avenir du site de Romans-Bourg de Péage</i>	13
<i>Thermes nationaux d'Aix-les-Bains</i>	13
<i>Coût des médicaments</i>	15
<i>Projet de fusion des CPAM et CAF du Doubs</i>	16
CMP (Nominations).....	17
HOMMAGE SOLENNEL AU PRÉSIDENT RENÉ MONORY.....	17
DÉBAT SUR LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE	19
DÉBAT SUR L'ADOPTION.....	41

SÉANCE du mardi 28 avril 2009

92^e séance de la session ordinaire 2008-2009

PRÉSIDENCE DE M. JEAN-CLAUDE GAUDIN,
VICE-PRÉSIDENT

SECRÉTAIRE : MME SYLVIE DESMARESCAUX.

La séance est ouverte à 9 h 35.

Le procès-verbal de la séance du 9 avril 2009 est adopté.

Motion d'ordre

M. le président. – Nous entamons aujourd'hui notre deuxième semaine réservée par priorité au contrôle depuis l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions constitutionnelles relatives à l'ordre du jour partagé.

M. le Président du Sénat prononcera cet après-midi à 15 heures un hommage solennel à la mémoire du président Monory, décédé le 11 avril dernier.

De ce fait, dans l'intérêt du débat qui va suivre sur la politique agricole commune et pour permettre d'entendre les réponses de M. Michel Barnier, ministre de l'agriculture et de la pêche, je serais reconnaissant à tous les orateurs de bien vouloir respecter leur temps de parole.

En outre, le nombre des inscrits sur la politique agricole commune nous oblige à prévoir dès maintenant une séance de nuit pour le débat sur l'adoption, qui pourra ainsi se dérouler dans les meilleures conditions possibles.

Enfin, à la demande du Gouvernement et avec l'accord de la commission des finances, nous pourrions commencer notre séance du jeudi 30 avril à 9 heures au lieu de 9 heures 30 afin de débattre sereinement des suites du sommet du G20.

Il en est ainsi décidé.

Décès d'un ancien sénateur

M. le président. – J'ai le regret de vous rappeler le décès de notre ancien collègue Yvon Bourges, qui fut sénateur d'Ille-et-Vilaine de 1980 à 1998 et plusieurs fois ministre de la défense et des forces armées.

Fin d'une mission temporaire

M. le président. – Par lettre en date du 27 avril 2009, M. le Premier ministre a annoncé la fin, à compter du 30 avril 2009, de la mission temporaire confiée à Mme Sylvie Desmarescaux, sénateur du Nord, auprès de M. Martin Hirsch, Haut-commissaire aux solidarités actives contre la pauvreté et Haut-commissaire à la jeunesse, dans le cadre des dispositions de l'article L.O. 297 du code électoral.

Acte est donné de cette communication.

CMP (Candidatures)

M. le président. – M. le Président a reçu de M. le Premier ministre la demande de constitution d'une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi pour le développement économique des outre-mer.

La commission des finances m'a fait connaître qu'elle a procédé à la désignation des candidats qu'elle présente à cette commission mixte paritaire. Cette liste a été affichée et la nomination des membres de cette commission aura lieu conformément à l'article 12 du Règlement.

Commission spéciale sur le surendettement

M. le président. – M. le Président du Sénat a reçu le 22 avril 2009 de M. le Premier ministre le projet de loi portant réforme du crédit à la consommation. Ce projet de loi a été imprimé sous le numéro 364 et distribué.

Avant la suspension de nos travaux en séance publique, nous avons constitué un groupe de travail inter-commissions préfigurant une commission spéciale sur ce projet de loi. La Conférence des Présidents a donné mandat à M. le président du Sénat de proposer au Sénat, en application de l'article 16, alinéa 2, du Règlement, la création de cette commission spéciale.

En outre, cinq propositions de loi traitant du même sujet sont actuellement en instance à la commission des affaires économiques. Nous pourrions les renvoyer à cette commission spéciale afin qu'elle puisse les examiner en même temps que le projet de loi.

Nous pourrions donc inscrire à notre ordre du jour de demain après-midi, mercredi 29 avril, l'examen de cette proposition de création d'une commission spéciale, ainsi que la nomination des membres de cette commission.

Il en est ainsi décidé.

Procédure accélérée (Caisses d'épargne et banques populaires)

M. le président. – Le Gouvernement a informé M. le président du Sénat le 15 avril 2009 qu'il avait engagé en application de l'article 45, alinéa 2, de la Constitution la procédure accélérée sur le projet de loi relatif à l'organe central des caisses d'épargne et des banques populaires, déposé le même jour sur le bureau de l'Assemblée nationale.

Dépôt de rapports

M. le président. – M. le Premier ministre a transmis au Sénat, en application de l'article 6 de la loi du 4 février 2009 de finances rectificative pour 2009, le premier rapport semestriel au Parlement sur la mise en œuvre du plan de relance.

M. le Premier ministre a également transmis au Sénat, en application de l'article 67 de la loi du 9 décembre 2004 de simplification du droit, le rapport sur l'application de la loi du 20 août 2008 portant rénovation de la démocratie sociale et réforme du temps de travail, ainsi que le rapport sur la mise en application de la loi du 4 août 2008 de modernisation de l'économie.

Le premier a été transmis à la commission des finances, le deuxième à la commission des affaires sociales et le troisième aux commissions des affaires économiques, des affaires sociales, des finances et des lois. Tous trois seront disponibles au bureau de la distribution.

Acte est donné du dépôt de ces trois rapports.

Organisme extraparlamentaire

M. le président. – J'informe le Sénat que M. le Premier ministre a demandé au Sénat de bien vouloir procéder à la désignation d'un sénateur appelé à siéger en qualité de membre suppléant au sein du Conseil national du bruit.

Conformément à l'article 9 du Règlement, j'invite la commission des affaires sociales à présenter une candidature. La nomination au sein de cet organisme extraparlamentaire aura lieu ultérieurement, dans les conditions prévues par l'article 9 du Règlement.

Questions orales

M. le président. – L'ordre du jour appelle les réponses du Gouvernement à dix-sept questions orales.

Aménagements de l'autoroute A10

M. Dominique Leclerc. – Je souhaite attirer l'attention de M. le ministre sur l'urgence d'apporter plusieurs aménagements à l'autoroute A10 en Touraine. L'A10 est l'un des axes du corridor atlantique qui relie l'Europe du Nord au Sud-ouest et à la péninsule ibérique.

La mise en service des autoroutes A28 et A29 entre Abbeville et Tours a décongestionné en région parisienne l'axe A1-A10. Les seuls points de blocage qui subsistent sont concentrés dans le département de l'Indre-et-Loire. La conjonction des autoroutes A10 et A28 dans la ville de Tours provoque un trafic de plus de 72 000 véhicules par jour. Malgré une limitation de vitesse à 90 kilomètres par heure, la traversée de Tours reste extrêmement dangereuse du fait de l'intensité du trafic et du nombre de camions. Le contournement de la ville est une nécessité. Il ne peut se faire que par l'Est de l'agglomération : c'est le projet de l'A10 bis.

En outre, l'autoroute A10 entre Tours et Poitiers comporte deux fois deux voies et supporte un trafic moyen de près de 35 000 véhicules par jour dont 7 500 poids lourds. Ces chiffres sont proches de ceux de la section Orléans-Tours qui a été élargie à deux fois trois voies. Il m'apparaît indispensable d'élargir de la même façon la section Tours-Poitiers.

Les collectivités locales sont actuellement consultées sur le prolongement de la ligne TGV au sud de Tours. Les populations concernées considèrent que l'élargissement de l'A10 et le prolongement de la LGV doivent être réalisés simultanément.

Il est impératif et urgent que l'État reprenne l'initiative dans le cadre de l'élaboration du schéma national des infrastructures. Ces projets sont déterminants pour la réussite du plan de relance gouvernemental, compatibles avec les objectifs du Grenelle de l'environnement et indispensables pour la sécurité de nos concitoyens.

M. Hubert Falco, secrétaire d'État chargé de l'aménagement du territoire. – Votre question me donne l'occasion de faire le point sur l'état du réseau autoroutier en Indre-et-Loire.

L'autoroute A10 appartient à l'un des deux grands axes routiers de communication entre l'Espagne et le Nord de l'Europe. De ce fait, elle draine un important trafic international de poids lourds, en particulier sur sa section Tours-Poitiers exploitée par la société Cofiroute. Au Sud de Tours, l'élargissement de l'autoroute A10 à deux fois trois voies n'est pas inscrit dans le contrat de concession de Cofiroute. Sur cette section, le trafic approche aujourd'hui en moyenne 30 000 véhicules ; or on considère qu'il faut envisager l'élargissement à deux fois trois voies d'une autoroute lorsque le trafic atteint 35 000 véhicules par jour.

En outre, la construction prochaine du tronçon commun entre Tours et Bordeaux de la ligne à grande vitesse Sud Europe Atlantique laisse à penser que le trafic évoluera.

Je souhaite donc que des études de faisabilité soient engagées au titre du prochain contrat de plan avec la société concessionnaire, ce qui ne préjuge en rien la décision finale : l'élargissement de l'autoroute serait techniquement très complexe et, ce qui n'est pas négligeable par les temps qui courent, d'un coût fort élevé.

En principe, les travaux réalisés dans le cadre d'une concession doivent être financés par l'entreprise titulaire du contrat, laquelle n'a d'autre ressource en l'occurrence que le produit des péages. L'augmentation de ceux-ci serait-elle supportable par l'utilisateur ?

La logique du Grenelle de l'environnement tend en outre à encourager le report modal. Or l'élargissement de l'A10, en apportant des gains substantiels de capacité, entrerait en concurrence directe avec le fret ferré, notamment l'autoroute Atlantique éco-fret. C'est pourquoi l'opportunité de cet élargissement ne semble pas démontrée.

En revanche, le trafic de l'autoroute pourrait gagner en fluidité. Un projet est à l'étude dans le cadre du volet autoroutier du plan de relance de l'économie, sachant que l'on devrait engager rapidement l'élargissement de la section comprise entre Chambray-les-Tours et la jonction avec l'autoroute A85. Le contournement autoroutier de Tours fait problème ; je connais bien la sensibilité des Tourangeaux sur ce sujet, comme j'en mesure la complexité, puisqu'il faudrait traverser la Loire, dans une zone classée au patrimoine mondial de l'Unesco. Cette question doit être traitée dans le cadre de l'engagement n°14 du Grenelle et du schéma national des infrastructures de transport prévu par la loi de programme de mise en œuvre. Dans son volet développement, ce schéma traduira la pertinence des projets au regard des principes de planification déclinés par le projet de loi Grenelle. Les projets seront définitivement retenus après un examen en fonction de critères et d'indicateurs caractérisant les territoires traversés et l'évaluation de leurs impacts environnementaux, économiques et sociaux. Cette revue générale des projets est lancée. Le contournement de Tours y est soumis. Le Gouvernement se fixe l'objectif d'approuver le schéma à l'automne 2009, après avis de l'autorité environnementale, du comité de suivi du Grenelle et du Parlement. C'est donc seulement à cet horizon qu'il sera possible de préciser les conditions de poursuite de ce projet, étant entendu qu'il devra faire l'objet d'un contrat autonome attribué après mise en concurrence.

M. Dominique Leclerc. – L'A10 *bis* est inscrite au contrat de plan depuis 1995 ! Ce projet a déjà trop tardé : c'est une question de sécurité. Comment

voulez-vous que les automobilistes ralentissent aussi brutalement qu'on le leur demande à l'entrée de Tours ? La circulation sur l'A10 est rendue dangereuse par le très grand nombre de poids lourds, et ce n'est pas la nouvelle ligne à grande vitesse qui résoudra tous les problèmes du fret tant la ligne actuelle est déjà encombrée.

L'élargissement de l'autoroute s'impose déjà, je le répète, pour des raisons de sécurité.

Accès des personnes handicapées au transport aérien

Mlle Sophie Joissains. – Le 26 juillet 2008, le règlement européen concernant les droits des personnes handicapées et des personnes à mobilité réduite lorsqu'elles font des voyages aériens est entré pleinement en vigueur. Ce texte vise à limiter les pratiques indirectes de discrimination adoptées par certaines compagnies aériennes à l'égard des personnes handicapées.

Or la France tolère que certains passagers handicapés subissent des contraintes insupportables à l'embarquement dans des avions français, sur des aéroports français, telles que l'obligation d'arriver deux heures avant un vol domestique ou celle d'être accompagné par une personne valide qui doit naturellement payer un billet supplémentaire. Tout cela sous couvert de raisons de sécurité qui ne semblent pas être un problème pour les autres compagnies aériennes, utilisant les mêmes aéroports. D'après Air France elle-même, plusieurs dizaines de milliers de candidats au voyage n'ont pu se faire établir un billet par la compagnie parce qu'ils étaient handicapés.

Quelle est la position du Gouvernement sur cette atteinte insupportable à l'une des libertés fondamentales garanties par les traités européens, celle de la libre circulation des personnes ?

M. Hubert Falco, secrétaire d'État chargé de l'aménagement du territoire. – L'Union européenne s'intéresse en effet de près aux droits des passagers aériens et à la qualité des services qui leur sont rendus. Le règlement européen du 5 juillet 2006 constitue une nouvelle avancée en la matière. Depuis le 26 juillet 2007, les compagnies aériennes, leurs agents ou les organisateurs de voyages ne peuvent plus refuser une réservation ou un embarquement à une personne handicapée ou à mobilité réduite en raison de son handicap, sauf pour des motifs de sécurité. Depuis le 26 juillet 2008, toute personne handicapée qui s'est signalée 48 heures à l'avance bénéficie d'une assistance gratuite adaptée, dans tous les aéroports de l'Union européenne et à bord des avions. A charge pour les aéroports d'organiser cette assistance.

Le gouvernement français et la Commission européenne suivent avec un intérêt tout particulier la mise en œuvre de ce règlement. En France, la mission

du droit des passagers, au sein de la direction générale de l'aviation civile, intervient auprès des exploitants d'aéroports, tandis que la sous-direction du tourisme au sein du ministère de l'économie intervient auprès des organisateurs de voyages. Bien entendu, nous n'avons pas attendu la mise en œuvre effective du règlement pour faire connaître les nouveaux droits et obligations des différentes parties et vérifier que tous les aéroports, y compris les plus petits, se sont organisés pour être en mesure d'appliquer le règlement dès son entrée en vigueur. Nous continuons de travailler en étroite collaboration avec les organisations professionnelles du transport aérien et des aéroports. Le 27 mars, nous avons demandé au conseil national de la qualité en aéroport de préparer un bilan des difficultés rencontrées. Le décret du 22 décembre 2008 a instauré un régime de sanctions administratives à l'encontre des aéroports, compagnies ou organisateurs de voyages qui ne respecteraient pas les obligations du règlement. Ces amendes peuvent atteindre 7 500 euros, et 15 000 euros en cas de récidive dans un délai d'un an.

Mlle Sophie Joissains. – Je prends note de ces précisions et j'en ferai part aux associations qui m'ont saisie du problème.

Nuisances aéroportuaires du Bourget

Mme Nicole Bricq. – J'attire votre attention, monsieur le ministre, sur les dysfonctionnements qui caractérisent l'action de l'État dans la lutte contre les nuisances occasionnées par l'aéroport du Bourget. Dédié à l'aviation d'affaires, cet aéroport compte 70 000 mouvements par an, qui survolent 800 000 personnes selon l'Acnusa (Autorité de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires). Comme il ne fait pas partie des dix plus grands aéroports français, il n'est pas soumis au même contrôle que les autres par l'Acnusa.

Toutefois, à l'initiative du préfet de région, une commission informelle de concertation avait été constituée, le 3 avril 2002, afin d'élaborer une charte de l'environnement ainsi qu'un avant-projet de plan d'exposition au bruit, en vue de permettre la constitution d'une commission consultative de l'environnement en bonne et due forme. Cette commission informelle s'est réunie le 4 juin 2003 ; des groupes de travail se sont mis en place autour des thèmes suivants : mesures de bruit, évolution et structure du trafic, évolution de l'activité de l'aérodrome.

L'Acnusa a demandé dès 2003 que le plan d'exposition au bruit soit approuvé avant le 31 décembre 2005, comme cela avait été fait pour l'aéroport de Montpellier, également placé hors du champ de ses compétences. Mais l'État n'a pas suivi cette recommandation et des élus dont les communes sont exposées au bruit s'en sont émus.

Le préfet de Seine-Saint-Denis, coordonnateur pour les départements concernés, a indiqué au maire de Villeparisis, en Seine-et-Marne, par un courrier du 8 décembre 2005, qu'un avant-projet de plan d'exposition au bruit était en cours d'élaboration et devait déterminer les communes appelées à siéger au sein de la commission consultative de l'environnement de l'aérodrome du Bourget.

Depuis, les communes de Seine-et-Marne semblent être laissées pour compte : la municipalité de Villeparisis n'a ainsi jamais été conviée ni informée des travaux de la commission informelle chargée de réaliser cet avant-projet de plan d'exposition au bruit, tandis que la municipalité de Mitry-Mory a été associée, dans un premier temps, aux groupes de travail mais, à la suite du changement de préfet en Seine-Saint-Denis en 2006, la concertation a été interrompue.

Pour quelles raisons aucun plan d'exposition au bruit n'a-t-il encore été approuvé alors qu'il permettrait enfin de créer une commission consultative de l'environnement ? Quand et comment le Gouvernement entend-il associer l'ensemble des communes concernées par les nuisances causées par les couloirs aériens réservés à l'aéroport du Bourget ?

M. Hubert Falco, secrétaire d'État chargé de l'aménagement du territoire. – Le maintien d'une activité importante sur l'aéroport du Bourget, plateforme dédiée à l'aviation d'affaires, est fondamental pour Paris et sa région. Malgré les quelque 64 500 mouvements enregistrés en 2008 sur cet aéroport, ce dernier ne fait pas partie des aéroports pour lesquels l'Acnusa dispose d'une compétence étendue. En effet, les avions d'affaires, beaucoup plus légers que les avions de ligne, font moins de bruit et l'aéroport ne répond pas aux critères prévus, à savoir au moins 20 000 mouvements annuels d'aéronefs de plus de 20 tonnes de masse maximale au décollage.

Pour autant, une commission informelle de concertation a été instaurée et une charte du développement durable ainsi qu'un projet de plan d'exposition au bruit sont en cours d'élaboration.

Compte tenu de l'intérêt qu'il y a à poursuivre ces travaux dans les meilleures conditions, le moment est venu de doter l'aéroport du Bourget d'une commission consultative de l'environnement et d'un plan d'exposition au bruit. M. Bussereau va donc demander au préfet de la région Ile-de-France de mettre en place ladite commission, ce qui permettra à l'ensemble des élus et des personnes intéressées de s'exprimer dans le cadre réglementaire prévu.

Cette future commission se prononcera sur les suites à donner au projet de charte élaboré en 2007, puis sur le futur plan d'exposition au bruit.

Mme Nicole Bricq. – Il n'est jamais trop tard pour bien faire ! Je note tout de même que nous avons

perdu quatre ans. Il faut maintenant que le secrétaire d'État aux transports soit proactif...

M. Hubert Falco, secrétaire d'État. – Bien sûr !

Mme Nicole Bricq. – ...afin que les autorités préfectorales agissent enfin. Même s'ils sont plus légers, les avions d'affaires font quand même du bruit au décollage et à l'atterrissage et ils survolent des zones urbaines densément peuplées. La crise économique va probablement réduire le nombre de rotations, mais les nuisances demeureront et seront toujours lourdes à supporter.

Conditions d'interpellation d'un étranger en situation irrégulière

Mme Éliane Assassi. – Le 3 février, alors qu'elle se rendait à la caisse d'assurance maladie de l'Yonne sur convocation pour retirer son attestation d'aide médicale d'État (AME), une personne de nationalité angolaise s'est fait arrêter dans les locaux de cette caisse après avoir été dénoncée par un des employés qui avait contacté la préfecture afin de vérifier l'identité du bénéficiaire. Placé en rétention, l'intéressé a été libéré après plusieurs jours en raison de son état de santé.

Une telle pratique est inacceptable : les caisses d'assurance maladie sont au cœur du dispositif d'accès aux soins, elles sont en charge d'un service public et assurent la gestion des différentes couvertures maladie. Elles doivent également conseiller les personnes en situation irrégulière et les mettre en mesure d'accéder à la couverture santé à laquelle elles ont droit. En outre, l'AME répond en priorité à des impératifs de santé publique.

L'arrestation de cette personne étrangère dans les locaux d'une caisse d'assurance maladie est un fait très grave. Elle a eu lieu en violation des missions de protection de la santé publique des caisses d'assurance maladie, du secret professionnel, des règles de justification de l'identité en matière d'AME et de la loyauté la plus élémentaire envers les assurés et les usagers. Ce cas n'est, hélas !, pas isolé : le 18 mars, un Angolais de 40 ans, père de famille, a été arrêté à l'hôpital de Lagny en Seine-et-Marne, expulsé vers le Congo, puis ramené en France où il a été finalement libéré. Sans doute existe-t-il de nombreuses situations similaires que nous ignorons.

En tout état de cause, les dénonciations de sans-papiers aux guichets des services publics par des personnes qui sont précisément chargées de les accueillir ne doivent pas se généraliser. Les employés des services publics ne sont pas les auxiliaires des forces de l'ordre qui ont des objectifs chiffrés à atteindre en matière d'expulsion du territoire. Cette politique du chiffre conduit à considérer comme des délinquants non seulement les étrangers en situation irrégulière mais également les personnes qui, par

humanité, les aident de façon désintéressée et se retrouvent poursuivies pour « délit de solidarité ».

Quelle est la position du Gouvernement face à ce détournement des missions des caisses d'assurance maladie ? Va-t-il mettre un terme à ces arrestations sauvages de sans-papiers, notamment dans les lieux de soins et d'accès aux soins ?

M. Hubert Falco, secrétaire d'État chargé de l'aménagement du territoire. – Je tiens tout d'abord à excuser mon collègue Éric Besson qui est en déplacement et qui regrette de ne pouvoir vous répondre en personne.

Avant de répondre sur le fond à votre question, je dois tout d'abord rétablir dans leur vérité les faits qui se sont déroulés le 3 février dans les locaux de la caisse primaire d'assurance maladie d'Auxerre, et qui ne sont pas tels que vous les relatez : cet étranger de nationalité angolaise n'a pas été dénoncé parce qu'il était en situation irrégulière sur notre territoire. Comment cela serait-il d'ailleurs concevable alors que les caisses primaires d'assurance maladie reçoivent les personnes démunies en situation irrégulière pour leur permettre d'obtenir l'AME ? Conformément à l'article L. 251-1 du code de l'action sociale et des familles, les bénéficiaires de cette aide sont des personnes de nationalité étrangère qui résident en France de façon ininterrompue depuis plus de trois mois mais qui ne disposent pas d'un titre de séjour et dont les ressources annuelles ne dépassent pas le plafond applicable pour l'admission à la couverture maladie universelle.

Cet étranger s'est fait remarquer en produisant des papiers d'identité dont l'authenticité apparaissait douteuse : un passeport original périmé et la copie d'un passeport en cours de validité avec des photos et des dates de naissance discordantes. Or, la réglementation prévoit que tout demandeur de l'AME ou de la CMU doit justifier de son identité au moyen d'un passeport, d'une carte nationale d'identité ou de tout autre document officiel traduit, livret de famille ou acte de naissance. Lorsque le demandeur n'est pas en mesure de justifier de son identité, la CPAM fait des recherches pour retrouver l'identité de la personne concernée. L'agent d'Auxerre a donc, à bon droit, téléphoné à la préfecture de l'Yonne pour que soit vérifiée la bonne identité du demandeur à partir des seuls documents présentés. Les vérifications faites par les agents de la préfecture ont ainsi mis en évidence que l'intéressé faisait l'objet d'une fiche de recherche et qu'il était connu sous des noms différents par la police judiciaire et la police aux frontières pour vols simples ou aggravés, violences volontaires et infractions à la législation sur l'immigration.

Ce n'est donc pas l'agent de la CPAM qui a demandé à la police nationale de venir interpellé cette personne mais bien le service des étrangers de la préfecture qui a téléphoné au commissariat d'Auxerre.

Cela étant précisé, je vous certifie que cette personne, malgré le fait qu'elle persiste à rester en situation irrégulière depuis 2005 sur notre territoire, a été traitée conformément aux dispositions réglementaires, déontologiques et médicales qui encadrent les procédures de contrôle, de garde à vue et de placement en centre de rétention administrative.

Il a pu voir un médecin par trois fois lors de sa garde à vue et au centre de rétention. Ensuite, le médecin inspecteur de la santé publique de l'Essonne a indiqué qu'il devait bénéficier de soins en France pendant douze mois car il ne pouvait accéder à un traitement approprié dans son pays d'origine. Sur instruction immédiate de la préfecture, il a pu quitter sans difficulté le centre de rétention administrative.

Cette interpellation dans les locaux d'une caisse primaire d'assurance maladie n'est donc pas contraire aux missions de protection de la santé publique, aux règles du secret professionnel et au devoir de loyauté de ce service public envers les assurés et les usagers. Ce cas isolé ne saurait être associé à une dérive ou à un détournement des missions des caisses, très attentives au risque de fraude.

Mme Éliane Assassi. – Votre réponse montre que vous êtes sur la défensive. Vous évoquez les procédures normales dans le cadre d'une vérification d'identité, mais ce qui s'est passé dans les locaux d'un service public est inadmissible. Il ne s'agit pas d'un cas isolé : je pourrais dresser une liste de faits semblables, y compris des arrestations survenues dans les files d'attente devant les préfectures. Nous avons un désaccord de fond.

Réforme des organisations professionnelles de la pêche maritime

M. Daniel Laurent. – Les comités locaux sont les interlocuteurs privilégiés des politiques d'orientation de la pêche. Le rapport sur la réforme des organisations professionnelles de ce secteur, remis en mai 2008 par le conseiller d'État Paul Roncière, les a jugés trop nombreux par rapport aux 5 000 entreprises concernées. Il faudrait donc conforter les pouvoirs du comité national aux dépens des comités locaux, appelés à se regrouper.

Le groupe de travail chargé de proposer un texte organisant la réforme a retenu deux modèles d'organisation. Selon le premier, l'échelon local deviendrait optionnel, les comités régionaux conservant la possibilité de créer des comités départementaux ou interdépartementaux. L'élection des représentants des chefs d'entreprise ainsi que la représentation paritaire des salariés et des employeurs seraient abandonnées. Le second modèle limite les modifications : la personnalité morale des comités serait maintenue aux trois niveaux, les comités régionaux pouvant déléguer certaines compétences aux comités départementaux.

Les deux propositions prévoient la création de comités au niveau régional ou interrégional ; l'instauration de comités de façade est écartée au profit d'un découpage territorial cohérent avec le ressort des collectivités territoriales. Il semble pourtant que le Gouvernement s'oriente vers la création de comités de façades. Les professionnels de la pêche, favorables aux évolutions nécessaires à la réalisation d'économies d'échelle, souhaitent que le maillage territorial de proximité, seul garant de la défense des intérêts des pêcheries, demeure. Monsieur le ministre, quelles sont les orientations du Gouvernement en la matière ?

M. Hubert Falco, secrétaire d'État chargé de l'aménagement du territoire. – Je vous prie d'excuser l'absence de Michel Barnier, ministre de l'agriculture et de la pêche. Ce secteur, dont l'organisation professionnelle a été prévue par la loi du 2 mai 1991, doit relever plusieurs défis : écologique, avec la raréfaction de la ressource halieutique, gérée au plan communautaire ; économique, avec une forte dépendance au gazole et l'entrée de produits extracommunautaires à des prix mondiaux ; social, du fait de la dangerosité d'un métier dont l'attractivité doit être renforcée.

Nombre de réponses à ces défis seront apportées au niveau communautaire. Sous la présidence française, en septembre 2008, un vaste chantier a été initié pour réformer la politique commune des pêches. Dans ce cadre, la Commission a présenté jeudi dernier son Livre vert au Conseil. Au niveau national, le ministre de l'agriculture et de la pêche a mis en œuvre début 2008 un plan ambitieux, en quinze mesures, pour une pêche durable et responsable, plan dont la réalisation se fera sur deux ans au lieu des trois initialement envisagés.

Dans ce cadre, l'organisation professionnelle, dont le rapport Roncière nous a montré l'inadaptation, sera modernisée. Les projets à l'étude visent à réduire le nombre de structures en privilégiant la synergie et la mutualisation, à adapter les missions entre les échelons territoriaux et à clarifier le rôle des organisations de producteurs et des comités pour la gestion de la ressource. Deux visions se sont dégagées pour la gouvernance professionnelle, l'une prévoyant une réforme profonde, l'autre, plus limitée. Ces deux modèles sont compatibles avec les missions des comités au niveau régional et national, qui donnent un avis à l'autorité compétente, préfectorale ou ministérielle, sur la gestion des pêcheries. Dans les deux cas, le maillage territorial de proximité reste possible : optionnel dans le premier, obligatoire dans le second. Il revient à la profession d'en débattre.

Le maintien d'un échelon local, de proximité, est indispensable. Il faut déterminer le maillage territorial, départemental ou interdépartemental, qui assure les liens avec le littoral sans en rester à la situation actuelle où une révision de la loi est nécessaire pour fusionner deux comités départementaux. Une

organisation en façade a effectivement été évoquée, en miroir de celle envisagée par l'État pour ses services déconcentrés. Les professionnels lui préfèrent le dialogue avec les régions compétentes pour l'action économique. On ne s'oriente donc pas vers une telle organisation en façade : une large concertation sera menée d'ici le second semestre sur ces projets, avant leur intégration dans un projet législatif qui fera lui aussi l'objet de discussions.

M. Daniel Laurent. – Je vous remercie très sincèrement pour votre réponse. Selon l'adage, on ne gère bien que de près : pour faire face aux défis évoqués, il faut tenir compte des souhaits des professionnels de la pêche et maintenir un maillage territorial de proximité.

Avenir de la justice de proximité en Bretagne

Mme Jacqueline Chevé. – Je souhaite appeler l'attention de Mme la garde des sceaux sur l'avenir des tribunaux d'instance de Loudéac, de Pontivy et de Ploërmel, situés dans les départements des Côtes-d'Armor et du Morbihan. Ces trois tribunaux permettent un accès au service public de la justice à une population de plus de 250 000 justiciables, répartis sur près de 180 communes. Ils assurent une activité juridictionnelle conséquente : en 2006, les trois juridictions ont traité plus de 1 300 affaires civiles et près de 900 affaires pénales.

Ces tribunaux d'instance assurent un lien indispensable avec nos concitoyens les plus vulnérables et les plus exposés aux accidents de la vie, économiques ou sociaux : problèmes de surendettement, de saisie sur salaire, de départage prud'homal, d'expulsion locative, de logement indécent, d'impayés et, bien entendu, de tutelle et de curatelles. Ces tribunaux permettent aussi au délégué du procureur, au juge des enfants, à la protection judiciaire de la jeunesse ou encore aux associations d'aide aux victimes, de tenir des permanences régulières.

Le décret du 30 octobre 2008 entérine cependant la suppression de ces trois juridictions au 1^{er} janvier 2010, ce qui fera du Centre Bretagne un désert judiciaire, condamnant encore un peu plus des territoires menacés par la fuite de la jeunesse, par la diminution des emplois tertiaires et par la disparition des services publics. La suppression de ces trois tribunaux serait dramatique pour une partie de la population à revenus très modestes, déjà fragilisée par un environnement économique difficile, et qui se sentirait, une fois de plus, une fois de trop, reléguée par l'État au rang de citoyens de second ordre. En Centre Bretagne où les transports en commun ne sont pas suffisamment développés, les justiciables n'auront pas tous les moyens de se déplacer à Saint-Brieuc, Lorient ou à Vannes.

En défendant une justice de proximité, fondée sur un maillage efficace du territoire, c'est le rôle de l'État

que je défends. Avec un tribunal qui disparaît, c'est le symbole de la justice qui s'en va, c'est aussi la représentation de l'État de droit qui quitte un territoire. Ne serait-il pas opportun de conserver un service de justice de proximité en Centre Bretagne, à l'instar de ce qui a été fait dans le domaine hospitalier par la création du huitième secteur sanitaire breton ? Ne pourrait-on relancer le dialogue avec les élus locaux pour réfléchir ensemble au meilleur moyen de maintenir le service public de la justice sur ce territoire ?

M. André Santini, secrétaire d'État chargé de la fonction publique. – Je vous prie d'excuser l'absence de Mme Dati qui m'a prié de la remplacer.

La réforme de la carte judiciaire était nécessaire pour améliorer le fonctionnement des juridictions. Il importait de prévoir des implantations ayant une activité suffisante pour garantir la qualité de la réponse judiciaire, tout en assurant la continuité du service public de la justice.

Or, la faible activité des tribunaux d'instance de Loudéac, Ploërmel et Pontivy -respectivement 336, 436 et 547 affaires civiles nouvelles par an en moyenne sur 2004-2006- ne justifiait l'emploi d'un magistrat à temps plein dans aucune de ces juridictions. Leur regroupement en une seule juridiction n'était pas non plus possible car ils relèvent de trois tribunaux de grande instance différents. C'est pourquoi le décret du 30 octobre 2008 prévoit qu'ils seront regroupés respectivement avec les tribunaux d'instance de Saint-Brieuc, Vannes et Lorient.

Mme la garde des sceaux vous assure néanmoins de son souci de préserver l'accès de nos concitoyens à la justice. La réforme de la carte judiciaire s'accompagne donc d'une réflexion sur la meilleure façon de maintenir un accès au droit et à la justice de proximité. En particulier, ses services examinent la possibilité de bornes interactives qui, par le biais d'une visioconférence, mettront le justiciable en relation avec un interlocuteur spécialisé de la juridiction compétente. En outre, compte tenu du nombre de dossiers de tutelle ouverts annuellement dans les trois tribunaux d'instance du Centre Bretagne, qui représentent 40 à 50 % des affaires nouvelles, l'article 1235 du code de procédure civile relatif aux déplacements des juges des tutelles s'appliquera pour éviter aux majeurs protégés d'avoir à se déplacer à Saint-Brieuc, Vannes ou Lorient. En Bretagne comme ailleurs, ces réformes répondront à l'attente des Français de voir améliorer le fonctionnement de notre justice.

Mme Jacqueline Chevé. – Cette réponse ne me satisfait pas : avec ces bornes ou ces points d'accès au droit, c'est le service minimum de la justice qu'on assure. Et les territoires ruraux sont toujours les délaissés des réformes de l'État.

Allocation aux adultes handicapés

M. Jean-Pierre Chauveau. – Une des avancées principales de la loi de février 2005 fut de rompre avec la logique de l'assistance dans laquelle les politiques publiques en faveur des personnes handicapées étaient confinées. En effet, l'autonomie financière de ces personnes est inséparable de la politique de l'emploi qui leur est appliquée.

Doit-on considérer les titulaires de l'AAH (Allocation adulte handicapé), et des allocations complémentaires, comme ayant vocation à rester inactifs, ou faut-il favoriser leur accès à un emploi -même partiel- pour ceux qui le peuvent ? Lorsque ces titulaires de l'AAH disposent d'un logement autonome, ils peuvent obtenir, sous certaines conditions, soit un complément de ressources, soit une majoration pour la vie autonome. Mais ces compléments ne sont versés qu'en l'absence d'activité professionnelle. Pourtant, certaines personnes handicapées peuvent exercer temporairement des activités rémunératrices sans que celles-ci constituent -ni par leur objet, ni par leur durée- une réelle activité professionnelle.

Il ne s'agit pas, évidemment, de permettre un cumul sans condition ni progressivité qui irait à l'encontre de l'objet des allocations complémentaires, mais de tolérer une certaine souplesse en atténuant l'effet coupe-rete. Les personnes concernées pourraient ainsi utilement tester leurs capacités de retour à l'emploi et bénéficier de revenus complémentaires. Il est donc regrettable que les critères relatifs à l'absence de revenus d'activité écartent injustement du bénéfice des compléments les personnes handicapées qui font l'effort de tenter une insertion professionnelle.

Pour les personnes lourdement handicapées, la probabilité de parvenir à occuper un emploi est faible, mais elle doit être encouragée. De même, réserver les compléments aux personnes qui perçoivent l'AAH à taux normal revient à exclure de leur bénéfice toute personne qui perçoit un revenu d'activité suffisant pour déclencher la dégressivité de cette allocation.

Je souhaiterais qu'on étudie la possibilité d'assouplir les conditions d'obtention des allocations complémentaires. Ne pourrait-on appliquer un barème dégressif ou instituer une franchise ?

M. André Santini, secrétaire d'État chargé de la fonction publique. – En l'absence de ma collègue, Valérie Létard, qui vous prie de bien vouloir l'excuser, je vous confirme que l'absence d'activité professionnelle est en effet l'une des conditions d'accès aux compléments d'allocation adulte handicapé. Cette condition, posée par la loi du 11 février 2005, vise -et c'est légitime- à concentrer le soutien financier de la solidarité nationale sur les personnes que leur handicap empêche de façon durable, et parfois définitive, d'accéder à l'emploi. C'est pourquoi ces compléments d'AAH permettent de porter les ressources de la personne handicapée jusqu'à

80 % du Smic net. C'était un engagement fort du Gouvernement en 2005 et il a, depuis, toujours été tenu.

Néanmoins, le Gouvernement entend votre préoccupation de ne pas exclure du soutien de la solidarité nationale les personnes qui, compte tenu de la nature de leur handicap, ne peuvent qu'exercer une activité très réduite ou occasionnelle. Aujourd'hui, la loi permet déjà de cumuler revenu du travail et allocation, de façon à ce que l'accès à l'emploi soit toujours bénéfique à la personne handicapée, même pour des activités réduites.

Ce mécanisme, nous avons voulu l'améliorer encore, dans le cadre du Pacte pour l'emploi des personnes handicapées, annoncé le 10 juin dernier par le Président de la République. Ainsi, depuis le 1^{er} janvier 2009, exercer une activité même très réduite ne conduit plus à supprimer l'AAH des personnes présentant un taux d'incapacité compris entre 50 % et 80 %. En outre, nous allons simplifier et rendre plus avantageux le mécanisme de cumul entre allocation et salaire, en tenant notamment compte des personnes qui travaillent à temps très partiel : ainsi, en dessous de 0,4 Smic, on ne tiendra compte que de 20 % de la rémunération pour le calcul de l'AAH.

Pour éviter de pénaliser ceux dont l'activité est occasionnelle en tenant compte de salaires devenus inexistant, l'allocation sera recalculée chaque trimestre.

Enfin, la réforme de l'AAH, annoncée par le Président de la République le 10 juin dernier, vise à attribuer prioritairement les compléments d'AAH aux personnes dans l'incapacité de travailler. Monsieur Chauveau, la difficulté que vous soulevez -Mme Létard y veillera- sera examinée par le groupe d'experts chargé de proposer l'outil d'évaluation de l'employabilité de la personne handicapée, qui rendra ses premières conclusions cet été.

M. Jean-Pierre Chauveau. – Monsieur le ministre, je vous remercie de cette réponse qui, je l'espère, satisfera les associations qui m'ont contacté.

Situation des buralistes

Mme Anne-Marie Escoffier. – Comme d'autres sénateurs, j'ai été saisie par la Confédération des buralistes du problème posé par la fin de leur monopole, instauré en 1776, sur la distribution des jeux, avec la possibilité accordée aux grandes et moyennes surfaces de proposer des jeux de grattage.

Après que le décret du 15 novembre 2006 a définitivement interdit de fumer dans les lieux publics, le chiffre d'affaires des buralistes a brutalement chuté -chacun l'a constaté dans son département. A cela s'ajoute l'effet des multiples campagnes de prévention contre le tabac, dont je ne conteste en rien la légitimité, et des hausses successives du prix de ce produit. Dans cette situation, la fin du monopole des

jeux suscite la légitime inquiétude des buralistes. Dans nos villages désertés, ces commerces, dont les revenus baissent inexorablement, restent l'un des derniers lieux où se cultive la sociabilité. Aujourd'hui, la distribution des jeux représente 71 % du chiffre d'affaires de 85 % du réseau. Qu'advient-il lorsque les consommateurs pourront jouer directement sur le net ou s'approvisionner dans la grande et moyenne distribution ? La nouvelle implantation de la distribution des jeux dans le seul département de l'Aveyron, qui fait la part belle aux grandes et moyennes surfaces, augure mal de l'avenir des buralistes.

Que compte faire le Gouvernement pour pérenniser la profession de buraliste après la privatisation de la Française des Jeux ? Comment leur assurer une rémunération honnête, signe de la reconnaissance de leur rôle de réseau référent ? Enfin, comment lutter contre l'addiction des plus faibles aux jeux lorsque le net, les grandes surfaces ou les sociétés agréées, dont certaines implantées dans des paradis fiscaux et juridiques, transformeront ce secteur en une jungle où seul comptera désormais le profit ? Monsieur le ministre, je vous remercie de votre réponse, très attendue par la profession.

M. André Santini, secrétaire d'État chargé de la fonction publique. – Madame, je vous prie d'excuser l'absence de M. Woerth, retenu ce matin, qui me donne l'occasion de m'exprimer sur un thème que j'apprécie beaucoup... Pour soutenir les 29 000 débitants de tabac après l'interdiction de fumer dans les lieux publics, M. Woerth a signé avec la Confédération des buralistes un second contrat d'avenir pour la période 2008-2011 qui reconduit l'intégralité des aides, soit 160 millions, dont 75 destinés à améliorer les revenus des buralistes. Au reste, malgré la diminution de la consommation de tabac, les revenus des buralistes ont augmenté de 39 % entre 2002 et 2008 ; ils sont passés de 29 700 euros à 40 575 euros par an et par buraliste. L'avenir des buralistes, le ministre y a insisté, passe également par une diversification de leurs activités. Ainsi leur a-t-on confié la vente du nouveau timbre dématérialisé permettant à un automobiliste sanctionné pour excès de vitesse d'acquitter son amende.

Concernant la Française des Jeux, les buralistes ainsi que les diffuseurs de presse restent, par nature, le réseau référent. L'expérimentation de la distribution des jeux de grattage par les grandes et moyennes surfaces, menée à la demande de la Française des Jeux, a été finalement abandonnée car, outre l'inquiétude des buralistes qu'elle a suscitée, elle n'a pas donné les résultats escomptés. M. Woerth est très attentif à la qualité de la distribution et à la vente responsable des jeux. Pour protéger les mineurs et les plus fragiles, buralistes et diffuseurs de presse agréés reçoivent une formation adaptée. Enfin, l'ouverture du marché des jeux en ligne, qui fera l'objet d'un projet de loi en 2009, n'empêchera pas de conséquences sur les

buralistes et les diffuseurs de presse. La vente de jeux sur internet sera soumise à de strictes exigences en matière de moralité. Pour conclure, le Gouvernement a la volonté d'accompagner durablement les buralistes, premier réseau de proximité, par des mesures concrètes qui sont le fruit d'une concertation approfondie et reconnue par les professionnels.

Mme Anne-Marie Escoffier. – Monsieur le ministre, vous avez une bonne connaissance du dossier, notamment de la situation des buralistes qui vendent certains cigares... (*Sourires*) Votre réponse ne manquera pas de rassurer les professionnels, qui m'avaient saisie avant que l'expérimentation de la vente en grande surface ne soit abandonnée.

Accords collectifs d'entreprise

M. Guy Fischer. – Suite à l'adoption de la loi du 20 août 2008, certaines entreprises ne peuvent plus négocier d'accords collectifs, particulièrement celles dont le comité d'entreprise est composé de membres élus au second tour en raison d'une carence des candidatures au premier tour et d'un ou de plusieurs délégués syndicaux désignés selon l'ancienne législation. De fait, ces entreprises n'ont plus la possibilité de valider l'accord par référendum depuis le 1^{er} janvier 2009. Désormais, la validité d'un accord est subordonnée à son acceptation par des syndicats représentant au moins 30 % des suffrages ; audience impossible à mesurer tant que de nouvelles élections professionnelles n'auront pas eu lieu. Quant à la négociation avec les élus ou les salariés mandatés, elle est interdite, puisque ces entreprises sont, par hypothèse, dotées d'un délégué syndical. Monsieur le ministre, comment le Gouvernement entend-il résoudre cette difficulté technique ? Depuis le dépôt de cette question, une solution a été trouvée avec l'adoption d'un amendement à la proposition de loi de clarification et de simplification du droit au Sénat permettant de prolonger le système du référendum jusqu'aux prochaines élections professionnelles. Pouvez-vous me confirmer que ce dispositif sera rétroactif et s'appliquera aux accords conclus après le 1^{er} janvier 2009 ?

M. André Santini, secrétaire d'État chargé de la fonction publique. – Monsieur Fischer, en tant que remplaçant de M. Hortefeux, dont je vous prie d'excuser l'absence, je vous apporte une bonne nouvelle. Pour lever la réelle difficulté technique que vous soulevez, le Gouvernement a émis un avis favorable à deux amendements identiques de Mme Procaccia et de M. Godefroy à la proposition de loi de simplification et de clarification du droit le 24 mars dernier, amendements qui prolongent le système du référendum jusqu'aux prochaines élections professionnelles. Ces amendements, adoptés à l'unanimité au Sénat, seront examinés en seconde lecture à l'Assemblée nationale le 28 avril. La commission des lois a recommandé leur adoption conforme. Puisse cette réponse vous avoir satisfait !

M. Guy Fischer. – Il était risqué, pour ne pas dire anti-démocratique, de parier sur la démission du comité d'entreprise afin de sortir de l'impasse juridique ! Compter sur le sabordage des institutions élues par les salariés pour réparer les boulettes du Gouvernement, on a vu mieux en matière de dialogue social ! C'est sous la pression du terrain que vous avez dû faire marche arrière ! Merci de l'avoir confirmé !

M. André Santini, secrétaire d'État. – Je transmettrai à M. Hortefeux.

Couverture numérique des zones rurales

M. François Marc. – Un récent rapport du Conseil économique, social et environnemental dénonce la persistance de la fracture numérique en France. Si 98,3 % des Français sont théoriquement couverts par l'ADSL, il demeure des zones blanches, et d'autres où les débits réels sont insuffisants : c'est le cas, dans mon département, pour 12 % des lignes.

Face à une initiative privée défailante, l'État a négligé l'accès au numérique, que ce soit dans la mise en œuvre du Grenelle ou le plan de relance. S'agissant du déploiement de la fibre optique, le plan France numérique 2012 se contente d'assouplir le cadre réglementaire de l'intervention des collectivités sans leur octroyer les moyens nécessaires pour assumer la charge de la couverture numérique dans les zones jugées non rentables par les opérateurs privés.

La Commission européenne propose que le Fonds européen de développement rural soit abondé de 1,25 milliard, afin d'éradiquer les zones blanches d'ici 2010, et que chaque État fasse du déploiement des réseaux une priorité. Cette question devait être abordée lors du Conseil Européen des 19 et 20 mars dernier. A quel stade en est la réflexion européenne et quelle est la position française ? La révision de mi-parcours des contrats de projet sera-t-elle l'occasion de revoir les dotations en faveur des technologies de l'information et de la communication ? Le Gouvernement doit mettre en œuvre un ambitieux programme de couverture en haut et très haut débit sur l'ensemble du territoire. Il en va de la compétitivité de notre économie mais aussi de la satisfaction des besoins des usagers.

Mme Nathalie Kosciusko-Morizet, secrétaire d'État chargée de la prospective et du développement de l'économie numérique. – Le développement des réseaux à très haut débit est un enjeu économique et industriel majeur. L'investissement dans ces infrastructures se portera à plusieurs dizaines de milliards dans les prochaines années. Les pays qui sortiront renforcés de la crise sont ceux qui auront su préparer l'avenir, car les gains de productivité permis par le numérique se diffusent aux autres secteurs.

La loi de modernisation de l'économie instaure un droit à la fibre optique, impose le pré-équipement obligatoire à partir de 2010 de tous les immeubles neufs et la mutualisation des réseaux. Le 7 avril dernier, j'ai organisé avec l'Arcep une réunion sur le développement de la fibre optique. Les investissements réalisés avant que le cadre réglementaire ne soit stabilisé seront conservés.

J'étudie les conditions pour accélérer le déploiement de ces nouveaux réseaux, notamment dans les zones où l'investissement privé ne suffira pas. Des instances régionales de concertation travailleront à la définition de schémas directeurs pour le très haut débit. Une circulaire sera adressée aux services de l'État pour les mettre en place sans délai.

Permettre aux collectivités locales un investissement minoritaire dans des réseaux à très haut débit, au lieu du tout ou rien actuel, pourrait faciliter leur intervention. J'ai lancé une étude avec la Caisse des dépôts et consignations sur la place des réseaux neutres et de l'investissement public pour le très haut débit, dont je communiquerai les conclusions d'ici juin.

Le redéploiement des fréquences hertziennes du dividende numérique est l'un des principaux leviers de déploiement du très haut débit sur les zones rurales. L'extinction de la télévision analogique et le passage au tout numérique, qui devrait être achevé en novembre 2011, permettront le développement de nouveaux services dans les zones moins denses.

Le programme européen de développement du numérique ne doit pas traiter uniquement des infrastructures, mais aussi de la compétitivité de l'industrie des logiciels. La commissaire en charge du sujet étant candidate aux élections européennes, elle n'est pour l'heure guère favorable à la stabilisation du projet...

Enfin, j'élabore, avec Patrick Devedjian, le volet numérique du plan de relance, qui est en cours d'arbitrage. Les réseaux ne sont pas seulement des autoroutes, mais des vecteurs d'emploi et de croissance.

M. François Marc. – Nous partageons ces objectifs ambitieux, mais *quid* des moyens financiers ? Les collectivités s'interrogent sur l'engagement financier de l'État. J'espère que le volet numérique du plan de relance sera à la hauteur des attentes. Le Conseil économique insiste sur la nécessaire péréquation financière, au niveau national et régional. Nous reviendrons sur les conditions de mise en œuvre de ce volet numérique.

Législation sur la vigne et le vin

M. Jean-Pierre Leleux, – J'interviens au nom de Jean-Paul Alduy. Le vin est un art de vivre. C'est pourquoi nous sommes nombreux à nous battre pour qu'il ne soit plus assimilé aux drogues qui tuent. Il est

un moteur du développement durable de nos territoires. Que seraient nos paysages sans la viticulture, notre identité, notre cohésion sociale, sans la culture du vin, notre économie sans la viticulture et le tourisme qu'elle soutient ?

M. Alduy partage le souci du Gouvernement de lutter contre l'abus d'alcool et les comportements dangereux, notamment chez les jeunes et les populations fragiles : il faut une politique prônant la modération et la responsabilité plutôt qu'une politique d'interdits et de répression.

A l'instar de l'Espagne, il est temps de classer le vin comme produit alimentaire. La réflexion entamée par l'Espagne dès 1999 a abouti à la *ley de la viña y del vino*, loi de la vigne et du vin, du 10 juillet 2003, dont la première ligne précise que « le vin et la vigne sont inséparables de notre culture ». Cette loi a été accompagnée d'un plan stratégique visant à restaurer l'image du vin et lui permettre d'affronter les marchés à l'exportation. Elle traite des aspects généraux de la vitiviniculture, de la classification légale des vins, des contrôles et organismes de filière.

Ce que l'Espagne a su faire, dans le strict respect des réglementations européennes, pourquoi ne le faisons-nous pas ?

Selon M. Alduy, il y a urgence à légiférer pour distinguer le vin, produit naturel de la fermentation du raisin et de son moût, des alcools obtenus par distillation et de la bière.

M. le président. – *Ah, verse encor
de ce vin de Bourgogne,
qui fait rougir les trognes
et donne des rêves d'or... (Sourires)*

Mme Nathalie Kosciusko-Morizet, secrétaire d'État chargée de la prospective et du développement de l'économie numérique. – Je vous prie d'excuser M. Barnier. Classer le vin dans la catégorie des produits alimentaires remettrait en question les dispositions spécifiques qui lui sont applicables et qui répondent à des objectifs de politique agricole et de santé publique. Ce classement aurait notamment pour effet de lui imposer des règles d'étiquetage supplémentaires. Le vin bénéficie en outre d'un régime fiscal favorable avec un taux d'accise parmi les plus bas de l'Union européenne.

Le vin est aujourd'hui commercialisé comme un produit alimentaire ; il sera concerné au 1^{er} août 2009 par les nouvelles dénominations communautaires. La loi du 23 février 2005 autorise l'étiquetage du vin à faire état de son territoire de production, des distinctions obtenues, de sa couleur et de ses qualités olfactives ou gustatives. En outre, la loi relative à la réforme de l'hôpital actuellement en navette a prévu que le vin bénéficie de dispositions dérogatoires au régime de la publicité sur internet pour les boissons alcoolisées ; dans le même texte, l'interdiction de la

vente à forfait a été aménagée pour préserver les manifestations telles que les foires au vin et les stands de dégustation.

Aux yeux de M. Barnier, le classement du vin dans la catégorie des produits alimentaires n'est donc pas opportun. Il vous demande de transmettre sa réponse à M. Alduy.

M. Jean-Pierre Leleux. – Je vous remercie. Je ne suis pas certain que cette réponse apaise les inquiétudes de M. Alduy, qui y reviendra sans doute lors de l'examen de la loi relative à l'hôpital.

Prix à la consommation

M. Claude Biwer. – Le rapport présenté début 2009 par M. Besson, alors secrétaire d'État à la prospective, a mis en évidence des hausses de prix inexplicables en 2008 et relevé le rôle inflationniste de la grande distribution. Comme l'a dit le Président de la République, « le prix versé aux producteurs de porcs baisse, mais celui du jambon augmente ; je ne comprends pas. » En effet : sur un prix de vente du jambon de 12 euros, seul 1,4 euro revient au producteur. Il en va de même pour d'autres produits alimentaires, tels que le lait, ou non alimentaires. Lorsque le prix à la production augmente, le prix à la consommation augmente aussi ; mais lorsqu'il baisse, la répercussion, si elle existe, n'est pas aussi rapide...

Nous pouvons espérer que la loi LME apportera des solutions en favorisant notamment une véritable concurrence entre distributeurs. Mais je m'étonne que les pratiques dénoncées depuis longtemps par les grandes organisations de consommateurs puis par le rapport Besson n'aient fait l'objet ni d'enquêtes ni de sanctions. Les consommateurs sont en outre toujours surpris d'apprendre que l'inflation stagne alors qu'ils constatent des hausses de prix quand ils font leurs courses dans les grandes surfaces. La télévision s'en est souvent fait l'écho, comme de l'affluence aux banques alimentaires ou aux Restos du cœur.

Que compte faire le Gouvernement pour que les consommateurs voient baisser les prix à la consommation lorsque les prix à la production baissent ?

M. Laurent Wauquiez, secrétaire d'État chargé de l'emploi. – Je connais votre engagement sur ces questions. Plusieurs dispositions ont été prises pour développer la concurrence et inciter la distribution à baisser ses prix. Les relations commerciales ont été réformées en profondeur ; si la loi du 3 janvier 2008 a donné davantage de latitude aux distributeurs pour fixer leurs prix, le vrai problème était celui des marges arrières. L'objectif de la loi LME est de permettre une négociation intégrale des conditions générales de vente. Les négociations se sont achevées le 1^{er} mars, qui conditionneront les prix 2009. La majorité des acteurs ont joué le jeu et le Gouvernement s'assurera que le repli des prix des matières premières

bénéficiera bien aux consommateurs. Deux engagements ont été pris : la répercussion intégrale de toutes les baisses de tarif obtenues dans les négociations commerciales avec les fournisseurs et la baisse des prix en moyenne sur l'ensemble des produits alimentaires sous marques de distributeurs. Les premières constatations vont dans le bon sens et le niveau des prix des produits de grandes marques a davantage baissé en France que dans les autres pays de la zone euro : notre pays était à l'indice 94 en novembre 2008 contre 98 en juin 2007.

Le Gouvernement reste attentif au niveau des prix des produits de grande consommation. Il a demandé aux distributeurs de rétablir le libre accès à leurs magasins pour les relevés de prix et permettre ainsi des comparaisons. C'est en exerçant leur choix que les consommateurs pourront peser sur la formation des prix.

M. Claude Biwer. – Je vous remercie, je sais que le Gouvernement agit pour plus d'équité. D'autres mesures sont sur la table, dont ma propre proposition de loi qui n'a pu encore être examinée -mais je ne désespère pas. Dans la difficulté que connaît le pays, il faut plus que jamais veiller au juste équilibre des relations commerciales et au rôle de chacun, notamment des intermédiaires.

Entreprises de taille intermédiaire

M. Jean-Pierre Leleux. – Je souhaite attirer l'attention du Gouvernement sur les entreprises de taille intermédiaire, dont il faut renforcer la capacité de résistance en temps de crise et qu'il faut aider à être des acteurs de sortie de crise.

Grâce à la loi LME du 4 août 2008 et à son décret d'application du 18 décembre 2008, les entreprises de taille intermédiaire sont désormais précisément définies : ce sont celles qui emploient entre 250 et 5 000 personnes et réalisent un chiffre d'affaires compris entre 50 millions et 1,5 milliard d'euros.

En France, ces entreprises génèrent un tiers des exportations et emploient un salarié sur cinq. Contrairement aux PME, elles ont la taille critique pour conquérir des parts de marché dans les pays émergents.

Mais la France ne compte que 5 000 ETI, soit deux fois moins que l'Allemagne. Avant la crise, l'objectif du Gouvernement était de faire émerger 2 000 entreprises supplémentaires de plus de 500 salariés d'ici à 2012. Aujourd'hui, cet objectif est devenu prioritaire. Avec un tissu d'ETI plus dense, la France aurait de meilleurs résultats en termes d'exportations et d'emploi.

Plusieurs pistes ont déjà été explorées. Aux termes d'un accord conclu le 27 février avec la Commission européenne, Oseo pourra désormais offrir des garanties bancaires non seulement aux PME, mais aussi aux ETI. Quant à l'accélération des

remboursements d'acomptes d'impôt sur les sociétés ou de crédit d'impôt recherche dans le cadre du plan de relance, elle fut salutaire dans un contexte de crise des marchés depuis décembre 2008.

Je suggère en outre d'étendre aux ETI le crédit d'impôt prospection commerciale, jusqu'à présent réservé aux PME, et de permettre aux ETI d'intégrer aux dépenses donnant lieu au crédit d'impôt recherche les frais de développement et d'industrialisation, particulièrement importants pour les entreprises sous-traitantes. Il est également nécessaire d'aider ces entreprises à surmonter la crise par une politique fiscale favorable : nous aurons l'occasion d'en discuter lors de la suppression de la taxe professionnelle.

Ma question est simple : quelles mesures le Gouvernement compte-t-il prendre pour soutenir ce secteur primordial de notre économie ?

M. Laurent Wauquiez, secrétaire d'État chargé de l'emploi. – Merci de votre question. Je sais que vous avez vous-même beaucoup œuvré, en tant que président de la communauté d'agglomération Pôle Azur Provence, pour resserrer le tissu industriel de votre région ; certaines des mesures que vous avez prises pourraient être transposées au niveau national.

Alors que la France compte un certain nombre de grandes entreprises très performantes, véritables champions mondiaux, et dispose d'un tissu de PME modeste mais efficace, les ETI sont le point faible de notre économie, notamment en région parisienne. Elles pourraient pourtant financer la recherche développement et contribuer à nos exportations et à la création d'emplois, comme le font les entreprises du *Mittelstand* allemand.

Le Gouvernement travaille d'arrache-pied pour soutenir ces entreprises. Elles se sont vu reconnaître une existence légale par la loi de modernisation de l'économie. Le plan de relance comprend plusieurs mesures en leur faveur, comme l'extension aux ETI des garanties d'Oseo, l'affectation au financement des PME et ETI des excédents d'épargne réglementée, ou encore le complément d'assurance crédit public. Nous nous heurtons cependant au droit communautaire. Il convient en outre d'aider les ETI par des dispositifs spécifiques, plutôt que d'étendre à ces entreprises toutes les mesures d'aide aux PME.

M. Novelli mène actuellement des consultations à ce sujet avec des entrepreneurs et des économistes praticiens issus, pour certains d'entre eux, de l'association des moyennes entreprises patrimoniales présidée par M. Yvon Gattaz ; vous êtes naturellement invité à formuler vos propres recommandations. La stratégie du Gouvernement consiste d'une part à encourager la croissance des PME pour leur permettre d'accéder au statut d'ETI, d'autre part à rendre plus favorable l'environnement des ETI. Il faudrait drainer des capitaux pour leur permettre d'augmenter leurs fonds propres, les aider à attirer les jeunes diplômés, encourager l'investissement immatériel, l'innovation et

l'internationalisation, faciliter les regroupements d'entreprises de plus petite taille. Il est nécessaire d'encourager le développement rapide de ce secteur essentiel de notre économie.

M. Jean-Pierre Leleux. – Merci de votre réponse, où je perçois tout l'intérêt que vous portez à ce secteur. Dans mon département, où l'on compte un grand nombre d'ETI -dont l'effectif est en général plus proche de 250 salariés que de 5 000-, j'ai assisté cette semaine à la pose de la première pierre d'un nouvel équipement qui a coûté 25 millions d'euros, signe du courage remarquable du chef d'entreprise en ces temps de crise. Ce secteur doit être reconnu et encouragé par le Gouvernement.

Avenir du site de Romans-Bourg de Péage

M. Didier Guillaume. – Je souhaite attirer l'attention de M. le ministre sur la situation du site de Romans-Bourg de Péage dans la Drôme. Ce territoire qui me tient à cœur fut gravement touché par la fermeture des entreprises de chaussures de luxe Charles Jourdan et Stéphane Kélian, car il était caractérisé par la mono-industrie. J'avais à l'époque interpellé le Premier ministre, M. de Villepin ainsi que le ministre chargé de l'emploi, M. Larcher ; des réponses exceptionnelles furent apportées à la crise, ce dont je remercie les gouvernements successifs. Un contrat de site fut signé. Grâce à l'engagement du Gouvernement et des collectivités locales, grâce aussi aux efforts du sous-préfet chargé de mission, les sites ont pu être reconvertis et un grand nombre de chômeurs retrouver un emploi. Aujourd'hui, ce bassin connaît une nouvelle croissance.

Mais ces résultats doivent beaucoup à la présence sur place d'un représentant de l'Etat. Or le sous-préfet chargé de mission a été nommé début mars sous d'autres cieux. Lors de sa visite à Saint-Quentin il y a quelques semaines, le Président de la République annonçait la création prochaine de commissaires à la réindustrialisation. Pouvons-nous compter sur la nomination d'un tel commissaire sur le site de Romans-Bourg de Péage, afin d'assurer la pérennité des résultats obtenus jusqu'ici ? Rappelons que la Drôme est encore le département de la région Rhône-Alpes qui connaît le plus haut taux de chômage.

M. Laurent Wauquiez, secrétaire d'Etat chargé de l'emploi. – Je suis d'autant plus sensible au problème que vous soulevez que la Drôme est proche de mon propre département ; lors d'un déplacement du Président de la République, le préfet a d'ailleurs attiré mon attention sur l'importance du contrat de site de Romans.

Merci d'avoir souligné la qualité du travail accompli grâce à la collaboration étroite des services de l'État, de la région et du département. Le contrat de site est arrivé à échéance le 23 mars dernier, mais j'ai donné mon accord pour qu'il soit prorogé jusqu'au 31 mars 2010, car nous ne devons pas nous arrêter au milieu

du gué. Il faut favoriser le rapprochement des entreprises du secteur du cuir par des actions collectives, notamment dans le domaine du recrutement. Les financements accordés par les services de l'emploi se montent à un peu plus de 2,5 millions d'euros ; ils ont permis le déblocage de la situation statutaire de la Maison de l'emploi en 2007, la conclusion de la convention de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences et le financement de deux cellules de reclassement.

Je tiens à rendre hommage à la direction de Pôle emploi de Romans, qu'il est trop facile d'attaquer par les temps qui courent, mais dont les efforts ont grandement contribué à la mise en œuvre du contrat de site : je pense notamment à sa contribution au financement complémentaire de la plate-forme emploi dans le cadre du fonds national de l'emploi.

Il n'est pas exclu qu'un commissaire à la réindustrialisation soit nommé sur la région et puisse suivre la Drôme mais je ne crois pas que cela assure un pilotage suffisamment fin des politiques publiques. C'est pourquoi j'ai demandé à Mme Fabienne Balussou, sous-préfète de Die, de se charger du suivi du contrat de site : je la sais extrêmement sensible à ce sujet.

M. Didier Guillaume. – Je ne mets nullement en cause les qualités personnelles de Mme Balussou ni son engagement, mais je continue de penser que la nomination d'un commissaire à temps plein permettrait d'être plus efficace. Ce bassin a été gravement affecté par la fermeture d'usines de chaussures, due à la gestion désastreuse de leurs dirigeants. Aujourd'hui, alors que certains de leurs anciens salariés ont retrouvé un emploi, même précaire, la crise risque de nouveau de les frapper de plein fouet.

Thermes nationaux d'Aix-les-Bains

M. Thierry Repentin. – Je souhaite attirer l'attention de Mme la ministre de la santé sur la situation des thermes nationaux d'Aix-les-Bains, qui suscite l'inquiétude du personnel et de la population. Cet établissement unique en France, cédé à l'État lors du rattachement de la Savoie en 1860, tient une place majeure dans l'économie du bassin aixois par le nombre de ses employés et l'activité commerciale et d'hébergement qu'il induit. Ces thermes ont été transformés il y a quelques années en établissement public industriel et commercial. De nombreux acteurs locaux souhaitaient qu'ils devinssent une société d'économie mixte afin qu'ils pussent s'associer des partenaires privés dans un contexte concurrentiel et maintenir une prestation de qualité en rhumatologie.

Un amendement du Gouvernement introduit dans le projet de loi « Hôpital, patient, santé, territoire » transforme l'établissement en une société anonyme qui prend son existence au 1^{er} juillet 2009. Cette décision interpelle les élus départementaux et régionaux dont les collectivités ont largement participé

à la restructuration des Thermes publics et les invite à vous questionner sur le remboursement des sommes avancées. Les collectivités départementales et régionales seront-elles remboursées ?

Même s'il s'agit d'un corps en voie d'extinction, les techniciens en physiothérapie bénéficiaient du statut de la fonction publique. Un processus de modification de ce statut particulier a été engagé et a fait l'objet d'une séance du comité technique paritaire mixte le 17 décembre dernier. Des propositions ont été faites aux salariés sans concertation avec les représentants du personnel. Un décret serait en cours d'élaboration modifiant le statut particulier du personnel technique des services de physiothérapie de cet établissement pour permettre à ces agents d'exercer des tâches administratives dans les administrations de l'État ou les administrations publiques en dépendant. Dans les faits, ces agents ont été invités à choisir entre démissionner avec recrutement par les mêmes Thermes nationaux comme contractuels de droit privé ou accepter une mutation dans un périmètre qui serait aujourd'hui de 80 kilomètres. Ces propositions précipitées et brutales ont suscité la colère et provoqué l'occupation de la mairie d'Aix-les-Bains durant 38 jours consécutifs. Pour une majorité du personnel ayant plus de trente ans d'expérience dans la pratique des actes de massage et de gymnastique médicale, cette reconversion à marche forcée est surprenante et mal comprise, aucune garantie du maintien du salaire, d'affectation dans une catégorie d'emploi équivalente, d'évolution de carrière identique à ce que son corps actuel lui permet d'envisager n'étant au rendez-vous de sa légitime demande. Si la valorisation du savoir-faire acquis dans ce domaine est envisagée, mais pas garantie, à travers la validation des acquis d'expérience, les agents souhaitent être associés aux discussions et à la rédaction du décret élargissant les compétences des techniciens de physiothérapie.

Plutôt que d'être inscrits dans des formations collectives et obligatoires, ils veulent construire des projets personnalisés d'évolution professionnelle et que leur formation se fasse pendant leur affectation sur leur poste. Ils souhaitent que soient apportées des garanties quant au maintien des spécificités de leur statut particulier dans l'évolution de leur future carrière professionnelle. Comment le Gouvernement envisage de répondre à ces préoccupations ?

M. Bernard Laporte, secrétaire d'État chargé des sports. – Vous avez bien voulu appeler mon attention sur la situation des Thermes nationaux d'Aix-les-Bains, établissement public industriel et commercial qui va être transformé en société anonyme. Les TNAB évoluent sur un marché en croissance mais très fortement concurrentiel. Ils sont confrontés à un déficit structurel depuis 2002. Le Gouvernement, prenant acte des recommandations de la Cour des comptes, souhaite poursuivre l'effort de redressement et de

dynamisation entrepris depuis deux ans, afin de garantir la pérennité de cet établissement.

Un amendement au projet de loi « Hôpital, patients, santé, territoires » prévoit l'évolution du statut des TNAB en société anonyme et la détention du capital intégralement par l'État qui versera une dotation initiale de 15 millions. Lorsque les TNAB seront redressés, ce nouveau statut leur donnera la possibilité d'ouvrir leur capital à des investisseurs extérieurs afin de renforcer les fonds propres de la société et améliorer son savoir-faire. Au moment de l'ouverture du capital de la société, une réflexion pourra être engagée sur la possibilité de faire évoluer son statut vers celui de société d'économie mixte, sous réserve que les collectivités locales concernées soient intéressées.

La réorganisation des Thermes implique également d'ajuster la masse salariale de cet établissement à la fréquentation, qui a régressé de plus de 40 % en vingt ans, et de reclasser les agents de la fonction publique qui ne sont pas repris par les TNAB. Un décret qui sera publié prochainement prévoit la possibilité de reclasser les agents physiothérapeutes qui le souhaitent sur des fonctions administratives au sein des administrations de l'État et des établissements publics qui en dépendent.

Le Gouvernement souhaite également élargir les missions traditionnelles des agents physiothérapeutes des TNAB dans le domaine du massage et de la gymnastique médicale en leur permettant d'exercer dans des établissements publics sanitaires et médico-sociaux. C'est l'objet d'une disposition du projet de loi « Hôpital, patients, santé, territoires » qui sera bientôt discuté au Sénat.

Les agents bénéficieront du maintien complet de leur rémunération pendant toute la durée du processus de reclassement, y compris de leur nouvelle bonification indiciaire. Par la suite, si leurs rémunérations sont supérieures aux rémunérations des emplois dans lesquels ils sont reclassés, l'administration, l'établissement de santé, le service médico-social ou la résidence recevront une compensation financière jusqu'au moment où la rémunération de l'agent dans son nouveau poste aura rattrapé sa rémunération antérieure.

Le reclassement n'a nullement pour effet de modifier les dispositions statutaires qui gouvernent le corps des physiothérapeutes, classé en catégorie B. Je vous rappelle toutefois que le grade et l'emploi sont deux notions distinctes et que rien n'interdirait, tout en conservant l'appartenance à un corps de catégorie B, d'être affecté sur des emplois réunissant la bonne adéquation profil-poste.

Les différents volets de cette réorganisation ont fait l'objet d'une présentation et d'une concertation avec les institutions représentatives du personnel des TNAB. Une conseillère générale des établissements de santé, Mme Doque Acker, a été missionnée pour accompagner et mener à bien le reclassement des

agents en lien étroit avec le ministère de la santé et des sports. Les agents des Thermes nationaux bénéficient ainsi d'un accompagnement individuel sous forme d'entretiens personnalisés et d'offres de formation.

M. Thierry Repentin. – Bref, l'inquiétude des 150 agents des TNAB serait nulle et non avenue ? On propose à des gens qui pratiquent le massage depuis trente ans de travailler en buanderie ou de devenir agents administratifs de catégorie C sans évolution de carrière possible !

Pourquoi passer par le statut de société anonyme et pas par celui de société d'économie mixte ? Les collectivités territoriales y seraient disposées.

On en reparlera à l'occasion du projet de loi « Hôpital, patients, santé, territoires ».

Coût des médicaments

M. François Autain. – Ma question écrite du 22 mai 2008 n'a reçu aucune réponse... C'est donc oralement que je vous interroge aujourd'hui sur les conditions d'application de l'article R. 163-5-2° du code de la sécurité sociale qui prévoit que les médicaments qui n'apportent ni amélioration du service médical rendu appréciée par la commission de transparence, ni économie dans le coût du traitement médicamenteux, ne peuvent être inscrits sur la liste des médicaments remboursés par l'assurance maladie. Celle-ci, dans un point d'information du 13 mars 2008, indique que les molécules mises sur le marché depuis 2005, et qui ne présentent pas ou peu d'amélioration du service médical rendu par rapport à l'arsenal thérapeutique préexistant, ont représenté une dépense supplémentaire de 350 millions par rapport à 2006, contribuant ainsi à plus de la moitié de la hausse totale des dépenses de médicaments.

C'est ainsi qu'un médicament antiépileptique mis sur le marché en juin 2006 sans amélioration du service médical rendu (ASMR V) enregistre la plus forte croissance en 2007, avec 42 millions d'euros. L'assurance maladie note en outre que « ces nouveaux produits se substituent en partie aux produits existants mais induisent également de nouvelles prescriptions, et donc des dépenses supplémentaires ». Ce constat ne semble pas cohérent avec les déclarations du président du Comité économique des produits de santé lors de son audition devant la mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale de l'Assemblée nationale, le 8 novembre 2007. Celui-ci a affirmé en effet que « notre système est très bien pour inscrire les médicaments qui ne sont pas meilleurs, ce qui permet de faire des économies ».

Pour lever toute ambiguïté, je vous demande de nous indiquer le montant des économies réalisées par l'assurance maladie grâce à l'application de l'article R. 163-5-2° du code de la sécurité sociale au cours

des six dernières années, c'est-à-dire en 2003, 2004, 2005, 2006, 2007 et 2008. Depuis que je vous ai posé ma question écrite, vous avez eu le temps de réunir la documentation !

M. Bernard Laporte, secrétaire d'État chargé des sports. – Cette règle spécifiquement française, dont il faut souligner la pertinence et les conséquences positives en termes de maîtrise des dépenses, est strictement appliquée par le Comité économique des produits de santé (CEPS). Elle n'a toutefois pas exactement la portée que vous semblez lui conférer. La règle exige certes que, pour chaque patient individuel, le nouveau traitement sans ASMR soit moins coûteux que le traitement antérieur auquel on l'a comparé. Elle ne dit en revanche rien des quantités qui seront vendues, lesquelles dépendent essentiellement du comportement des prescripteurs.

Une ASMR de niveau 5 signifie que le médicament n'est pas le premier à apporter une innovation. Son prix sera donc inférieur à celui du premier produit de la classe innovante. Les dépenses relatives à l'ensemble de cette classe seront diminuées grâce à l'arrivée du produit à ASMR 5, moins cher que le premier et tout aussi utile à l'amélioration de la thérapeutique.

Toutefois, l'arrivée d'une nouvelle thérapeutique est en général source de dépenses supplémentaires. Cette dépense est justifiée par le progrès initial et réduite par l'arrivée de molécules moins coûteuses. Si les prescriptions dans la nouvelle classe s'adressent à des patients pour lesquels l'ancienne aurait fait tout aussi bien, cela entraîne effectivement des dépenses injustifiées : il ne s'agit pas là d'une question de fixation du prix mais de qualité des pratiques de prescription.

La Prégabaline est le premier médicament de cette catégorie à s'être vu reconnaître une indication générale dans le traitement des douleurs neuropathiques. L'absence d'ASMR a cependant conduit le CEPS à fixer un prix tel que le coût de traitement journalier ne fût pas supérieur à celui des génériques du médicament de la même entreprise, auquel il pouvait être le plus naturellement comparé, la Gabapentine. La très vive croissance qu'ont connue les ventes de Prégabaline confirme que les besoins en matière de traitement de la douleur sont considérables.

Les économies entraînées par l'application de l'article R. 163-5-2° du code de la sécurité sociale ne peuvent pas être calculées aisément. Une évaluation est cependant possible en comparant les prix français avec ceux constatés en Allemagne ou au Royaume-Uni, où la même règle ne s'applique pas. Les médicaments les plus innovants (ASMR 1, 2 et 3) ont des prix comparables dans les trois pays, mais les médicaments d'ASMR 4 ou 5 sont significativement moins chers en France. Sachant d'autre part que ces médicaments peu ou pas innovants représentent les deux tiers d'un marché de 30 milliards, hôpital compris,

pris en charge à 80 % par l'assurance maladie obligatoire, on en déduit que l'ordre de grandeur de l'économie réalisée grâce à cette règle peut être estimé à 3 milliards par an.

M. François Autain. – Votre réponse ne me satisfait pas pleinement mais je reviendrai sur cette question avec Mme la ministre de la santé qui sera avec nous une quinzaine de jours lors de l'examen de la loi « Hôpital, patients, santé et territoires ». Je n'ai en effet pas bien compris le montant des économies que cette application permettrait de réaliser.

Projet de fusion des CPAM et CAF du Doubs

M. Martial Bourquin. – Je me fais le porte-voix d'élus qui se battent pour faire vivre leur territoire et qui, dans le même temps, voient disparaître sans concertation des services publics essentiels à la vie quotidienne de leurs concitoyens. La RGPP a été mise en place afin de rationaliser les dépenses budgétaires de l'État alors que d'autres dépenses plus idéologiques pourraient être remises en cause.

Mais l'État et les entreprises publiques diminuent leur présence dans les départements, notamment dans le Doubs. Un jour, il s'agit de la justice de proximité, un autre des boutiques EDF et le lendemain des antennes postales : les élus ont envie de travailler aux côtés de l'État plutôt que livrer des batailles contre lui en permanence et de parer les coups qui leur viennent de tous côtés.

Je souhaite aujourd'hui mettre un terme à un processus que votre administration a enclenché en programmant la fusion de la caisse primaire d'assurance maladie (CPAM) de Montbéliard et de Besançon pour le 1^{er} janvier 2010. De plus, les habitants du Doubs ne pourront plus, dès 2011, bénéficier des services que d'une seule caisse d'allocations familiales (CAF) pour tout le département. Ces projets de fusion sont vécus comme un véritable abandon de l'État. L'attachement de nos concitoyens, notamment des plus fragiles d'entre eux, à la présence physique de la CAF et de la CPAM est très important. L'informatisation, internet et le téléphone sont certes très utiles mais ne remplaceront jamais un contact humain.

Je doute que nos administrés vivent comme un progrès de devoir parcourir 120 kilomètres pour rencontrer un interlocuteur. En outre, ces deux fusions iront malheureusement de pair avec des réductions d'effectifs qui allongeront le délai de traitement des dossiers, ce qui mettra en danger la situation financière des personnes qui comptent sur ces prestations sociales.

La crise actuelle est très inégale : elle touche plus durement certains territoires. Le taux de chômage du Doubs augmente plus rapidement que dans le reste de la France, du fait de la récession que traverse l'industrie l'automobile. Nous sommes donc en droit

d'attendre de l'État une attention particulière. Et comme le rappelle souvent le Président de la République, il ne s'agit d'une question ni de droite, ni de gauche, mais plutôt de démocratie et de solidarité sociale et territoriale.

Allez-vous revenir, monsieur le ministre, sur le projet de fusion des CAF et des CPAM du Doubs ?

M. Bernard Laporte, secrétaire d'État chargé des sports. – Comme tous les services publics, les réseaux des caisses de sécurité sociale doivent améliorer la qualité de service aux usagers, mais aussi tenir compte de l'évolution de leur métier notamment du fait de l'informatisation, assurer une meilleure maîtrise des coûts et faire preuve de plus de réactivité et de capacité d'adaptation. Or, une caisse de petite taille ne dispose généralement pas de marges suffisantes pour faire face aux fluctuations d'activité.

Le Parlement s'est d'ailleurs fait l'écho de ces préoccupations : la mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale de l'Assemblée nationale a rappelé, dans son rapport de 2005 consacré à l'organisation des branches de la sécurité sociales, que « la carte des organismes date, sauf modifications à la marge, de 1945. Elle n'a donc pas pu tirer parti des profondes évolutions démographiques, économiques et sociales intervenues depuis ».

La création d'une caisse primaire d'assurance maladie unique dans le département du Doubs, regroupant les caisses de Montbéliard et Besançon, s'inscrit dans ce contexte. Ce projet sera soumis le mois prochain pour avis aux conseils des caisses concernées et devrait entrer en application le 1^{er} janvier prochain. Les directeurs des caisses ont écrit en début d'année aux élus locaux pour leur présenter ce projet.

S'agissant de la fusion des caisses d'allocations familiales, il ne s'agit pour l'instant que de pistes de travail et aucune mise en œuvre n'est prévue avant 2011. Vous souhaitez légitimement que cette éventuelle fusion des caisses ne se fasse pas au détriment du maintien d'un service public de qualité et de proximité dans le Doubs. Je peux vous rassurer : la fusion des caisses porte sur les entités juridiques, mais pas sur les points de contact dont disposent les assurés. Le site de Montbéliard sera donc maintenu ainsi que les centres de paiement de Morteau et Pontarlier. En outre, les deux directions actuelles se sont engagées à ce que la fusion ne s'accompagne d'aucune obligation de mobilité géographique pour les agents. Les instances de représentation du personnel seront d'ailleurs consultées et associées à l'élaboration de ce projet.

M. Martial Bourquin. – J'ai bien entendu ce que vous avez dit sur la CAF : souhaitons que cette fusion ne se fasse pas au détriment de l'emploi et des points d'accueil.

Concernant la CPAM, il n'est pas possible de demander aux élus d'investir plus tout en leur supprimant des services publics : c'est un coup de canif dans le contrat État-collectivités locales. Comment voulez-vous que les élus abordent en toute confiance le débat sur les collectivités prévu à la rentrée ? Notre région a perdu plus de 4 000 emplois dans l'automobile en quelques mois et nous avons besoin de ces emplois de service public, d'autant qu'ils sont destinés à des jeunes du fait de la pyramide des âges dans ces administrations.

Il faut donc que le Gouvernement revoie sa copie sur la CPAM du Doubs : un département qui mesure 120 kilomètres de long mérite deux caisses primaires, comme cela a d'ailleurs toujours été le cas.

CMP (Nominations)

M. le président. – Il va être procédé à la nomination de sept membres titulaires et de sept membres suppléants de la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi pour le développement économique des outre-mer.

La liste des candidats établie par la commission des finances a été affichée conformément à l'article 12 du Règlement.

Je n'ai reçu aucune opposition.

En conséquence, cette liste est ratifiée et je proclame représentants du Sénat à cette commission mixte paritaire : titulaires, MM. Arthuis, Doligé, Guené, Virapoullé, Massion, Frécon et Foucaud ; suppléants, MM. Bourdin, Fourcade, Bernard-Reymond, Mmes Payet, Michèle André, Bricq, M. Marsin.

La séance est suspendue à midi dix.

PRÉSIDENCE DE M GÉRARD LARCHER

La séance reprend à 15 heures.

Hommage solennel au Président René Monory

M. le président. – (*Mmes et MM. les sénateurs se lèvent*) Il est des disparitions dont la force symbolique marque une assemblée telle que la nôtre. Celle de René Monory, notre ancien président -je le dis devant son épouse, sa famille-, est de celles-ci.

René Monory nous a quittés le 11 avril dernier. C'est avec une vive émotion et une grande tristesse que notre assemblée s'incline devant celui qui fut son président durant six années, de 1992 à 1998, et qui a tant apporté au Sénat dont il fut l'un des membres durant trois décennies.

Un hommage émouvant lui a été rendu à l'occasion de ses obsèques, le jeudi 16 avril, au milieu de ses concitoyens, dans sa chère ville de Loudun dont il a été le maire tant d'années durant.

J'ai eu à cette occasion le douloureux privilège de prononcer, au nom du Sénat auquel il a tant apporté, son éloge funèbre en présence de M. le Président de la République et des plus hautes personnalités de l'État.

J'ai aussi vu les habitants de sa ville se presser en foule dans l'église où avait lieu la cérémonie et autour des grands écrans où elle était retransmise pour rendre un dernier hommage à leur ancien maire.

En ces moments lourds d'émotions, la nation et la ville se sont unies dans un même recueillement et une même attitude de reconnaissance envers un homme hors du commun.

Il est vrai que la vie de René Monory fut un destin sans guère de précédent dans notre vie politique. Il fut à la fois un élu local visionnaire, un homme d'État remarquable et un président du Sénat qui a contribué à faire entrer notre Haute assemblée dans le XXI^e siècle. Il nous laisse le souvenir d'une œuvre exemplaire.

René Monory aura toujours conservé de ses origines et de sa formation un goût inlassable, oui, inlassable, du travail et de l'effort. Il y ajoutera, sa vie durant, une capacité d'initiative, une force d'imagination et un dynamisme hors du commun.

Après avoir développé l'entreprise familiale jusqu'à en faire une des plus prospères de la région, son attention aux autres, sa générosité, son goût pour l'action le conduisirent à se mettre très tôt au service de ses concitoyens de Loudun. Il entra en politique par la porte municipale. Il exerça ainsi sans discontinuer, avec un enthousiasme toujours renouvelé, de 1959 à 1999, les fonctions de maire de Loudun, qui étaient les plus chères à son cœur.

Conseiller général de la Vienne dès 1961, il occupa, là aussi, ces fonctions jusqu'en 2004 au sein de l'assemblée départementale, dont il fut le président incontesté durant un quart de siècle. Il a laissé une empreinte profonde dans ce département car c'était un homme de territoire, un porteur de projet, un fondateur inspiré.

René Monory fut un élu local visionnaire. Il a été un bâtisseur déterminé à changer le cours des choses, comme l'illustre l'exceptionnelle réalisation du Futuroscope.

Ce fut en effet une idée de génie que d'avoir osé et réalisé ce pari, envers et contre tous, quand personne ne croyait possible d'ériger cette cité du futur au milieu des champs de la Vienne. Ce site futuriste, associant au parc européen de l'image, la formation de haut niveau et les technologies nouvelles, fut le fruit de l'imagination lumineuse et de la détermination à toute

épreuve qui caractérisaient le « vulgarisateur d'idées nouvelles » qu'était René Monory.

Les plus hautes autorités de l'État n'avaient pas attendu le succès du Futuroscope pour distinguer les qualités exceptionnelles de René Monory.

Si son engagement local avait conduit René Monory à être élu, dès 1968, sénateur de la Vienne, son mandat de parlementaire fut interrompu à deux reprises pour lui permettre d'exercer de 1977 à 1981, puis de 1986 à 1988, des responsabilités ministérielles au sein des gouvernements dirigés respectivement par Raymond Barre, sous la présidence de Valéry Giscard d'Estaing, et par Jacques Chirac, sous la présidence de François Mitterrand.

Ministre de l'industrie, du commerce et de l'artisanat en 1977, il fut dès l'année suivante appelé à occuper les éminentes responsabilités de ministre de l'économie et des finances, avant d'exercer, de 1986 à 1988, les lourdes fonctions de ministre de l'éducation nationale.

Dans ses fonctions gouvernementales successives, René Monory démontra sans cesse son pragmatisme et son efficacité, mis au service de sa personnalité atypique et de son dynamisme à toute épreuve. Rappelons-nous qu'au ministère de l'économie et des finances, dans un contexte économique pourtant difficile, il conduisit avec détermination une politique de libération des prix, tout en favorisant les investissements de l'épargne dans l'industrie et en imaginant un système d'épargne populaire, les Sicav, auxquelles son nom reste encore attaché.

En 1988, après l'élection présidentielle, René Monory rejoignit le Palais du Luxembourg. Élu de la famille centriste, européen convaincu, acteur majeur, aussi, de la construction de l'Union pour un mouvement populaire, cet homme de fidélité, tourné vers le futur, fut un sénateur de premier plan. Nous connaissions et apprécions tous son indépendance d'esprit. Sa personnalité et son parcours politique pouvaient impressionner mais il avait gardé une simplicité souriante et un intérêt pour les autres qui font qu'il a toujours été proche de ses collègues.

Il démontra, au sein de notre assemblée, toutes ses qualités en exerçant notamment les importantes fonctions de rapporteur général du budget. Toujours ouvert aux idées neuves et manifestant une attention scrupuleuse face aux évolutions de la dépense publique, il fut aussi l'un des premiers à mesurer l'ampleur des bouleversements induits par la mondialisation, notamment par une prise de conscience aiguë de la nécessité de créer une monnaie unique pour l'Europe.

C'est en octobre 1992 que René Monory fut élu à la présidence du Sénat, succédant ainsi au président Alain Poher, qui avait exercé sans discontinuer ces fonctions depuis 1968.

Durant les six années où il exerça les fonctions éminentes de président du Sénat, il n'eut de cesse que soit donnée de notre assemblée l'image d'une institution moderne et ouverte sur le monde. Il développa ses moyens d'action au plan international. Il incita à une réflexion constante sur l'avenir.

Ce passionné des nouvelles technologies fit entrer très tôt l'informatique et internet au Sénat. Si aujourd'hui, le site internet du Sénat peut afficher 20 millions de visites par an, c'est en grande partie à l'initiative de précurseur de René Monory que nous le devons.

Il fut au Sénat, au début des années 1990, sachons nous en souvenir, un des grands acteurs de la relance des politiques d'aménagement du territoire. Permettez-moi, de manière personnelle, de dire aussi que ce fut pour moi un honneur et une expérience irremplaçable d'être l'un de ses vice-présidents. Il était un grand politique qui a toujours su rester humain et je garde en mémoire le souvenir d'échanges passionnants avec lui, notamment autour du texte relatif à l'aménagement du territoire.

René Monory a beaucoup apporté à notre Haute assemblée. Il a été, pour le Sénat, un modernisateur. Nous devons, mes chers collègues, à l'homme pragmatique et généreux, avisé et compétent qu'il était, une grande reconnaissance.

Le président Monory, homme de caractère, de décision et d'imagination, était un homme engagé au sens plein du terme. Je ne peux d'ailleurs évoquer son souvenir, comme tous ceux qui l'ont connu dans cet hémicycle, sans revoir sa haute et puissante silhouette se déplacer dans nos travées, saluant les uns et les autres d'une poignée de main ou d'un hochement de tête complice avec, toujours, une lueur au fond des yeux.

Je renouvelle à Mme Monory, son épouse, à sa famille et à tous ses proches, aujourd'hui dans la douleur, les condoléances très sincères et très émues de l'ensemble des sénatrices et des sénateurs de la République. Permettez-moi d'y ajouter ma peine personnelle et ma gratitude pour l'œuvre que René Monory a accomplie pour le Sénat de la République et pour la France.

M. Michel Barnier, ministre de l'agriculture et de la pêche. – Le Gouvernement s'associe à l'hommage que le Sénat rend à René Monory, ancien président du Sénat et ancien sénateur de la Vienne. Nous saluons aujourd'hui la mémoire d'un véritable homme d'État, qui a fortement imprimé sa marque à la Haute assemblée.

Le président Larcher a rappelé l'itinéraire et le parcours exceptionnels de René Monory depuis sa ville de Loudun, en passant par les gouvernements de Raymond Barre et de Jacques Chirac, jusqu'à son élection à la présidence du Sénat. Ce parcours est emblématique de ce que sont la République et la

France dans leurs meilleurs aspects. Ce Sénat qu'il a présidé, modernisé -je peux en témoigner pour avoir siégé parmi vous un certain temps sous sa présidence-, ouvert sur l'extérieur, sur les nouvelles technologies et sur l'avenir, il y a consacré la plus grande part de sa carrière nationale.

Quelle plus belle incarnation de notre idéal républicain que l'ascension sociale et politique de René Monory, avançant d'un pas volontaire vers son destin qui le verra passer du jeune réfractaire au STO simplement titulaire d'un certificat d'études jusqu'au rang de deuxième personnage de l'État ? Et quel meilleur ambassadeur de la vocation du Sénat à représenter les collectivités de la République que cet éminent élu local qui n'a cessé de s'impliquer, de s'engager et de travailler pour imaginer des projets d'avenir, tel le Futuroscope, et façonner les territoires dont ses concitoyens lui ont maintes fois confié les destinées ?

La grande compétence que lui reconnaissaient ses électeurs n'a pas échappé aux plus hauts responsables politiques de son temps, qui lui ont confié l'économie, puis l'éducation nationale de notre pays. Dans des contextes chaque fois difficiles, il a toujours fait face avec volonté et intelligence. Avec l'ouverture d'esprit comme méthode et le bon sens pour boussole, il avait très souvent une grande longueur d'avance sur l'évolution du monde et les défis à venir.

Avec sa disparition, la République dit adieu à un serviteur de talent, et le Sénat, à l'une des personnalités qui auront le plus marqué son histoire. A son épouse, à sa famille, à tous ses anciens collègues et amis politiques de son groupe, aux électeurs et citoyens de la Vienne, j'exprime au nom du Gouvernement nos condoléances très sincères et le témoignage de notre fidélité.

M. le président. – Mes chers collègues, je vous invite à partager un moment de recueillement à la mémoire du président René Monory. (*Mmes et MM. les sénateurs observent une minute de silence*)

Nous interrompons la séance quelques instants en signe de deuil.

La séance, suspendue à 15 h 20, reprend à 15 h 30.

Débat sur la politique agricole commune

M. le président. – L'ordre du jour appelle un débat sur la politique agricole commune.

Je rappelle à tous la nécessité de respecter les temps de parole fixés par la Conférence des Présidents. M. Romani et moi-même veillerons à ce que chaque orateur se conforme à cette règle afin que le Sénat puisse, ensuite, débattre de l'adoption.

M. Henri de Raincourt, auteur de la demande d'inscription à l'ordre du jour. – (*Applaudissements sur les bancs UMP*) Dans le cadre de la semaine sénatoriale de contrôle, j'ai demandé, au nom du groupe UMP, l'inscription d'un débat sur les nouvelles orientations de la politique agricole commune.

Après l'accord du 20 novembre 2008 sur le bilan de santé de la PAC, vous avez annoncé, monsieur le ministre, plusieurs décisions le 23 février dernier visant à rééquilibrer les aides européennes à partir de 2010 afin de préparer l'après 2013.

L'année 2009, avec l'instauration d'un nouveau cadre politique pour l'agriculture européenne conformément à l'objectif fixé par le chef de l'État à la présidence française, restera dans les annales. Dans un contexte mondial où la demande explose, du fait des pays émergents, et l'offre peine, en raison des nouvelles contraintes environnementales et sanitaires, la politique agricole commune doit trouver une nouvelle légitimité. La crise alimentaire mondiale, qui a souligné le rôle décisif de l'agriculture dans l'alimentation des êtres humains et, partant, la nécessité de recourir à des outils de régulation, que d'aucuns avaient négligés trop rapidement, et celle de réhabiliter la souveraineté alimentaire, a montré que la révolution verte, fondée sur la mécanisation, les remembrements, les fortes doses d'engrais et les subventions à la production, est un modèle dépassé. Aujourd'hui, une nouvelle révolution s'impose, à la fois écologique et technologique. L'agriculteur, qui était devenu chef d'entreprise, voire comptable, doit maintenant se faire ingénieur biologiste. Et, face aux exigences sanitaires et environnementales croissantes du consommateur, le Gouvernement a décidé de diminuer de moitié le recours aux pesticides en dix ans et de tripler les surfaces dévolues à l'agriculture biologique d'ici 2012. Après cinquante ans de productivisme, le Gouvernement, pour sauver un système fort critiqué en ce qu'il représente 40 % du budget européen et bénéficie en premier lieu à la France, doit promouvoir un nouveau modèle agricole visant à nourrir la planète tout en préservant l'environnement.

Dans ce contexte, monsieur le ministre, vous avez annoncé le rééquilibrage des aides européennes en faveur des systèmes de production à l'herbe, soit les éleveurs, notamment ovins, dont les difficultés sont anciennes -le secteur a perdu un tiers de ses brebis en vingt ans (*M. Jean-Paul Emorine président de la commission des affaires économiques, le confirme*)- ainsi que les exploitations laitières de montagne. En subventionnant les grandes cultures, Bruxelles soutenait indirectement les éleveurs qui pouvaient acheter des céréales à bas prix pour nourrir leurs bêtes. Mais de nouvelles perspectives, comme le développement des biocarburants, ont rompu cet équilibre. D'où la nécessité de poser les jalons d'une nouvelle PAC pour l'après 2013, qui s'est traduite par le compromis technique du 20 novembre 2008,

premier accord à vingt-sept à engager l'agriculture européenne sur la voie du développement durable. Suivant l'ambition affichée par le Président de la République le 19 février en Maine-et-Loire, et partagée par tous, pas moins de 18 % des aides directes, soit 1,4 milliard d'euros, seront rééquilibrées en faveur des productions et des territoires les plus fragiles. Chacun connaît les enjeux de l'échéance de 2013 pour les agriculteurs français et sait que ces décisions visent à préserver notre politique agricole en la réorientant vers l'élevage à l'herbe, l'agriculture durable et l'instauration de nouveaux outils de couverture des risques climatiques, sanitaires et économiques (« *Très bien !* » à droite), mais aussi le développement de la production de protéines végétales, stratégique pour la France qui importe actuellement 75 % de sa consommation. Parce que la France ne peut être en déphasage complet avec les autres pays de l'Union, il faut davantage d'équité pour ne pas être pris en défaut en 2013. Nous souscrivons donc à ces objectifs courageux, essentiels pour la préservation de notre politique agricole.

M. Alain Vasselle. – Il y a des limites !

M. Henri de Raincourt, *auteur de la demande d'inscription à l'ordre du jour.* – Monsieur Vasselle, j'y viens ! Néanmoins...

M. Gérard César. – Ah !

M. Henri de Raincourt, *auteur de la demande d'inscription à l'ordre du jour.* – ...l'effort demandé aux céréaliers est particulièrement important. Sur 700 millions réorientés vers la politique de l'herbe, 350 millions seront payés par les exploitations spécialisées en grande culture ; le reste par les exploitations mixtes, soit par des éleveurs laitiers ou bovins spécialisés. Même si ces prélèvements seront accompagnés de retours pour nombre d'exploitations, il ne faut pas sous-estimer l'impact de ces décisions dans les zones intermédiaires, soit celles qui ont des rendements moyens sur des sols relativement médiocres et sur lesquelles sont implantées des exploitations de taille moyenne. Comment adapter ce nouveau système afin d'assurer aux céréaliers, quelle que soit la région, la juste rétribution de leur travail ? Cette question me tient particulièrement à cœur, notamment parce que mon département de l'Yonne fait partie de ces zones intermédiaires. Tenant compte de cette préoccupation, monsieur le ministre, vous avez annoncé une enveloppe supplémentaire de 170 millions pour accompagner les exploitations qui pourraient être fragilisées en 2010 et pris l'engagement, lors du congrès de la FNSEA, le 1^{er} avril dernier, de rester vigilant sur la question. Toutefois, ne pourrait-on pas accorder à tous les agriculteurs des zones intermédiaires l'aide à la diversité des assolements de 25 euros par hectare et prévoir l'attribution de cette aide également en 2011 et en 2012 ? Peut-être pourrait-on également laisser aux agriculteurs le choix de bénéficier de cette aide à la diversité ou de la mesure agro-environnementale

rotationnelle ? En tout état de cause, je vous remercie de vous être montré sensible aux inquiétudes des céréaliers.

C'est désormais dans un climat apaisé que la France, viscéralement attachée à la PAC, peut préparer l'avenir de son agriculture.

Monsieur le ministre, vous aurez été un acteur déterminant. (*Marques d'approbation à droite*) Vous avez su, par votre engagement et votre action déterminée, dessiner un nouveau chemin pour notre agriculture, un nouvel avenir pour nos jeunes agriculteurs, redonner de la légitimité à notre politique agricole et la remettre au cœur des défis de notre société. (*Applaudissements et « Bravo » à droite*)

M. Gérard Le Cam. – A quelques encablures des élections européennes du 7 juin, ce débat est-il un exercice d'autosatisfaction ou vise-t-il à se donner bonne conscience ? Est-ce un débat à 514 millions, somme à répartir entre les filières d'ici le 1^{er} août ? Prépare-t-il la loi de modernisation agricole, annoncée pour l'automne ? Allons-nous nous inquiéter de notre poids dans les décisions européennes et de l'avenir de l'agriculture européenne au plan mondial ? De l'après 2013 ?

Notre conception de la PAC est à l'opposé de celle de Mme Fischer Boel, des libéraux et des *lobbies* de Bruxelles. Dressons le réel bilan de la PAC. Instituée en 1962 pour répondre à la pénurie alimentaire, elle repose sur trois principes : la libre circulation des produits agricoles, qui a surtout mis en concurrence, et donc en péril, des productions régionales au profit des spéculateurs et des intermédiaires ; la préférence communautaire, qui n'a jamais fonctionné correctement, l'OMC favorisant le *dumping* et la concurrence déloyale ; la solidarité financière, entamée par l'exigence du chèque britannique. Aujourd'hui, la renationalisation de la PAC est en route et les aides directes sont en déroute.

La PAC visait à accroître la productivité, assurer un niveau de vie équitable aux producteurs, stabiliser les marchés, garantir la sécurité des approvisionnements et assurer des prix raisonnables. La productivité a été multipliée par quatre en quarante ans. La sécurité des approvisionnements est satisfaisante, malgré une forte dépendance protéinique et une balance commerciale défavorable. Ce grand marché attise les convoitises de grands pays exportateurs, des États-Unis à la Chine, qui pèsent sur les négociations au sein de l'OMC.

Pour le reste, le bilan est moins flatteur. Le revenu agricole moyen s'échelonne de 12 000 à 40 000 euros selon les secteurs, mais ces moyennes cachent des situations parfois dramatiques. Le système des aides a accentué les disparités au lieu de les gommer. La stabilisation des marchés est un échec : la plupart des filières subissent de grandes crises, qui emportent les exploitations fragiles et renforcent la concentration. Les recettes appliquées depuis des décennies -restitutions à l'exportation, aides au stockage, prêts

bonifiés, reports de cotisations, aides exceptionnelles et autres plans d'urgence- sont sans efficacité. Aucun gouvernement n'a pu assurer des prix garantis et rémunérateurs, la teneur libérale des traités interdisant toute réelle régulation... Enfin, s'agissant des prix à la consommation, les textes visant à moraliser les pratiques inqualifiables de la grande distribution ont tous échoué. La PAC est souvent parée de toutes les vertus, mais la réalité est moins glorieuse !

Après le Livre vert de 1985, qui se proposait de rétablir l'équilibre entre l'offre et la demande, vint le temps des quotas laitiers. La réforme Mac Sharry en 1992 marque un tournant, avec une politique de diminution des prix compensée par des aides. L'agenda 2000 poursuit ce même objectif de compétitivité. S'y ajoutent la promotion d'un niveau de vie équitable -sans succès-, l'élaboration d'une nouvelle politique de développement rural avec le second pilier et l'intégration des notions nouvelles de qualité, de sécurité alimentaire, de bien-être animal et de simplification, sous la pression de l'opinion publique.

Les accords de Luxembourg menés par Frantz Fischler introduisent la nouvelle PAC : découplage des aides et de la production, baisse des restitutions à l'exportation et éco-conditionnalité des aides. Avec le bilan de santé, on prévoit la remise en cause de tout un système, certes injuste, mais le pire est à venir.

Le bilan de santé n'est guère source d'espoir. Parmi les points positifs, les syndicats agricoles relèvent la reconnaissance de l'élevage à l'herbe et un début d'équité en matière de répartition des aides. En 2006, 20 % des bénéficiaires touchaient 56 % des aides. La chute des revenus en 2008 ayant créé une situation explosive, 18 % des aides directes, soit 1,4 milliard, seront réorientées en 2010 et 2 % passeront dès 2009 du premier au deuxième pilier, au titre de la modulation. Votre majorité s'était empressée de supprimer la modulation des aides et les contrats territoriaux d'exploitation (CTE), piliers de la réforme Glavany, qui auraient pu rendre l'agriculture plus juste et plus durable...

La répartition des 514 millions d'aides ne sera connue qu'au 1^{er} août. Allez-vous donner raison à la bronca des céréaliers ou soutenir les filières en difficulté, notamment porcine et laitière ? En Bretagne, de belles exploitations, apparemment solides, se retrouvent en règlement judiciaire à la suite des crises successives, de la flambée des matières premières et de la chute des cours.

« Plutôt des prix que des primes ! », entend-on. La réduction des aides après 2013 ne sera supportable qu'avec une politique de prix garantis et rémunérateurs. Les aides devront corriger les disparités entre régions et aider les filières les plus fragiles.

Le rééquilibrage des aides, l'élevage à l'herbe, le plan protéine et la gestion des risques vont dans le

bon sens, mais cela reste fragile. En 2015, la fin des quotas laitiers et des exploitations laitières traditionnelles ; demain, le découplage total, une aberration ! L'après 2013 laisse présager une baisse sensible des aides et du budget européen. Les règles de partage pour les nouveaux entrants pénaliseront les autres pays. Le jeu de la concurrence et le poids accru de l'OMC accentueront la libéralisation de l'agriculture.

Comment la réduction des aides sera-t-elle compensée ? Allons-nous vers une renationalisation des aides ? Envisagez-vous de plafonner les aides par actif et par exploitation et de supprimer la proportionnalité à la surface et les références historiques ? *Quid* de la régionalisation des aides ? Allez-vous enfin réguler les prix ? Certains misent sur des cours élevés à la production, qui ne profitent qu'aux spéculateurs. Il faut des prix stables et rémunérateurs. La crise financière et monétaire a révélé des comportements assassins !

Chaque État membre doit conserver, voire développer, sa puissance agricole pour tendre vers la souveraineté alimentaire. Les agriculteurs doivent pouvoir vivre du produit de leur travail. N'oublions pas leur rôle structurant dans le milieu rural, les emplois induits et leur contribution à l'aménagement du territoire ! La préférence communautaire doit être réactivée *via* la taxation d'importations abusives et l'instauration de calendriers d'importation intra-communautaire. La mission prioritaire de l'agriculture doit être l'alimentation humaine. Il faut dissuader la spéculation sur les produits alimentaires par tous les moyens.

Le projet de loi de modernisation de l'agriculture va-t-il acter la mort de la PAC et de la régulation ? A une agriculture de rendement et de compétitivité, aux mains des banques et des spéculateurs, nous préférons une agriculture de production et d'aménagement du territoire, diversifiée, à dimension humaine.

Nous aurons, dans les semaines à venir, l'occasion de confronter nos conceptions de la PAC -à condition toutefois que les médias s'y intéressent. Il semble pour l'instant urgent de ne pas parler des élections européennes, et encore moins du front de gauche auquel nous appartenons, un mouvement qui se veut un nouveau front populaire en défense de l'Europe des peuples et des solidarités. (*Applaudissements à gauche*)

PRÉSIDENT DE M. ROGER ROMANI,
VICE-PRÉSIDENT

M. Jean-Paul Emorine – C'est avec plaisir que nous vous accueillons, monsieur le ministre, presque deux ans après votre prise de fonction, pour débattre d'un sujet auquel vous avez consacré passion et énergie. L'issue globalement favorable du bilan de

santé de la PAC n'aurait pas été acquise sans votre ténacité. Je tiens à vous en rendre hommage. Certes, l'ambition que vous affichiez au seuil de la présidence française de l'Union a dû composer avec la Commission et les États favorables à un modèle agricole différent de celui auquel nous tenons. Avec les premières propositions de la Commission, la PAC était menacée : suppression des outils d'intervention, généralisation du découplage, évolution des quotas laitiers sans lien avec le marché, renforcement du développement rural au détriment du soutien à la production. Heureusement, l'accord de novembre 2008, obtenu à la quasi unanimité grâce à vos efforts de concertation et de pédagogie, s'éloigne du projet initial ; il est de nature à préparer l'avenir en préservant l'efficacité des mécanismes d'intervention sur les marchés des céréales et du lait, en maintenant les aides couplées, en encadrant la disparition des quotas laitiers et en offrant des outils pour rendre la PAC plus juste et plus durable.

Au-delà du bilan de santé, vous avez su préparer la PAC de l'après 2013 ; 24 États membres se sont ralliés aux conclusions de la présidence française lors du conseil des ministres de l'agriculture du 28 novembre dernier, qui faisait suite à la réunion informelle d'Annecy de septembre. A raison, le débat sur le contenu de la PAC a été lancé avant celui portant sur son périmètre financier pour la période 2013-2020, qui sera abordé l'année prochaine après les élections européennes et le renouvellement de la Commission.

Notre assemblée, et plus particulièrement la commission que je préside, vous ont constamment soutenu. Le groupe de travail sur le bilan de santé de la PAC, composé d'une douzaine de sénateurs de notre commission et présidé par M. Jean Bizet, a élaboré une proposition de résolution que le Sénat a adoptée en octobre 2008. Se prononçant contre les propositions de la Commission et en faveur d'un « modèle d'agriculture équilibré, économiquement viable et écologiquement responsable », elle a contribué, du moins avons-nous la faiblesse de le croire, au succès de votre démarche. Dans le même esprit, la réunion interparlementaire des 3 et 4 novembre au Parlement européen, que j'ai eu l'honneur d'ouvrir et de conclure et à laquelle vous avez bien voulu participer, a permis à plusieurs centaines de parlementaires d'échanger sur l'avenir de la PAC et son rôle dans la sécurité alimentaire. Étaient présents également la commissaire européenne à l'agriculture, le président du Parlement européen et celui de sa commission de l'agriculture, ou encore le directeur général de la FAO. La quasi-totalité des intervenants s'est accordée sur la nécessité d'une agriculture européenne productive, durable et territorialement ancrée, ce qui passe par une politique agricole forte et régulatrice des marchés.

Tous ces efforts n'ont pas été vains, puisque la version finale du bilan de santé préserve les intérêts

de la France et de l'Europe agricole. Des questions subsistent cependant. L'accord du 20 novembre donne aux États membres jusqu'au 31 juillet 2009 pour décider des mesures d'application au niveau national, qui ne concerneront, il faut le préciser, que les aides attribuées à l'automne 2010. Vous avez présenté le 23 février celles que la France a retenues. Je soutiens les décisions difficiles et courageuses que vous avez prises en cherchant à rééquilibrer les aides aux filières tout en continuant à orienter notre agriculture vers la durabilité. Les trois groupes de travail mis en place en mars rendront leurs conclusions entre l'été et novembre. Pouvez-vous nous préciser les sujets sur lesquels ils plancheront et les marges de manœuvre dont ils disposeront ? Traiteront-ils notamment des zones intermédiaires, qui sont fragilisées par les prélèvements prévus sur les aides directes au titre du premier pilier ? Selon une étude récente de l'Inra, ce sont ces territoires qui souffriront le plus de la réforme ; certains producteurs pourraient voir leurs soutiens diminuer de près de 10 000 euros par an.

J'en viens à l'assurance récolte. Dans un contexte de réduction des soutiens publics, la gestion des risques climatiques par des mécanismes assurantiels est une priorité. Le Gouvernement soutient financièrement le développement de l'assurance récolte dans les secteurs les plus exposés ; nous n'avons eu de cesse de vous y encourager depuis plusieurs années. Les accords obtenus dans le cadre du bilan de santé permettent désormais l'utilisation de crédits communautaires pour cofinancer les incitations nationales : à partir de 2010, la prise en charge publique pourra atteindre 65 % de la prime et sera constituée à 75 % de crédits communautaires. Vous avez annoncé une enveloppe de 100 millions d'euros pour l'assurance récolte ; définir les critères selon lesquels les phénomènes climatiques pourront donner lieu à indemnisation sera de première importance et la situation française devra être prise en compte. A quels emplois destinez-vous ces 100 millions ? Comment voyez-vous le basculement progressif entre le Fonds national de garantie des calamités agricoles et le système assurantiel ?

Je terminerai mon propos par des réflexions sur l'après 2013. Vous avez très opportunément lancé le débat au niveau européen, mais nos partenaires ne partagent pas tous notre vision des choses. Souhaitons-nous conserver une véritable politique agricole intégrée ou bien la fondre dans d'autres politiques, territoriale ou environnementale ? Cette dernière option est celle des Britanniques, qui ont depuis longtemps fusionné leurs ministères de l'agriculture et de l'environnement. Selon eux, le libre commerce peut à lui seul pourvoir à l'alimentation de nos concitoyens, les soutiens au monde agricole, en baisse et découplés, ne devant rémunérer que sa contribution à la préservation de l'environnement et à l'entretien des paysages. Comment voyez-vous l'évolution du rapport de force entre cette conception, qui dispose de relais dans les instances

communautaires, et celle que vous avez défendu avec constance d'un modèle agricole équilibré, productif et durable ?

Telles sont les réflexions que m'a inspirées ce débat. Le nombre d'orateurs qui y participent prouve, une fois encore, l'importance que nous attachons à ces questions. (*Applaudissements au centre et à droite*)

M. Jean-Michel Baylet. – Les émeutes de la faim provoquées en 2008 par l'envolée des prix agricoles ont frappé l'opinion et rappelé la fragilité de l'équilibre alimentaire mondial. Même si les prix sont depuis repartis à la baisse, ces événements ont montré l'extrême volatilité des marchés agricoles et remis en question une situation que l'on croyait acquise, celle d'une abondance globale assortie de prix accessibles et stables. C'est dire que l'exigence de régulation ne concerne pas seulement les marchés financiers, n'en déplaise à ceux qui, à Bruxelles et parfois à Paris, prônent la libéralisation des marchés agricoles.

L'agriculture fait vivre, elle a une fonction nourricière mais aussi économique. Elle occupe encore en France près de 800 000 actifs -dont les revenus sont hélas insuffisamment garantis. C'est pourquoi les gouvernements ne doivent pas rester passifs face aux crises qui affectent régulièrement le monde agricole, mais soutenir ceux qui travaillent et encourager l'installation des jeunes. Il faut le savoir : une ferme disparaît toutes les trois minutes en Europe.

Comment réguler ? Comment protéger les agriculteurs des aléas des marchés sans créer de distorsions de concurrence ? Comment soutenir leurs revenus sans effets pervers sur le niveau ou le choix des productions ? En 2003, des erreurs ont été commises, l'accord de Luxembourg organisant le démantèlement progressif des outils d'intervention. Après les négociations de novembre, monsieur le ministre, vous avez pourtant paru satisfait, rappelant que la France défendait les outils de régulation des marchés et plaidait pour une application souple par les États. Si certains de ces outils ont été préservés, trop de concessions ont été faites, notamment le découplage des aides ou la disparition des quotas laitiers : pour l'élevage, il faudra anticiper un soutien avant 2015 ; après, il sera trop tard, d'autant que nous connaissons les intentions de la Commission. Vous avez tenu un discours volontariste, monsieur le ministre ; il semble pourtant que dans les faits, la résignation l'ait emporté.

Certes la pression extérieure est forte ; nous savons d'où elle vient. Alors que l'Europe devrait imposer son propre modèle agricole, elle a trop tendance à se plier aux recommandations de l'OMC où règne pourtant la plus grande hypocrisie : alors que l'Union a considérablement réduit ses subventions depuis vingt ans, beaucoup de pays membres de l'OMC, dont certains comptent parmi les plus critiques vis-à-vis de l'Europe, ont mis en place des soutiens à

l'exportation et de nombreux outils d'intervention. Aux États-Unis, le *Risk Protection Act* de 2000 et le *Farm Bill* de 2003 n'ont rien à envier à la PAC !

Dans la perspective de 2013, il faudrait donc s'en tenir à quelques principes fondamentaux. Dans toutes les négociations commerciales, l'Europe doit rappeler que son modèle agricole est exigeant en matière sanitaire, environnementale et sociale et que cela justifie une protection tarifaire. Elle doit conserver un budget à la hauteur des missions de son agriculture. Les objectifs de la PAC ont été redéfinis de manière très ambitieuse : on demande désormais aux agriculteurs de préserver les équilibres des territoires ruraux, de participer à la lutte contre le changement climatique et à l'amélioration de l'environnement. Tout cela est bel et bon, mais l'agriculture est d'abord une activité productive à laquelle il faut donner les moyens de subsister.

Le budget de la PAC est de plus en plus contraint. On a demandé aux agriculteurs de produire plus : ils l'ont fait. On leur a ensuite demandé de produire mieux : ils l'ont fait aussi. Aujourd'hui, on leur demande d'équilibrer le territoire : ils le comprennent. En retour, ils espèrent des marques de solidarité qui leur permettent tout simplement de vivre de leur travail. (*Applaudissements sur les bancs des groupes RDSE, socialiste et CRC-SPG*)

Mme Odette Herviaux. – Ce débat aura au moins eu le mérite de montrer que les problèmes agricoles et alimentaires sont de nouveau au cœur des préoccupations de nos concitoyens, du monde politique et même du microcosme gouvernemental, car on dit que votre portefeuille, monsieur le ministre, est l'objet de toutes les convoitises.

M. Michel Barnier, ministre de l'agriculture et de la pêche. – Il paraît...

Mme Odette Herviaux. – Je me réjouis de ce regain d'intérêt, mais je souhaite bien du courage à votre successeur étant donné les difficultés auxquelles l'agriculture est aujourd'hui confrontée ; dans le secteur de l'élevage, tous les indicateurs sont au rouge.

Malgré nos désaccords, mes collègues et moi-même avons apprécié votre volonté de rester à l'écoute des élus ; grâce aux informations que vous nous avez communiquées, nous avons pu suivre presque en temps réel les négociations auxquelles vous avez participé.

Quarante-cinq ans après sa création, bien qu'elle soit l'un des succès majeurs de la construction européenne et malgré les réformes successives dont elle a fait l'objet, la PAC doit encore justifier son existence. Cette politique agricole commune -peçons chacun de ces trois mots- a pourtant permis à l'Europe, et plus particulièrement à la France, de devenir une grande puissance agricole et alimentaire. Certains ont cru que son objectif d'origine,

l'indépendance et la sécurité alimentaire, était devenu obsolète, ce que démentent les fluctuations des marchés observées l'an dernier et la crise actuelle. Seule l'intervention de la puissance publique peut atténuer les variations à la hausse et à la baisse liées aux crises des marchés et aux aléas environnementaux, climatiques, sanitaires et politiques.

Nous continuons de nous opposer aux objectifs affichés par la commissaire Mme Fischer Boel qui souhaite « permettre avant tout à nos agriculteurs de répondre à une demande croissante et de s'adapter rapidement aux signaux du marché ». Comme elle l'a elle-même reconnu il y a quelques jours, c'est au Danemark que le revenu des agriculteurs a connu la baisse la plus forte, de l'ordre de 25 % : preuve éclatante de l'échec du modèle agricole des pays anglo-saxons et du nord de l'Europe. Le maintien de la diversité des structures et des produits et la régulation des productions agricoles sont plus que jamais nécessaires, car les produits agricoles ne sont pas des marchandises comme les autres. Les grandes organisations européennes et nationales regrettent que l'accord obtenu dans le cadre du bilan de santé de la PAC détricote méthodiquement tous les outils de régulation, par le découplage quasi total des aides, la suppression programmée des prix d'intervention, ou encore l'abandon des quotas laitiers. Quelles en seront les conséquences sur la rentabilité des petites productions, les volumes produits, les modes de production et l'emploi ?

M. Roland Courteau. – Excellente question !

Mme Odette Herviaux. – Il est paradoxal d'abolir les quotas laitiers alors que le marché du lait s'est effondré et que certains pays, dont la France, n'arrivent même pas à produire autant que les quotas le permettent.

M. René-Pierre Signé. – C'est bien pour cela que nous buvons du vin !

Mme Odette Herviaux. – Dans certaines zones géographiques, notamment en montagne, les effets de cette décision pourraient être très lourds. Les mesures d'accompagnement que vous proposez risquent d'être insuffisantes. A quoi serviront les aides quand ce secteur aura disparu de certaines régions ?

Décidément, la PAC ne peut se borner à accompagner marginalement quelques secteurs et à abandonner les autres aux forces instables du marché.

M. Roland Courteau. – Très bien !

Mme Odette Herviaux. – L'Europe a plus que jamais besoin d'une politique publique forte pour son agriculture et sa filière agro-alimentaire : c'était déjà la conclusion du rapport que je vous ai remis au nom de la région Bretagne au début de l'année 2008. Je sais ce que le dynamisme économique de cette région doit au développement de ce secteur. La PAC a permis de nourrir la population européenne et celle d'autres

pays, tout en maintenant des hommes sur nos territoires. Mais je reconnais aussi ses effets néfastes : agriculture trop intensive, pollution des sols et des nappes phréatiques, perte de la biodiversité, assèchement des réserves d'eau, lessivage des sols, abus des produits phytosanitaires, disparition d'un très grand nombre de petites et moyennes exploitations et désertification de certaines régions.

Les aides doivent donc être conditionnées au respect des règles environnementales et sanitaires et des normes de production. Mais elles doivent aussi avoir pour objet la rémunération des services non marchands rendus à la société par l'agriculture. Cela permettrait de maintenir en activité autant d'agriculteurs que possible et de favoriser la transmission des exploitations dans les meilleures conditions.

L'autre grand reproche que l'on adresse à la PAC concerne son opacité et l'iniquité des aides versées. Un quart du budget bénéficie à 5 % des exploitations alors que 40 % d'entre elles se partagent 5 % des crédits.

M. René-Pierre Signé. – Eh oui !

Mme Odette Herviaux. – La filière des céréales accapare 50 % des fonds, celle des fruits et légumes en perçoit à peine 3 %. En outre, l'application des dernières réformes dans les différents pays de l'Union est caractérisée par de fortes disparités ; on ne peut pas dire que les décisions politiques françaises aient toujours été pertinentes : le choix de la référence historique de 2000 à 2002 pour le calcul des droits à paiement unique (DPU) a eu des conséquences dramatiques.

M. René-Pierre Signé. – Ce fut une erreur !

Mme Odette Herviaux. – J'ai vu dans mon département certains éleveurs mieux informés ou plus malins que les autres anticiper cette mesure en transformant des prairies en champs de maïs dès 2000 pour gonfler leurs rentes de 2003. C'est difficile à comprendre dans une région qui se bat pour restaurer la qualité de ses eaux de surface ! Le refus systématique d'avoir recours à l'article 69 pour favoriser l'agriculture plus durable, notamment le « bio », nous contraint aujourd'hui à tenter de combler notre retard dans le cadre du Grenelle.

Que penser de la mise en œuvre nationale du bilan de santé de la PAC ? Le nouvel article 68 permet de prélever jusqu'à 10 % des aides directes pour les orienter vers des territoires et des filières en difficulté ; le Parlement européen avait même proposé de relever ce plafond à 15 %. Vous avez décidé de le limiter à 5 % : est-ce une première étape ou ce taux restera-t-il inchangé jusqu'en 2013 ?

Vous dites, monsieur le ministre, vouloir une PAC « plus légitime, plus transparente, plus juste ». Peut-on parler d'une PAC plus légitime ? Le découplage des aides est-il compatible avec la poursuite des réformes

de 2003 ? Comment justifier le versement d'aides sans lien avec l'acte de production et sans obligation de continuer à produire ?

Peut-on parler d'une PAC plus transparente, alors que l'on inclut des mesures de gestion de crise dans le deuxième pilier et des mesures de développement rural et d'aménagement du territoire dans le premier pilier, *via* l'article 68 ? La structuration de la PAC en deux piliers est-elle toujours pertinente et viable ? Par la réduction du budget de la PAC, on risque de vider de sa substance le premier pilier qui devrait assurer la régulation des filières et des marchés. Le deuxième pilier, toujours très faible, suffira-t-il à lutter contre le changement climatique et à répondre aux enjeux de l'assurance récolte et du développement rural ? Je ne parlerai pas de la production d'énergie issue de produits agricoles alors que le principal défi des prochaines années est celui de l'alimentation. Il vaudrait mieux chercher à valoriser les déchets, notamment dans la filière du bois qui a gravement souffert de la tempête Klaus.

Peut-on parler d'une PAC plus juste, alors que vous n'abordez pas la question du plafonnement des aides dans votre présentation des options nationales ? Les institutions européennes se sont pourtant mises d'accord sur une mesure *a minima* : l'instauration d'un taux de modulation plus élevé de quatre points pour les montants dépassant 300 000 euros.

Le Parlement européen avait pondéré ce plafonnement en fonction du nombre d'actifs afin de ne pas pénaliser les exploitations des nouveaux pays entrants, qui emploient beaucoup de main-d'œuvre. Peut-être cela est-il fondu dans le cadre de l'augmentation globale de la modulation ? Si tel est le cas, quels montants sont concernés ? Les prélèvements pour modulation sur les aides se font au premier euro... Ne pourrait-on pas prévoir aussi un plancher pour les plus petits revenus ou les plus petites surfaces ?

Enfin, que dire de la décision d'enveloppe supplémentaire pour les grandes cultures ? Ce n'était pas votre décision originelle mais quelques centaines de producteurs de céréales sont mieux entendus par le Président de la République que des centaines de milliers de manifestant pour leur emploi et leurs droits sociaux...

M. Didier Guillaume. – Très bien !

Mme Odette Herviaux. – L'application d'un découplage total des aides aux grandes cultures et leur réorientation en partie vers les surfaces en herbe a permis de dégager un reliquat de 460 millions. Les professionnels devaient définir les critères de répartition mais vous aviez annoncé le 23 février que ce solde pouvait servir au rééquilibrage au sein des filières comme dans les zones intermédiaires ayant des rendements moins élevés, ce que le syndicat majoritaire a refusé. Après quelques manifestations de céréaliers et juste avant le congrès de ce syndicat qui

s'annonçait explosif, le Gouvernement a annoncé mobiliser 170 millions supplémentaires pour les exploitations spécialisées en grandes cultures. Ces aides seraient d'origine communautaire mais sur quelle enveloppe seront-elles ponctionnées, donc au détriment de quoi ? Et que permettront-elles de financer ? L'ARF est attachée à une réflexion sérieuse sur les avantages et les inconvénients que représenterait une véritable régionalisation des aides.

Avant de conclure, je souhaite évoquer nos craintes quant à l'avenir de la PAC après 2013, et peut-être même avant. Il y a d'abord le problème de son financement : plus on en demande à nos agriculteurs -environnement, qualité, traçabilité, sécurité, abondance, bien-être animal, lutte contre le réchauffement climatique-, plus on rechigne à y mettre le prix. Ce n'est pas en insistant sur un plafonnement du budget de l'Union à 1 % du RNB que l'on pourra sauver une véritable politique agricole commune, bien armée pour affronter d'une seule voix les futures négociations à l'OMC. Car il s'agit bien là du prochain défi de la PAC : faire accepter de nouveaux facteurs légitimes de régulation du commerce international des denrées alimentaires afin de ne pas pénaliser nos producteurs par des concurrences déloyales. Il faudra bien un consensus des Vingt-sept sur des valeurs sociétales. Pour cela, je compte sur la volonté et l'efficacité du futur Parlement européen. *(Applaudissements à gauche)*

M. Daniel Soulage. – Depuis près de cinquante ans, la PAC est la principale politique européenne. Elle a fait de l'Europe une grande puissance agricole. Depuis le début des années 90, elle a prouvé sa capacité à se réformer pour mieux répondre aux attentes de la société. Désormais, elle n'a plus pour unique objectif d'encourager la production, mais elle vise à garantir une agriculture européenne compétitive, capable de maintenir la vitalité du monde rural et de répondre aux exigences de qualité et de sécurité des denrées alimentaires tout en respectant l'environnement et le bien-être animal. La réforme quasi permanente de la PAC a abouti à un découplage allant de pair avec une modulation de plus en plus marquée. Le bilan de santé en marque l'achèvement : seules quelques rares productions resteront couplées dans les années à venir. Parallèlement, la modulation des aides est accrue, même si vous avez réussi, monsieur le ministre, à minimiser le niveau du transfert du premier vers le second pilier, initialement prévu par la Commission.

Les décisions prises par les ministres de l'agriculture, pour douloureuses qu'elles soient pour tous les agriculteurs, n'en sont pas moins indispensables. Le cadre financier de la PAC, qui a été fixé en 2002 pour les dix années suivantes, sera remis en cause après 2013, les nouveaux pays entrants, avec leur fort secteur agricole, devant bénéficier d'une part beaucoup plus large des aides qui, cependant, restent stables.

La France demeure la première bénéficiaire de cette politique, avec 10,5 milliards par an. Un ajustement de la PAC était indispensable ; c'est l'enjeu du bilan de santé. La commission européenne avait publié, fin novembre 2007, un premier état des lieux assorti de grandes lignes d'orientation. Puis au mois de mai 2008, elle a formulé une série de propositions de modernisation et de simplification. L'adoption de ce bilan de santé était une des priorités de la présidence française. Vous avez réussi, monsieur le ministre, à mener à bien ces négociations et à faire un difficile travail de conciliation malgré la situation que vous avez trouvée. Soyez-en remercié.

L'accord obtenu est loin d'être satisfaisant. Vous avez dû faire avec une proposition initiale de la commission à laquelle la France n'était pas favorable. Le résultat, qui ne fait pas l'unanimité parmi les agriculteurs et leurs représentants, consacre un pas supplémentaire vers une dérégulation de la politique agricole commune européenne. Les outils de régulation voient leur portée réduite, comme c'est le cas pour les dépenses d'intervention, ou menacée à terme, comme les quotas laitiers, tandis que le découplage de la quasi-totalité des aides est décidé. C'est donc bien la fin d'une certaine PAC.

Si je ne remets nullement en cause la nécessité d'adapter cette politique dans la perspective de l'après 2013, je regrette la disparition d'outils de régulation économique, qui ont prouvé leur utilité et leur efficacité. Alors que les cours des matières premières agricoles sont extrêmement volatiles, il est dommage de se priver de ces outils.

Les chiffres parlent d'eux-mêmes : 18 % des aides, soit 1,4 milliard d'euros, seront réattribués dès 2010 sur d'autres bases que des références historiques individuelles. Vous avez répété votre conviction que, si nous voulions préserver l'essentiel, il était nécessaire d'accepter ces mesures dont vous n'avez pas nié le caractère douloureux. Je partage votre sentiment. Nous n'avons pas encore mesuré à quel point 2013 risque d'être une fracture profonde à laquelle il est indispensable de se préparer dès à présent. Le plan que vous nous proposez met l'accent sur l'élevage à herbe et les cultures herbagères et sur d'autres activités défavorisées, comme l'élevage caprin et ovin. Cette évolution nécessaire rétablit une plus grande justice dans la distribution des aides de la PAC. En effet, à l'heure actuelle, les grandes cultures représentent près de 69 % de ces aides en montant alors qu'elles ne représentent que 23 % des exploitations. Il est indispensable de garantir une plus grande homogénéité du revenu des agriculteurs, lequel varie énormément selon les secteurs d'activité et les modes de production.

Ce rééquilibrage va également se traduire par une réorganisation géographique. Selon l'Inra, la redistribution induit un transfert des régions localisées au nord d'une ligne Bordeaux-Metz vers celles situées au sud de cette ligne où se trouvent la quasi-totalité

des zones défavorisées. La redistribution des aides pénaliserait 159 000 exploitations professionnelles sur les 322 000 recensées en 2007. Dans ces conditions, peut-être aurait-on pu échelonner sur plusieurs années les transferts d'aides ? En effet, l'année 2008 a été marquée par la hausse générale des prix des moyens de production, énergie et engrais, alors que le prix des céréales marquait un net repli après la très forte hausse de 2007. Après deux années de très forte hausse, le revenu net par actif de l'ensemble de la branche agriculture a ainsi baissé de 15 % en 2008.

Le Gouvernement a prévu une aide de 170 millions pour accompagner les exploitations fragilisées par la réorientation des aides. Cette dotation sera-t-elle pérenne jusqu'en 2013 ?

Je souhaite attirer votre attention sur la situation de régions intermédiaires comme le Lot-et-Garonne. Nous y avons à la fois des potentiels agronomiques, des niveaux d'aides et de revenus plus faibles. Or l'Inra estime que les agriculteurs de ces zones intermédiaires pourraient perdre jusqu'à 30 % de leur revenu. La chambre d'agriculture d'Aquitaine confirme ces données : pour mon département du Lot-et-Garonne, ce sont 15 millions sur 83 millions qui vont être supprimés. Heureusement, l'aide à la prune est préservée, ce dont je vous remercie.

Vous avez suggéré la possibilité d'une aide rotationnelle pour limiter le poids des prélèvements programmés dans les zones intermédiaires. Qu'entendez-vous par là ? Cette aide doit être allouée sur des critères simples, correspondant à la réalité des exploitations ; l'irrigation des parcelles ne doit pas être un obstacle et surtout il ne faut pas multiplier les contraintes administratives. Quant aux aides à l'herbe, le détail des mesures est très important : si la subvention était limitée aux 50 premiers hectares, cela ne concernerait que peu d'élevages dans mon département, tandis que l'application des critères de spécialisation en matière d'élevage exclurait tout mon département.

Enfin, vous connaissez mon engagement de longue date pour la mise en place d'une véritable assurance agricole. Je me félicite donc que la couverture des risques climatiques et sanitaires fasse partie des quatre objectifs du bilan de santé. Vous avez annoncé que 100 millions seront destinés à la généralisation de l'assurance récolte et 40 à la création d'un fonds pour indemniser les conséquences des incidents sanitaires sur les productions animales et végétales. La mise en place d'une assurance récolte à grande échelle, même si elle n'est pas obligatoire, aura un impact financier très important pour l'État : l'Espagne dépense 280 millions à ce titre alors que 50 % des exploitations seulement sont assurées. A-t-on prévu la prise en compte par l'État de la garantie de réassurance ? C'est une condition indispensable à un engagement massif des assureurs et donc à la généralisation de l'assurance récolte à une majorité d'exploitations. Il en est de même pour le fonds sanitaire. Si l'on compare

les 40 millions de dotation à ce qu'a coûté la seule FCO, on peut douter de l'efficacité de cet outil. Depuis 2008, ont été mobilisés plus de 82 millions pour les aides à la vaccination, 130 pour les aides économiques en soutien aux filières d'élevage et 19 pour les autres mesures vétérinaires. On peut discuter du montant des crédits proposés ; je tiens à dire qu'il s'agit de sommes importantes qui permettront la mise en place d'outils indispensables à notre agriculture.

Je me réjouis de l'orientation choisie par le Gouvernement, qui marque une rupture dans la gestion des crises agricoles. Il me reste à vous féliciter, monsieur le ministre, pour ces deux ans passés à la tête de ce beau ministère, que vous avez su réformer et moderniser. De la FCO aux OGM, en passant par les blocages de ports ces dernières semaines, vous avez dû faire face à de nombreuses difficultés.

Je vous remercie d'avoir su sauvegarder les intérêts de l'agriculture et des agriculteurs. Enfin, je veux rendre hommage à votre disponibilité et à votre sens de l'écoute. (*Applaudissements au centre et à droite*)

M. Gérard César. – Je souhaite vous rendre un hommage sincère et appuyé, monsieur le ministre, alors que vous allez nous quitter d'ici peu pour d'autres fonctions. Deux ans durant, vous avez mis à profit votre grande expérience des hautes instances européennes pour sauvegarder le modèle agricole auquel nous sommes attachés. Le bilan de santé dont nous discutons aujourd'hui n'aurait sans doute pas eu le même contenu si vous n'aviez eu de cesse de préserver nos intérêts agricoles.

S'agissant de l'OCM vitivinicole, nous avons adopté, il y a un an et demi, deux résolutions pour vous soutenir alors que se profilait une réforme européenne à laquelle nous étions opposés. Votre détermination face à la commissaire européenne et à vos homologues de l'Union a permis d'aboutir à une réforme de l'OCM satisfaisante sur les points les plus importants, comme l'arrachage, la distillation, la chaptalisation et les pratiques vitivinicoles. Le règlement portant cette nouvelle OCM est rentré en vigueur le 1^{er} août 2008. Quelles en sont les modalités de mise en œuvre alors que notre filière vitivinicole connaît à nouveau des difficultés ? Pensez-vous que les instances européennes voudront faire rentrer cette OCM dans l'OCM unique, alors que nous avons combattu cette orientation à l'époque ?

J'en viens au dossier du vin rosé : j'ai été chargé par mes collègues de la commission des affaires économiques de rapporter la proposition de résolution que j'ai déposée avec mon collègue Sutour et qui s'oppose au règlement européen levant l'interdiction du coupage des vins blancs et rouges. Hélas, la France est isolée mais il n'est pas question que l'Europe adopte une mesure qui induira une

concurrence faussée, nuira à la qualité et à l'image des AOC et trompera le consommateur.

Grâce à vous, l'examen de ce texte a été repoussé par la Commission européenne au 19 juin prochain, pour laisser le temps à l'OMC de se prononcer à son égard. De quelle manière ce dossier va-t-il évoluer ? Je présenterai un rapport en commission des affaires économiques la semaine prochaine. Pensez-vous qu'une proposition de résolution vous permettrait de débloquer la situation ?

J'en viens à l'assurance récolte. La tempête Klaus a fait des dégâts considérables dans la forêt du sud-ouest, sans doute supérieurs à ceux de 1999 : 300 000 hectares ont été touchés, dont certaines zones à 90 %. 38 millions de mètres cubes de bois sont au sol et l'industrie ne peut les traiter d'un seul coup, d'où le stockage sous aspersion pour protéger le bois des insectes et du bleuissement. L'Office national des forêts a évoqué une perte équivalente à quatre ans de récolte. Face à cette situation catastrophique pour les sylviculteurs de la région, vous avez mobilisé une enveloppe de 415 millions pour l'aide au nettoyage et au reboisement entre 2009 et 2017. Cela ne sera sans doute pas suffisant car l'on évoque le chiffre de 630 millions pour répondre aux besoins. Il nous faut aujourd'hui aller plus loin en mettant en place des dispositifs de prévention des risques économiques liés à ce type de catastrophe, qui est la deuxième que nous subissons en une décennie. Or, il y a peu d'assurances en matière forestière. Les sylviculteurs sont exclus du régime de catastrophe naturelle et ne bénéficient pas des mêmes indemnités que les particuliers. Ne serait-il pas possible de profiter des aides accordées par Bruxelles dans le cadre du bilan de santé de la PAC pour développer des produits assurantiels dans le secteur forestier ?

Les professionnels demandent la création d'un fonds spécifique d'indemnisation et d'aide au reboisement pour satisfaire à l'obligation légale de reboiser.

Je tiens à nouveau à vous remercier, monsieur le ministre, d'avoir si bien défendu notre modèle agricole. Je vous souhaite également bonne chance pour vos futures fonctions où, à n'en pas douter, vous continuerez à porter un regard bienveillant sur le monde agricole et la politique européenne le concernant. (*Applaudissements à droite*)

M. Aymeri de Montesquiou. – Depuis plus de quarante ans, la politique agricole commune façonne l'environnement quotidien de millions d'agriculteurs et de consommateurs européens. En dépit des crises et des critiques, elle a permis à l'agriculture européenne de se maintenir dans des régions difficiles, de se développer, de produire des produits de qualité. Au fil des ans, la PAC s'est profondément réformée pour s'adapter aux marchés, au contexte international et aux attentes des consommateurs. On a assisté à un

alignement progressif des prix de soutien sur les prix mondiaux, compensé par des aides directes de la production finalement découplées.

La réforme de 2003 a sans doute apporté les inflexions les plus marquantes, en contrepartie d'une stabilité budgétaire assurée jusqu'en 2013. Elle avait prévu un bilan de santé à mi-parcours, qui s'est conclu par un accord en novembre dernier sous présidence française. Nous savons, monsieur le ministre, que vous vouliez préserver les fondamentaux de la PAC et parvenir à un accord. Celui-ci est moins libéral que l'option initialement proposée par la Commission. Bien que deux rendez-vous soient prévus en 2010 et 2012 pour ajuster les quotas laitiers à l'évolution des marchés, leur suppression programmée suscite des inquiétudes. Le découplage quasi total des aides aura également des conséquences destructrices dans certaines régions où les possibilités de diversification sont rares.

Toutefois, le bilan de santé comporte beaucoup d'éléments positifs : il préserve les mécanismes d'intervention pour les céréales et les produits laitiers. Il permet de participer au financement par la PAC des outils de couverture des risques climatiques et sanitaires, ce qui permet de garantir les revenus : les agriculteurs du Gers en savent quelque chose après la fièvre catarrhale et la tempête de janvier dernier qui les ont durement touchés. Enfin, il permet d'intervenir si des secteurs rencontrent des problèmes spécifiques. La France pourra ainsi réorienter 1,4 milliard et vous nous avez annoncé le rééquilibrage des aides au profit de la filière ovine et, plus généralement, de l'élevage à l'herbe, auparavant délaissés. Cependant, cela ne doit pas se faire au détriment des zones intermédiaires. Ainsi, dans le Gers, certaines exploitations devraient bénéficier de la réorientation des aides, d'autant qu'elles pourraient se trouver confrontées à des transformations auxquelles elles ne sauraient faire face. Quelles mesures d'accompagnement entendez-vous mettre en place pour ces zones intermédiaires ?

Au-delà de ce bilan de santé, la PAC de l'après 2013 nous préoccupe. Les réformes successives n'ont été trop souvent que le fruit d'arbitrages budgétaires ou bien elles ont été guidées par les seules contraintes internationales. De quelle PAC voulons-nous ? Comment préserver une agriculture compétitive sur tout le territoire européen ? Comment répondre à l'impératif alimentaire européen et international ? Il ne serait pas cohérent d'entamer les discussions sur les perspectives budgétaires de l'Union avant de parler du fond. L'ambition politique doit orienter le débat budgétaire, et non l'inverse ! Vous avez d'ailleurs tenté d'ouvrir ce débat politique sur l'avenir de la PAC en septembre à Annecy, mais il n'a pas abouti du fait des réticences de certains de nos partenaires. La France doit continuer de porter ce débat, d'autant qu'elle ne peut plus être accusée d'être intéressée : en 2013, elle sera contributrice nette.

La nouvelle légitimité de la PAC doit reposer sur des objectifs cohérents et des moyens d'action renouvelés. Les égoïsmes nationaux doivent passer après les grands projets européens. L'agriculture est un projet majeur, structurel, social et économique. L'impératif de sécurité alimentaire est stratégique : la demande mondiale doublera d'ici vingt ans et l'ONU estime que plus d'un milliard d'êtres humains auront chroniquement faim d'ici 2025. L'agriculture peut aussi répondre au défi de la performance énergétique, avec les biocarburants. Elle assume enfin une fonction de vitalisation rurale et d'entretien de l'espace. Certains pays plaident pour une renationalisation partielle de la PAC : l'Europe ne doit pas tourner le dos à son agriculture quand les États-Unis soutiennent massivement leurs producteurs. Il n'est pas concevable non plus, alors que l'Europe a déjà fait de nombreuses concessions, que l'OMC continue à prôner un *dumping* général en matière agricole. La seule loi du marché ne peut gouverner l'agriculture. Il faut maintenir des outils de régulation et de gestion de l'offre, seuls à même de répondre à la volatilité des prix. Ces outils peuvent s'avérer plus efficaces et surtout moins coûteux que les compensations en cas de crise.

Nous vous faisons confiance, monsieur le ministre, pour continuer à défendre au Parlement européen les principes fondateurs de la PAC que sont la solidarité financière et la préférence communautaire, qui n'est autre que l'exigence de réciprocité sur le plan international. La PAC a joué un rôle fondamental dans la construction européenne. Aujourd'hui, elle doit non seulement renouer avec l'Europe des projets partagés mais elle s'est découvert de nouvelles ambitions. *(M. Joël Bourdin applaudit)*

Mme Bernadette Bourzai. – L'opinion publique est peu indulgente à l'égard de la PAC : elle la perçoit comme illisible et coûteuse alors que l'agriculture est devenue une activité méconnue pour une grande majorité de nos concitoyens et qu'ils se méfient de l'Europe.

Lorsque la France a pris la présidence de l'Union européenne, vous vouliez changer cette perception et replacer l'agriculture et la PAC dans le contexte mondial de la crise alimentaire. La conférence « Qui va nourrir le monde ? » était particulièrement bienvenue et augurait d'une prise de conscience au niveau européen en préalable au débat sur le bilan de santé. Malheureusement, les Vingt-sept n'ont pas partagé votre enthousiasme, d'où l'accord *a minima* qui a été signé le 20 novembre. Parallèlement, l'annonce du Président de la République le 19 février et les récents arbitrages du Gouvernement comportent des ambiguïtés. Certes, la répartition des aides en faveur des éleveurs a été modifiée. Les inégalités étaient en effet très fortes et l'élevage ovin connaissait une situation critique. Mais ce rééquilibrage a été en partie atténué dans un deuxième temps au profit des

céréaliers lorsqu'une rallonge de 170 millions leur a été accordée.

Les réactions, dans le monde agricole, ont été mitigées. Est-ce parce que ces décisions expriment un compromis ? N'est-ce pas plutôt parce qu'elles sont de court terme, prises dans un cadre national, et ne rassurent pas sur l'avenir de la PAC après 2013 ? Les questions essentielles de ce que peut et veut faire l'Europe sur la question centrale des équilibres de l'offre et de la demande ont été laissées de côté. On leur a substitué une liste d'objectifs larges auxquels personne ne peut ne pas souscrire : notamment rendre la PAC plus légitime et aborder 2013 dans de meilleures conditions.

Mais si l'élue de Corrèze que je suis a quelques raisons d'être satisfaite des rééquilibrages effectués, l'élue nationale et l'ancienne députée européenne s'inquiète de constater qu'ils ne s'inscrivent pas dans un courant plus puissant en faveur de la régulation indispensable de l'économie agricole européenne et mondiale.

Les ambiguïtés de votre politique issue des ajustements du bilan de santé doivent être soulignées. Les souplesses introduites par la dernière réforme de la PAC, pour la répartition des aides au niveau national, ont été utilisées dans le bon sens : 18 % des aides vers l'élevage ovin et bovin, les zones à handicaps naturels et les secteurs en difficulté. L'augmentation moyenne sera de 30 % pour les élevages ovins s'ils sont sur des systèmes herbagers et en montagne : c'était indispensable. Les exploitations de grande culture seront contributrices, mais les éleveurs aussi puisqu'ils acceptent le découplage à 25 % de la PMTVA. Un retour vers ce secteur est possible grâce aux aides aux légumes et aux fourrages ainsi qu'au dispositif d'assurance récolte.

Le soutien à l'agriculture biologique, qui mérite d'être développée, pour des raisons sanitaires, et protégée contre les importations lointaines, donc polluantes, et incertaines, est également bienvenu. Il y a un réel intérêt à développer les circuits courts qui rassurent les consommateurs et recréent des liens avec les producteurs locaux.

J'assistais vendredi dernier à l'assemblée générale de l'Association des éleveurs de Corrèze (Adeco) : les producteurs de viande bovine ont perdu 50 % de revenus en 2008, du fait de l'augmentation des charges et des conséquences de la fièvre catarrhale. Les éleveurs ont souligné les pertes financières considérables subies du fait des errements relatifs à la vaccination et de la fermeture du marché italien, forçant au maintien de broutards sur les exploitations pendant des mois. Le « plan Barnier », comme ils l'appellent, se révèle très insuffisant à compenser ces pertes.

Si la fièvre catarrhale ovine n'a pas causé une surmortalité notable, ses effets sur l'avortement ou

l'infécondité sont importants : déficit de 22 % des vêlages au plan national, soit 260 000 veaux en moins. Ces pertes ne seront pas sans conséquence sur les productions de broutards en 2009, et donc sur l'économie des départements naisseurs du bassin allaitant tout entier. S'y ajoutent un afflux de vaches laitières de réforme et une baisse de la consommation de viande bovine qui, saturant le marché, suscitent une baisse des prix à la production, dont le consommateur ne bénéficie pas.

L'inquiétude est forte chez les éleveurs, à l'orée de la saison estivale, face à la reprise possible de la fièvre, d'autant que les simulations des aides européennes à l'horizon 2012 ne sont guère enthousiasmantes.

Le rééquilibrage prévu ne permet, selon l'Adeco, que « de limiter la casse sans certitude pour l'avenir ». Seuls les éleveurs de veaux de lait élevés sous la mère peuvent espérer une hausse modeste des aides à l'horizon 2012, du fait de la prime au veau labellisable. Mais les éleveurs de broutards verront leurs aides stagner et les naisseurs-engraisseurs perdraient même une partie de leur montant du fait de la suppression des primes à l'abattage et aux céréales. Il faudra donc être très volontariste sur la répartition des aides vers les zones intermédiaires si l'on veut y conserver une polyculture diversifiée, sans oublier le renforcement spécifique des compensations des handicaps naturels, notamment en montagne.

Or votre politique manque de cohérence, en particulier sur la question du lait. En montagne, les éleveurs vont bénéficier d'une meilleure répartition des aides. Mais s'ils continuent à produire du lait, les revenus qu'ils vont en tirer risquent de diminuer puisque les quotas laitiers sont progressivement relevés avant d'être définitivement supprimés après 2015. A l'occasion du dernier conseil des ministres, vous avez soutenu vos collègues hollandais et allemand sur les réponses à apporter à la dégradation des marchés laitiers et appelé à une « mobilisation résolue et accrue des outils destinés à soutenir les cours ». Vous avez raison. Mais quelles réponses a-t-on apportées en ce sens ?

La question du lait illustre parfaitement l'ambiguïté de la politique conduite par la Commission, favorable à la libéralisation dans le domaine de l'économie agricole. Et le bilan de santé de la PAC se situe dans la continuité des réformes poursuivies depuis 1992, qui démantèlent les uns après les autres les outils de gestion publique et de régulation de l'agriculture : la disparition des quotas en fait partie, de même que le gel des outils d'intervention, la politique de découplage et la disparition des jachères.

Cela ne rassure pas sur 2013. Malgré les efforts que vous avez déployés, aucun accord n'est intervenu. J'ajoute que les déclarations du secrétaire d'État tchèque, en juillet dernier, sur une PAC qu'il veut « plus libérale, plus ouverte, plus flexible et moins

coûteuse » augurent mal des négociations futures. A la lumière des réalités, le gouvernement tchèque a-t-il modifié ses positions ?

Il faut inscrire l'avenir de la PAC dans le contexte de la mondialisation et de la sécurité alimentaire. On ne le fera pas par la libéralisation des marchés. Je me réjouis, en ce sens, de l'adoption par le Parlement européen du rapport Mac Guinnesse. Songeons aux émeutes de la faim de l'hiver 2007-2008. La FAO s'alarme de l'augmentation du nombre des mal nourris.

Le contexte, marqué par la crise alimentaire et les changements climatiques, impose de revenir aux fondamentaux, pour prévenir la spéculation et développer des moyens de stockage. Le renforcement de l'Union européenne passe par la construction de nouvelles politiques intégrées, et certainement pas par la destruction de celles qui existent, comme la PAC. *(Applaudissements sur les bancs socialistes)*

M. Antoine Lefèvre. – Les décisions retenues pour la mise en œuvre de l'accord du 20 novembre 2008 sur le bilan de santé de la politique agricole commune ont été annoncées lors du Conseil supérieur d'orientation et de coordination de l'économie agricole et alimentaire du 23 février 2009. Il a été décidé de réorienter les aides vers les productions les plus fragiles.

L'avenir de la PAC ne se réduit pas à la seule question de la répartition des aides en agriculture et ce bilan de santé devrait permettre d'en poser les bases autour de la gestion des risques, par la mise en place de vraies alternatives, pour une véritable organisation des marchés, et afin de maintenir les filières et les hommes sur tous les territoires.

Les agriculteurs de l'Aisne, et plus largement ceux de la région Nord, et parmi ceux-ci les jeunes agriculteurs, sont très inquiets. La contribution de la région nord-parisienne à la valeur de la production agricole française est de 13 milliards d'euros. Un actif sur quinze travaille dans le secteur agricole. Si les nouvelles mesures annoncées sont maintenues en l'état, elles représenteraient un prélèvement d'environ 30 millions sur le seul département de l'Aisne.

Le mythe des grandes cultures associé à un revenu confortable a depuis beau temps vécu ; les soutiens directs constituent une large part du revenu brut des exploitations, compte tenu de la volatilité des prix de marchés. Les prix, après leur chute du deuxième semestre 2008, continuent de baisser. Les informations que nous pouvons avoir sur le déroulement de la campagne 2009-2010 ne permettent pas d'envisager un retournement de tendance. L'impact d'un tel prélèvement serait extrêmement brutal et fragiliserait l'économie de toutes nos régions.

Monsieur le ministre, vous avez fondé ces décisions sur le fait que les prix allaient être

durablement élevés. Ce n'est pas le cas. Pouvez-vous nous dire comment l'application française du bilan de santé prépare l'avenir ? Les professionnels demandent que le prélèvement soit au moins progressif et le retour du solde de l'aide couplée Scop (surface céréales, oléagineux et protéagineux) aux producteurs historiques, et enfin une plus grande lisibilité des politiques en place au-delà de 2013. *(Applaudissements sur les bancs UMP)*

M. Jacques Muller. – Le débat que nous menons aujourd'hui sur la PAC est bien dans l'air du temps : en ces temps de crise économique et sociale, qui pourrait bien faire oublier la crise écologique, il est bon de rappeler que la PAC elle aussi est en crise... et depuis de nombreuses années. Quel paradoxe que de voir les agriculteurs, qui exercent l'un des plus beaux métiers du monde car leur fonction première est de nourrir les autres, regardés avec suspicion. La crise de confiance est là, l'image stéréotypée de l'agriculteur-pollueur a fini par s'imposer.

Deux convictions devraient nous réunir. D'abord, que les agriculteurs sont des acteurs économiques comme les autres, qui exercent leur activité dans le cadre économique qui leur a été tracé. Ne stigmatisons pas une profession dont les pratiques ne font que s'inscrire dans les orientations de la politique agricole. Ensuite, que l'agriculture est une activité particulière. Produire de la nourriture revêt une dimension stratégique indiscutable, historiquement vérifiée. Si, comme l'a théorisé Clausewitz, « la guerre est la continuation de la politique par d'autres moyens », le concept d'arme alimentaire relève de la même logique détestable. La production agricole et les revenus des agriculteurs ne peuvent rester soumis aux seules lois du marché : la formation des prix en agriculture est soumise à de multiples aléas, notamment climatiques ; il en résulte une fluctuation des prix agricoles considérables, souvent erratiques, qui perturbent la production et les revenus des agriculteurs.

Une régulation est donc indispensable : l'agriculture ne saurait être abandonnée à la seule « main invisible » du marché.

Mais c'est une réflexion sur les enjeux qui doit guider le choix des outils. Ces enjeux ne sont plus aujourd'hui ceux de la PAC des années 60, où la priorité était de produire plus pour résorber le déficit alimentaire structurel de l'Europe. Il en résultait logiquement la mise en place d'un système de soutien des prix, faisant baisser le prix relatif des intrants par rapport à ceux des produits agricoles.

Les rendements étaient ainsi poussés au maximum et l'objectif dépassé dès le milieu des années 80.

En 2009, le monde a changé en profondeur. Le premier enjeu stratégique auquel nous devons faire face est l'inscription de la nouvelle PAC dans la problématique agricole et alimentaire mondiale, comme le soulignait Edgard Pisani lors du colloque sur

l'agriculture tenu au Sénat le 9 avril. Pour l'ancien ministre de l'agriculture et père de la PAC, la question alimentaire sera primordiale durant les prochaines décennies du fait de la hausse de la population mondiale, de la diminution des surfaces cultivées, de la concurrence des agro-carburants, de l'accumulation des excédents agricoles des pays industrialisés qui ruinent les agricultures du tiers-monde...

L'Europe doit cesser d'accroître sa production agricole au mauvais prétexte de nourrir le monde. La souveraineté alimentaire reste un principe intangible et le concept d'arme alimentaire n'entre pas dans la culture européenne. En outre, l'agriculture vivrière reste la base du développement des pays sous-développés comme autrefois pour celui des pays industrialisés. L'Europe ne peut plus être complice du désastre actuel, qui voit les villes nourrir les campagnes par les importations et autres excédents agricoles bradés : il n'y a pas pire pour bloquer le développement de l'agriculture vivrière et paysanne. L'Europe doit également cesser de fonctionner comme un aspirateur mondial à protéines : la reconquête de notre souveraineté alimentaire passe par la valorisation de la production à l'herbe et le développement des cultures d'oléo-protéagineux.

Le deuxième enjeu stratégique consiste à réduire massivement la pression de l'agriculture sur l'environnement : pollution en nitrates et pesticides et épuisement des nappes phréatiques ; atteintes à la biodiversité à travers l'artificialisation des milieux ; dégradation et pollution de l'air ; bilan énergétique global toujours plus négatif en raison de la substitution capital-travail... La PAC nouvelle doit engager le basculement vers une agriculture nouvelle, dont 30 % serait biologique d'ici 2020 et le reste en haute valeur environnementale (HVE). Il ne s'agit d'ailleurs pas de créer un nouveau label mais d'évaluer la durabilité des exploitations agricoles sur la base d'outils validés scientifiquement comme l'indicateur de durabilité des exploitations agricoles (Idea). Le versement d'argent public au titre de la PAC devra intégrer des critères de durabilité car la récompense contractuelle de la vertu s'avère le seul moyen de faire évoluer en profondeur les systèmes de production et les pratiques agricoles.

Le troisième enjeu concerne la qualité des produits. La liste des crises alimentaires relevant de la santé publique ne cesse de s'allonger : veaux aux hormones, poulets à la dioxine, bovins affectés par l'ESB, aujourd'hui menace d'une pandémie de grippe porcine... L'érosion de la confiance des consommateurs dans la qualité des produits ne peut qu'être renforcée par les teneurs en pesticides mesurées dans certains vins, et dans les fruits et les légumes. Pour rétablir cette confiance, il ne suffit pas de réglementer, il faut favoriser la désintensification des systèmes de production au profit de la qualité.

L'emploi et l'aménagement du territoire constituent le quatrième enjeu. La concentration des exploitations a vidé nos campagnes et l'agriculture conventionnelle

n'est plus porteuse d'emplois ni d'activités artisanales et de services. Les déséquilibres naturels entre régions agricoles n'ont cessé de se creuser. La nouvelle PAC doit mieux valoriser les externalités positives d'une agriculture génératrice d'emplois non délocalisables et productrice de paysages.

Au regard de ces enjeux, la PAC actuelle est hors sujet. Les subventions versées sont devenues globalement illégitimes ; en témoigne le premier pilier, qui mobilise l'essentiel des aides publiques. Sa déclinaison à la française à travers les DPU est emblématique d'une situation ubuesque : des rentes de situation ont remplacé la politique...

La non-dégressivité et le non-plafonnement des aides par exploitation accentuent encore la concentration : l'agriculture est le seul secteur économique où les pouvoirs publics subventionnent le capital au détriment du travail...

Selon Edgard Pisani, la réforme de la PAC a été une affaire de boutiquiers car elle n'a pas conduit à repenser l'agriculture et sa place dans la société. Il nous a rappelé que nous ne progresserons pas en ayant de petites idées : « Vous avez à mobiliser des rêves, des espoirs, en vue de dessiner un schéma qui a un sens ». Le moment est venu de proposer aux agriculteurs un contrat profondément renouvelé avec la société, c'est-à-dire de stopper la fuite en avant dans une agriculture industrielle, chimisée et déterritorialisée, et de promouvoir une agriculture paysanne, basée sur l'agronomie et l'agro-écologie, valorisant nos terroirs. Il nous faut refuser le leurre de la compétitivité mondiale pour choisir l'autonomie alimentaire, l'emploi, l'environnement et la qualité des produits.

Au plan national, nous devons avoir le courage politique de nous affranchir des *lobbies*. Au niveau européen, osons aller au conflit au sein des instances mondiales pour sortir enfin l'agriculture de l'OMC. Il s'agit non seulement de réorienter notre agriculture en fonction de nos priorités sociétales mais aussi de permettre aux peuples du tiers-monde de reconquérir leur souveraineté alimentaire. Comme le soulignait Guy Paillotin lors du colloque sur l'agriculture, « le nombre de personnes qui meurent de faim augmente. Or on nous avait dit que le libre échange des marchandises ferait que ce nombre diminuerait : ce n'est pas vrai... ». (*Applaudissements à gauche*)

M. Hubert Haenel. – Je commencerai par un souvenir personnel. L'année dernière, nous avons rencontré Jacques Barrot, alors commissaire européen aux transports. Au sujet de la PAC, il eut cette formule mémorable : « Ou bien la France initie la réforme de la PAC ou elle lui sera imposée ». Il ne s'agit donc pas de savoir s'il y aura une nouvelle réforme -les derniers instruments d'intervention sont éliminés peu à peu- ni quand cette réforme aura lieu -la préparation du prochain cadre financier 2014-2020 sera le grand

rendez-vous de la PAC. La seule question posée est : la France en sera-t-elle copilote ou la subira-t-elle ?

L'analyse européenne s'est enrichie du nouveau concept de « valeur ajoutée européenne » pour juger de la légitimité d'une action ou d'un financement. Quelques commentateurs considèrent que la PAC n'a pas de valeur ajoutée européenne. La contestation ne porte donc plus seulement sur son budget, ses modalités, sa répartition ou son principe. Cette analyse me navre : on peut contester le budget de la PAC, la part de la France ou ses modalités, mais nier son intérêt revient à nier l'essence même du processus communautaire.

La PAC est la seule politique commune pleine et entière, le seul domaine où il y ait à la fois une stratégie, une politique, une réglementation et des moyens. Il peut y avoir des affichages politiques sans moyens, des réglementations sans budget, des crédits sans vraie politique, mais aucune autre politique n'est aussi complète. Ensuite, l'agriculture est l'un des rares domaines où les États ont abandonné leur souveraineté au profit d'un échelon supranational. Il s'agit d'une expérience historique et politique sans précédent. Critiquer l'absence de valeur ajoutée est un contresens, et même une injure pour les partisans de la construction européenne.

Bien conscient de cette dérive, vous avez riposté en demandant combien coûterait l'absence de PAC. J'étais un peu réservé sur la méthode, car la seule analyse financière me semble un peu partielle pour apprécier une politique ou une action, mais la critique de la PAC s'amplifie et il faut y répondre. Cette analyse prend alors tout son intérêt. Où en est ce projet ? Pensez-vous rendre public un document avant le lancement de la grande négociation budgétaire ?

Ma deuxième question porte sur les objectifs de la PAC, et en particulier la sécurité alimentaire. Le traité dispose seulement que la PAC a pour but « de garantir la sécurité des approvisionnements ». Certains considèrent que l'Europe ne risque pas la pénurie et peut garantir ses approvisionnements autrement qu'en développant sa propre production, mais la France ne se résigne pas à faire reposer l'alimentation des Européens sur des importations. Nous ne sommes pas les seuls à raisonner ainsi. Pour un de nos invités roumains, la sécurité alimentaire est de toute évidence un besoin vital, avant même la religion. Le Président de la République en a fait une priorité de la présidence de l'Union.

La France n'a pas été suivie : ce concept ne figure pas dans les conclusions du Conseil européen de fin de présidence, qui ne font que « souligner l'importance de l'accord sur le bilan de santé ». Pensez-vous que ce combat est perdu ou peut-on encore rallier une majorité d'États ? Faudra-t-il attendre la crise alimentaire en Europe pour s'apercevoir que la PAC avait tout de même un sens ?

S'agissant des alliances, il faut s'engager dans cette nouvelle négociation avec une véritable stratégie : la France ne réussira pas contre les autres mais avec les autres.

Une initiative solitaire serait condamnée à l'échec. Face au camp clairement identifié des anti-PAC, la France doit rassembler les pro-PAC. Quelle est la position de l'Allemagne ? Les points de convergence ne masquent-ils pas un désaccord de fond ? De même qu'il existe une « banane bleue » qui regroupe, contrairement à ce que son nom indique, les pays industriels européens du Royaume-Uni à l'Italie du Nord, pourquoi ne pas imaginer un « œillet vert » qui réunirait les nations agricoles de l'Irlande, en passant par la France et les pays méditerranéens jusqu'à la Pologne et la Roumanie ? Il ne s'agit aucunement d'exclure, mais de fédérer.

Monsieur le ministre, peut-être n'imaginiez-vous pas, en acceptant ce grand ministère de l'agriculture, la difficulté de cette tâche qui exige de grands talents de conciliateur. Vous achevez ces années, durant lesquelles vous n'avez pas ménagé vos efforts, en vous rendant systématiquement sur le terrain...

M. Gérard César. – Très bien !

M. Hubert Haenel. – ...par l'appel à une PAC plus « juste ». Si ce message n'est pas exempt de sous-entendus, c'est le plus beau que l'on puisse entendre. Bravo et merci ! (*Applaudissements à droite et au centre*)

M. Jean-Marc Pastor. – Mon intervention se limitera à la question de la ruralité, dont j'ai constaté, au cours d'une mission qui m'avait été confiée par le précédent ministre de l'agriculture en 2006, combien elle est appréciée diversement en Europe. Quand certains pays promeuvent une vraie politique du rural, d'autres ne tiennent compte que du seul retour sur investissement et considèrent que s'installer dans des zones rurales dépourvues d'écoles, de services ou de couverture téléphonique, relève d'un choix de vie. En Finlande, l'agriculture est conçue comme un outil d'aménagement du territoire plus que comme une activité purement productrice, dont l'objectif est de maintenir les populations. L'Espagne privilégie, quant à elle, une politique de la ruralité dans son ensemble -de fait, on ne peut parler d'agriculture sans parler de ruralité- où l'État, les communautés autonomes et l'Europe sont liés par un fort partenariat. L'Écosse n'a pas de politique particulière en faveur du rural isolé et n'intervient pas sur le rural accessible, et pas moins de 80 % des crédits de son programme de développement rural sont centrés sur l'environnement. L'Autriche, comme l'Espagne, considère la politique de développement rural prioritaire. Pour preuve, elle lui consacre autant de financements qu'au premier pilier de la PAC. Enfin, bien que la ruralité compte en France, nous faisons office de mauvais élève européen en matière de financement du deuxième pilier de la PAC. Rien d'étonnant donc, devant la

diversité de ces approches du rural, que vous ayez peiné, monsieur, à aboutir au compromis du 20 novembre 2008 ; négociation, je tiens à le souligner, auquel vous nous avez associés durant la présidence française.

La PAC, l'une des premières dépenses de l'Union, est presque devenue un sujet tabou en ce qu'elle cristallise l'opposition entre ceux qui la jugent obsolète et les autres nécessaire. Après quinze ans de réforme, elle est toujours critiquée. En 1992, le découplage des paiements, la réduction des interventions sur les marchés et les programmes agro-environnementaux ont favorisé une agriculture productive plus vertueuse. La réforme de 2003 a découplé les paiements des marchés, mais les droits à paiement unique continuent de poser problème. Monsieur le ministre, est-il envisagé de revoir leurs règles inégalitaires de répartition ? Avec les réformes, les paiements directs aux exploitants ont été privilégiés. Pour autant, les revenus agricoles ne sont pas bons. Mais si ces soutiens étaient supprimés, la situation, notamment celle des éleveurs, serait bien pire. En France, du chemin reste à parcourir pour éviter les fuites dans le versement des aides du deuxième pilier. Ensuite, l'Europe n'est pas parvenue à un consensus concernant l'attribution des aides : quelles sont les exploitations prioritaires ? Les plus importantes ou celles situées dans les zones à handicap ? Enfin, le bilan de la PAC est nuancé. Avant la réforme de 1992, le système de soutien aux prix a favorisé le recours aux pesticides et aux engrais et entraîné une réduction de la surface des prairies au profit des terres arables en dix ans. Quant aux incitations à de meilleures pratiques, leur traduction concrète n'est pas évidente. Les critères d'éco-conditionnalité seront-ils suffisants ?

Promouvons l'éco-agriculture, effaçons le clivage entre agricultures intensive et extensive ! De toute façon, les pratiques changeront car pourquoi consommer des produits plus chers provenant de l'autre côté de la planète quand ils peuvent être produits localement ?

M. Marcel Rainaud. – Très bien !

M. Jean-Marc Pastor. – L'expression de bilan de santé de la PAC nous a surpris. (*M. Michel Barnier, ministre de l'agriculture et de la pêche, approuve*) Nous y avons vu la volonté de la Commission européenne d'éviter d'appeler révision cet exercice de modernisation de la PAC. Quel est son avenir après 2013 ? Le deuxième pilier, indispensable pour maintenir des communautés viables dans les régions rurales, continuera-t-il de servir de variable d'ajustement ? L'élevage extensif suppose d'augmenter la taille des exploitations. Mais cet objectif ne va pas de pair avec la volonté d'augmenter la densité de population. Et l'élevage en montagne reste une activité fragile dont la difficulté a été aggravée par la fièvre catarrhale.

Monsieur le ministre, votre bilan personnel est intéressant et votre action adroite, et non « à droite ». (*Rires sur les bancs socialistes*) Reste que l'augmentation de la prime à l'herbe ne parviendra pas à dissiper les zones d'ombres concernant le plan d'urgence de la fièvre catarrhale et une sortie éventuelle des quotas laitiers et n'apaisera pas les inquiétudes du monde rural devant l'absence de perspectives sur le sort de la politique agricole. En tant que député européen, quel projet défendez-vous pour la PAC et son deuxième pilier ? (*Applaudissements à gauche*)

M. Alain Chatillon. – Lors du dernier budget, le 3 décembre, j'avais déjà exprimé mes inquiétudes sur l'avenir de la PAC, seule politique véritablement européenne, qui représente 40 % du budget de l'Union. Comment soutiendra-t-on après 2013 les éleveurs durement touchés par la fièvre catarrhale et les prix de marché ? S'approvisionnera-t-on en bétail auprès des pays du Commonwealth ? La compensation obtenue par le Royaume-Uni il y a quelques années ne subventionne-t-elle pas pour partie les cheptels australiens et néo-zélandais ? N'aura-t-elle pas pour effet, à terme, de casser les prix de notre production ? Faudra-t-il dans quelques années recourir à des jardiniers de l'espace pour entretenir nos zones d'élevage et à quel prix ? Que deviendront ces éleveurs qui méritent notre respect et notre appui ?

Ce débat est l'occasion d'évoquer les décisions du 23 février dernier, conséquences de l'accord intervenu le 20 novembre dernier. En Midi-Pyrénées, l'agriculture représente 110 000 emplois, soit près du double des emplois offerts par le tourisme et l'aéronautique. C'est dire toute l'importance pour ma région de la modification des règles de répartition de 18 % des aides directes de la PAC pour mieux soutenir l'élevage à l'herbe, les exploitations les plus fragiles, l'agriculture biologique et les protéines végétales. A ce propos, la culture du soja, protéine noble et respectueuse de l'environnement dont la pratique est bien ancrée dans le Sud-Ouest, avec la production de 3 500 tonnes de soja non OGM dans mon seul Lauragais, doit être encouragée.

En Haute-Garonne, la perte de 20 millions d'aides qui découlerait du nouveau traitement des exploitations en grande culture et des exploitations mixtes de polyculture suscite toutefois de fortes inquiétudes.

En raison des conditions climatiques, le rendement moyen en grande culture n'y est que de 5,2 tonnes par hectare, contre une moyenne nationale de 6. Jusqu'à présent, les aides assuraient un minimum de revenu aux exploitants. Il faudrait classer notre département défavorisé en zone intermédiaire, redistribuer le solde des aides aux grandes cultures aux zones intermédiaires, prendre des mesures agro-environnementales spécifiques, souples et simples,

étendre le supplément de 20 euros par tonne de lait à l'intégralité du massif pyrénéen.

La politique de flux tendu a conduit à l'effacement des stocks agricoles, pourtant indispensables pour réguler les prix. L'Europe doit de nouveau assurer le financement de ces stocks.

Chaque année, 58 000 hectares de terres agricoles disparaissent. Ne faudrait-il pas une loi, sur le modèle allemand, pour modérer l'impact des grandes métropoles ? L'agglomération toulousaine consomme à elle seule 1 300 hectares de terres agricoles chaque année !

Je salue l'engagement du ministre en faveur du développement des pôles de compétitivité. Ses dix orientations donneront un nouveau dynamisme à nos entreprises agro-alimentaires et favoriseront le travail en filière entre production, transformation et distribution. Enfin, je rends hommage, monsieur le ministre, à votre action déterminante au sein du conseil des ministres européens. Continuez à défendre ainsi les intérêts de la France ! *(Applaudissements à droite)*

M. Roland Courteau. – Depuis plusieurs années, la viticulture européenne est en crise, et je doute que les propositions de réforme de l'OCM vin de la Commission européenne, validées par les États membres, nous permette d'en sortir rapidement... MM. Rainaud, Guillaume, Pastor, Piras, Tropeano, Daunis ou Raoul, tous élus de régions viticoles, ne me démentiront pas !

M. Jacques Blanc. – Nous non plus !

M. Roland Courteau. – Vous êtes témoin vous-même des difficultés languedociennes !

Dans certaines régions, les vigneron perdent jusqu'à 1 000 euros par hectare. Ce n'est pas tenable ! Des pans entiers de notre économie sont en voie de disparition, des secteurs entiers sont en train de mourir, de « crever » dans l'indifférence générale, diraient les viticulteurs ! En 1982, un hectolitre de vin de pays rapportait, une fois déduits les frais de vinification, 208 francs, soit 31,70 euros. En 2007, cette recette est de 30 euros. En 2008, elle devrait se situer autour de 27 euros. Tout est dit. La majorité des viticulteurs est dans le rouge, je veux dire en déficit. La seule issue est parfois le RMI, souvent l'arrachage, voire l'abandon définitif. Pour pouvoir simplement vivre, ils sacrifient leur potentiel de production. La crise est en train de rayer des secteurs entiers de la carte viticole !

La désespérance est telle que la profession vous demande, monsieur le ministre, de tout faire pour obtenir de Bruxelles une rallonge financière afin de satisfaire les demandes d'arrachage, ainsi que le prolongement de la mesure pour un an. C'est un crève-cœur, mais une nécessité : les vigneron n'ont plus d'autre choix que d'arracher des parcelles pour

obtenir un peu de trésorerie. Quelle suite comptez-vous donner à cette demande ?

La décision de supprimer les restrictions de plantation, contre laquelle nous nous étions élevés lors de notre rencontre avec Mme Fischer Bohl, risque de favoriser la concentration des exploitations au détriment des petits producteurs indépendants et des coopératives.

M. Michel Barnier, ministre. – Absolument.

M. Roland Courteau. – La France n'a pas souhaité généraliser les droits à paiement unique, qui sont pourtant un indispensable complément de revenu. Impossible, avez-vous déclaré, monsieur le ministre, ajoutant que la filière n'avait pas, alors, retenu cette option. Depuis, la crise s'est aggravée. La question aurait pu être à nouveau posée lors du bilan de santé – comme vos collaborateurs l'avaient laissé entendre à une délégation syndicale de vigneron du Midi- mais il n'en a rien été. Pour des régions qui ont déjà beaucoup arraché, comme le Languedoc-Roussillon, une telle mesure aurait pourtant assuré un revenu minimum à des viticulteurs qui risquent, sinon, d'avoir disparu avant 2013 ! Il faudrait inscrire ces DPU dans le plan national et étudier dès maintenant les moyens de soutien franco-français à cette viticulture. L'avenir de la ruralité est en jeu.

En 2006, tous les dégrèvements de l'impôt sur le foncier non bâti ont été acceptés ; en 2007, l'enveloppe est passée de 6 à 2,5 millions, excluant les bailleurs, pourtant eux aussi contraints d'arracher. Il faut augmenter l'enveloppe et assouplir les critères : la décision est franco-française.

Autre problème, l'affaire du vin rosé. (*« Ah ! » sur plusieurs bancs à gauche*) Le 27 janvier 2009, le comité de réglementation du vin, présidé par la Commission européenne mais composé des représentants des États membres, a procédé à un vote indicatif sur la possibilité d'autoriser la production de rosé en couplant du vin rouge et du vin blanc. (*M. Piras lève les yeux au ciel*) Le vote a été positif. (*Exclamations sur les bancs socialistes*) Le représentant de la France s'est prononcé pour !

M. Daniel Raoul. – Eh oui ! On ne nous dit pas tout !

M. Roland Courteau. – Plus qu'une erreur, ce fut une faute. Devant la colère des producteurs, vous avez dénoncé cette pratique, monsieur le ministre, mais il est bien tard... La France tiendrait-elle un langage à Paris, un autre à Bruxelles ? Cette mesure va non seulement brouiller l'image des rosés de qualité, mais entraîner un nivellement par le bas !

Le rosé ne peut se réduire à une variable d'ajustement des stocks. Ce libéralisme effréné en matière d'élaboration des vins pénalisera les viticulteurs français qui, grâce à des efforts constants, ont fait du rosé une valeur en hausse depuis quinze ans. Les propositions d'étiquetage « rosé traditionnel »

et « rosé par coupage » ne résolvent rien : les consommateurs choisiront les plus bas prix, c'est-à-dire les mixtures médiocres.

Certaines erreurs ont des conséquences désastreuses. Celle-ci fait suite à l'autorisation pour des vins sans indication géographique, donc sans origine, de revendiquer le cépage, sans être soumis au même cahier des charges ! La viticulture n'avait pas besoin de ces handicaps supplémentaires. On se serait également bien passé des récentes attaques, aussi injustes qu'infondées, dont le vin vient une fois de plus d'être la cible sur le plan sanitaire...

La profession souhaite voir prorogées les mesures de soutien, y compris sur les conditions d'utilisation du fonds européen agricole de garantie (Feaga), et reportées d'un an les dotations financières pour les investissements matériels. Il serait gravissime que nous laissions repartir une partie des financements européens !

Malgré une situation difficile et la concurrence des vins du Nouveau Monde, l'Union européenne possède beaucoup d'atouts. Les vins européens s'imposeront d'autant plus si l'Europe favorise les investissements commerciaux et la promotion de ses produits, au lieu d'aligner ses pratiques œnologiques sur celles des autres continents ! La Commission européenne a bien trop de pouvoirs en la matière. L'Union européenne doit valoriser sa tradition vitivinicole, la qualité et l'authenticité de ses vins et leur lien avec le terroir. (*Applaudissements nourris à gauche ; M. César applaudit également*)

M. Bernard Piras. – Bravo !

M. Alain Vasselle. – Six minutes, c'est bien court : j'irai donc droit au but. Je partage les objectifs du Gouvernement, qu'a rappelés M. de Raincourt. Qui pourrait s'opposer à la limitation de l'usage des pesticides ? Mais il faut aussi pouvoir nourrir la planète... Excellentes idées aussi de développer les biocarburants, d'aider la filière ovine ou les exploitations de montagne, d'adapter la PAC aux marchés mondiaux, de soutenir le développement durable ou encore de soutenir les zones intermédiaires.

Je sais que vous avez su défendre à Bruxelles les intérêts de la France, monsieur le ministre, je sais aussi que vos possibilités d'intervention au niveau national sont limitées. Permettez au représentant d'un département de grandes cultures de dire cependant son émoi devant certaines des mesures que vous avez prises. La réorientation du 1,4 milliard, c'est déshabiller Pierre pour habiller Paul, ou plutôt Michel... Faire appel dans cette affaire au premier pilier n'est pas la bonne solution. J'aurais compris, tout le monde aurait compris un tel redéploiement au profit des éleveurs au moment de la flambée des cours des céréales et des oléagineux, au moment où la tonne de blé atteignait les 300 euros ; la prendre aujourd'hui, alors que les cours retrouvent leur niveau de 2006,

c'est agir à contretemps. J'avais cru comprendre pourtant que le Président de la République souhaitait que la réorientation des aides dépende de l'évolution des marchés -il l'a dit clairement lorsqu'il a reçu les représentants de la profession. Je sais bien qu'il y a les 160 millions et les fameux 25 euros de compensation, mais le compte n'y est pas. Il serait juste, alors que les cours des céréales retombent, qu'au moins une partie des aides soit rétablie pour aider les professionnels à passer un cap difficile pour leur pouvoir d'achat et leur trésorerie -quitte à ce que le balancier reparte dans l'autre sens quand les cours remonteront.

Deux questions pour conclure. Envisagez-vous un assouplissement du seuil des 45 % pour l'attribution des 25 euros ? Et de celui des 90 % pour les trois cultures représentatives ? Une réponse positive apaiserait bien des inquiétudes. Mon propos n'est pas tant une critique de l'action du Gouvernement qu'une contribution à une politique plus équilibrée... (*Applaudissements au centre et à droite*)

M. Jacques Blanc. – Je remercie M. de Raincourt d'avoir provoqué ce débat, et je remercie le ministre pour la méthode qu'il a suivie et l'accord qu'il a obtenu de nos partenaires, qui prépare l'avenir : mise en place d'outils efficaces de gestion des marchés, réorientation des aides, sortie progressive des quotas laitiers, renforcement des mesures de développement rural, création d'outils de gestion des risques climatiques et sanitaires.

Je soutiens M. Courteau lorsqu'il défend la viticulture, mais il est inexact de dire, comme il l'a fait, que le représentant de la France a voté cette folle idée d'autoriser la production de vin rosé à partir de vin rouge et de vin blanc. Nous devons tous nous mobiliser pour obtenir la minorité de blocage qui permettra de n'en plus parler...

Je préside le groupe « Montagne » du Sénat ; à ce titre, je vous remercie, monsieur le ministre, pour les mesures courageuses de redéploiement des aides que vous avez prises. Sans doute les céréaliers souffrent-ils un peu, mais un effort était nécessaire pour soutenir l'élevage et préserver l'agriculture des zones les plus fragiles. Un rééquilibrage était indispensable, qui donne toute sa légitimité à notre demande d'une politique agricole commune forte. N'ayons aucun complexe, la PAC est la seule véritable politique commune en Europe !

M. Henri de Raincourt. – C'est vrai !

M. Jacques Blanc. – C'est elle qui a permis à l'Europe d'assurer sa sécurité alimentaire et d'exporter. Certains critiquent le développement des biocarburants au nom de cette même sécurité alimentaire. La PAC est une chance pour l'Europe, elle doit être préservée ; lorsque le traité de Lisbonne sera ratifié, qui met en avant la cohésion territoriale, elle sera même un atout supplémentaire !

J'ai réuni en Lozère, le 2 décembre dernier, la commission du développement durable du comité des régions d'Europe : tous les participants ont plaidé pour une politique de la montagne et l'élaboration d'un Livre vert spécifique.

Je conclurai par un appel : si vous maintenez le seuil de 0,5 UGB à l'hectare pour le bénéfice de la prime à l'herbe, ce serait une catastrophe pour les espaces ruraux comme les nôtres et les exploitations qui les font vivre. Il faudrait soit partir du nombre d'UGB, soit amputer la superficie de référence des hectares de pâture ou de parcours. Il ya dans les régions méditerranéennes et de montagne une grande inquiétude qu'il vous faut lever. (*Applaudissements au centre et à droite*)

Mlle Sophie Joissains. – Mon département des Bouches-du-Rhône est malheureusement concerné, consterné même, par la menace qui pèse sur le vin rosé. Contrairement à certaines idées reçues, la production de vin rosé, fleuron de notre Provence, est de tradition ancienne. Les Grecs faisaient du vin rouge, qu'ils appelaient vin noir, et du vin rosé, appelé vin de saignée ou vin rouge, jus de première pression soumis à une fermentation plus courte.

Aujourd'hui, le vin rosé répond à des normes précises, spécifiques ; des vignobles entiers y sont consacrés ; sa vinification est très particulière.

Précieux, son raisin est parfois vendangé la nuit. Ses cépages sont ceux du vin rouge et non du vin blanc. Est-il besoin de rappeler que le vin de coupage qui prétend usurper le titre de vin rosé est constitué à 90 % de vin blanc ?

M. Roland Courteau. – Ce n'est même pas du vin !

Mlle Sophie Joissains. – Les élus vigneronns de mon département ont décidé d'ester en justice contre ce qu'ils qualifient de contrefaçon.

M. Alain Vasselle. – Ils ont raison !

Mlle Sophie Joissains. – Ce vin est emblématique de la Provence et il est inconcevable que son appellation puisse être utilisée pour qualifier une boisson frelatée dont l'utilité est avant tout d'écouler les stocks d'invendus. (*Marques d'approbation sur divers bancs*)

Je ne répéterai pas ce qui a été dit par mon collègue, avec qui je siège au sein du groupe d'études sur le vin ; j'insisterai seulement sur le fait que les efforts de qualité de nos vigneronns sont couronnés de succès : la consommation de rosé a doublé en dix ans. Ces efforts ont dépassé les attentes de la Commission européenne au moment de la réforme de l'OCM du vin. Pourquoi ce revirement ? Si l'on permet au coupage de vin rouge et de vin blanc de porter l'appellation de « vin rosé », le véritable rosé n'existera plus. Cette nouvelle boisson doit trouver une appellation spécifique, qui ne trompe pas le consommateur.

L'Europe doit être protectrice et garantir notre diversité : voilà les bases de l'Europe politique que nous voulons construire. Nos électeurs ne manqueront d'être sensibles à cet argument lors des prochaines élections. (*Applaudissements au centre et à droite ; M. Jean Milhau applaudit également*)

M. Gérard Bailly. – Je souhaite d'abord remercier M. le ministre pour sa détermination sans faille au service de notre agriculture dans le monde mouvant et difficile où nous vivons, et pour la large concertation qu'il a toujours poursuivie avec les acteurs concernés.

Je suis moi-même un ancien éleveur, et je préside actuellement le groupe d'études sur l'élevage du Sénat : vous comprendrez donc que mon intervention porte sur ce domaine. Je félicite M. le ministre du geste fort qu'il a accompli et que tous ses prédécesseurs avaient voulu accomplir avant lui sans le faire : la réduction des écarts entre les montants attribués aux exploitants agricoles au terme d'une large concertation.

Les quatre objectifs que vous avez assignés au redéploiement de cette somme de 1,4 milliard d'euros répondent à une nécessité, orienter notre agriculture vers un nouveau modèle agricole durable. Il est bienvenu d'améliorer la couverture des risques climatiques ou sanitaires par le biais de l'assurance récolte, d'encourager l'agriculture biologique, de réorganiser les filières par la création de nouveaux débouchés et de mieux prendre en compte les risques économiques.

J'approuve surtout les mesures de soutien à l'élevage à l'herbe, qui représenteront près d'un milliard d'euros dès 2010 : 700 millions pour les prairies consacrées à l'élevage et 240 millions pour préserver la prime herbagère agro-environnementale. Les surfaces herbagères représentent plus de 45 % de la surface agricole nationale et l'élevage permet de maintenir de l'activité et des emplois dans des zones où aucun autre type d'agriculture n'est possible, surtout en montagne. Il contribue à la qualité des paysages et à la biodiversité. Après l'effondrement du revenu des éleveurs ces dernières années, le secteur méritait bien ce coup de pouce.

Certaines productions sont particulièrement fragiles, comme l'élevage ovin ou caprin et la production laitière en montagne. M. Fortassin et moi-même, alors que nous préparions un rapport sur l'élevage ovin, avons parcouru plusieurs régions où l'on pratique ce type d'élevage et pu mesurer la détresse de ces éleveurs. Nous sommes heureux d'avoir été entendus : 95 millions d'euros seront consacrés à la production ovine. Merci pour les éleveurs ! Leurs difficultés ne vont pas disparaître du jour au lendemain, car la fièvre catarrhale ovine et les prédateurs continuent de sévir, mais leur horizon s'éclaircit ; ils sont décidés à lancer un plan de reconquête.

Hélas ! ce ne sera pas vous, monsieur le ministre, qui mènerez les discussions sur les perspectives financières qui s'entameront à la fin de l'année. Nous souhaitons à votre successeur bonne chance et nous lui donnons rendez-vous pour la loi de modernisation annoncée pour fin 2009. Je vous redis toute ma satisfaction d'avoir pu travailler avec vous sur ce bilan de santé de la PAC et suis heureux que cet accord ait pu être conclu pendant la présidence française de l'Union.

Il nous faudra être très vigilants à l'égard des instances de Bruxelles. Dans le domaine de l'agriculture, les systèmes de régulation et de stockage mis en place par les interprofessions sont indispensables. La hausse du prix des céréales et de la poudre de lait en 2007, suivie douze mois plus tard d'une baisse encore plus importante, est inacceptable. Vous savez quelles en sont les conséquences pour les pays pauvres. En outre, l'agriculture dépend des aléas climatiques : il y a deux ans, il y avait trop de comté ; aujourd'hui, on en manque cruellement, et pourquoi ? Parce que les vaches ont décidé de produire deux litres de lait de moins à cause de la mauvaise qualité du foin. Cela a entraîné la perte de parts de marché et une forte hausse des prix. Une ferme ne fonctionne pas comme une usine de plastique ! Ce ne sont pas les éleveurs qui décident si une vache produira 19 ou 21 kilos de lait ! (*Marques d'approbation à droite*) Pour faire face aux aléas climatiques, il est impératif de maintenir des mécanismes de stockage, de conserver la possibilité d'achats par adjudication de beurre et de poudre de lait et de poursuivre les restitutions à l'exportation.

Je suis certain, monsieur le ministre, que vous êtes appelé à avoir d'importantes responsabilités dans les instances européennes au cours des prochaines années. Je souhaite que vous soyez attentifs au problème du rosé. Il faut aussi s'opposer fermement aux propositions qui tendent à fixer les seuils de nutriments à un niveau inadapté pour certaines denrées et favoriseraient la consommation des produits standardisés de l'industrie agro-alimentaire. Nous devons suivre les propositions de notre commission des affaires économiques qui tendent à préserver le modèle alimentaire français pour des raisons sanitaires, culturelles, mais aussi gastronomiques. (*M. Gérard César marque son approbation*)

Nous souhaitons tous qu'un compromis acceptable soit trouvé pour la PAC de l'après 2013, afin que cette politique qui a fait ses preuves réponde aux défis de la sécurité alimentaire, de la protection sanitaire, de l'équilibre territorial, du développement rural et de la protection de l'environnement. Les citoyens et consommateurs européens espèrent que le budget agricole européen après 2013 sera à la hauteur de leurs espérances. (*Applaudissements à droite*)

M. Jean Bizet. – L'année 2009 est une année blanche entre deux grands rendez-vous : le bilan de

santé de la PAC en 2008 et le début de la grande négociation budgétaire du prochain cadre financier pluriannuel en 2010. Ni au plan politique, ni au plan budgétaire, les perspectives ne sont bien encourageantes.

Au plan politique, quelle est la vision de la PAC qui prévaut à Bruxelles ? Ce qui se dessine, c'est une PAC à deux vitesses avec, d'un côté, un secteur compétitif au niveau mondial quasiment privé de subventions, de l'autre, un secteur agricole fragile qui subsisterait grâce aux aides européennes : une agriculture sous perfusion que l'on garderait pour l'ambiance et les paysages ! Est-ce vraiment cela que nous voulons ?

On envisage également de développer le cofinancement. Une politique communautaire est-elle possible dans ces conditions ? Sans doute. Mais il faut alors s'attendre à ce que les États membres pratiquent des aides différenciées. Cette évolution probable nous oblige à réviser radicalement notre conception de la PAC.

Au plan budgétaire, la négociation ne se présente pas sous les meilleurs auspices. Lors de la négociation précédente, le budget de la PAC se trouvait sanctuarisé par l'accord d'octobre 2002. Ce ne sera pas le cas cette fois-ci et le budget agricole risque fort d'être l'objet central des discussions. On peut penser que les crédits seront maintenus mais répartis différemment : plus d'argent devrait être alloué au deuxième pilier et moins au premier, plus aux nouveaux États membres et moins aux anciens.

La France risque de faire les frais de cette évolution, déjà amorcée dans l'actuel cadre financier. Notre pays qui reçoit encore près de 20 % des dépenses agricoles européennes en recevra moins de 15 % en 2013. Nous savons d'ores et déjà qu'aux alentours de 2011, notre taux de retour sur les dépenses agricoles sera inférieur à notre taux de contribution au budget. Certains pourraient être tentés de se désintéresser de cette politique devenue moins rentable ; ce serait irresponsable.

Le premier pilier est menacé dans son principe même et dans ses modalités. La France est favorable au maintien des mécanismes de régulation qui subsistent, mais quelles sont nos chances et qui sont nos alliés ? S'agissant des DPU, la France est soumise à de fortes pressions externes et internes pour réduire le recouplage, voire y renoncer, abandonner les références historiques, répartir les paiements de façon plus équitable et les lier à des considérations environnementales. Le système actuel n'est pas tenable. Plusieurs États se sont engagés dans la voie de la redistribution et de la simplification. Pensez-vous que ce modèle de DPU unifié, mais modulé, soit transposable en France ? Le *statu quo* serait la pire des solutions : nos partenaires n'accepteront pas de payer le prix de notre incapacité à nous réformer.

La question du deuxième pilier se pose en des termes radicalement différents : il s'agit dans ce cas de mieux profiter d'un système qui a la faveur de nos partenaires, notamment britanniques. Pour des raisons historiques et économiques, la France a toujours privilégié le premier pilier, héritier de la PAC à l'ancienne ; elle n'a vu dans le deuxième pilier qu'une concession aux idées nouvelles et aux pressions environnementales. Il est pourtant devenu incontournable.

La France, qui reçoit encore 20 % du premier pilier, ne reçoit qu'à peine 7 à 8 % du deuxième. L'œil fixé sur l'héritage de la PAC à l'ancienne, elle n'a pas voulu voir l'émergence d'une nouvelle PAC. Elle doit mieux se positionner.

Les préoccupations environnementales seront déterminantes dans la PAC à venir, et il faut reconnaître que le monde agricole est entré à reculons dans cette voie, ce qui a dégradé son image et cause un tort considérable à l'agriculture et à la PAC.

L'Europe ne peut à la fois réclamer l'alignement sur la concurrence mondiale et se plaindre de l'agriculture productiviste ; elle ne peut en même temps prôner le soutien au monde rural et supprimer les quotas laitiers, ou clamer les vertus du modèle bio et chercher à nourrir la terre entière. A chaque fois, il faut choisir l'un ou l'autre. La future PAC devra sortir de ces contradictions et proposer un modèle crédible et durable.

Une autre question qui me paraît cruciale est l'organisation du secteur. Beaucoup d'agriculteurs n'arrivent pas à vivre parce que les prix de vente sont trop bas. C'est la logique du marché, dévastatrice lorsque le marché est en situation d'oligopole renversé. La concurrence mondiale n'est pas toujours en cause : il y a simplement un abus de position dominante de la part des distributeurs. La question des prix payés aux producteurs ne se règlera pas sans remise en ordre afin que la négociation soit tout simplement décente. Car il y a de l'indécence à humilier ainsi nos producteurs. Les pouvoirs publics doivent s'impliquer davantage. La PAC ne sera sauvée que si elle est utile aux yeux de nos concitoyens, et elle ne le sera que si elle prend mieux en compte les aspects nutritionnels.

Je souhaite une PAC solide, assise sur ses deux piliers, mais une PAC recomposée, qui fera face aux défis du futur. Et puisque je parle du futur, je ne puis passer sous silence les biotechnologies que nous n'avons jamais su aborder sous l'angle de l'évolution normale de la sélection variétale du XXI^e siècle. La France et l'Europe ne pourront rester à l'écart de progrès scientifiques qui s'imposent dans le reste du monde et qui ne sont nullement en opposition avec la biodiversité.

Tel est le message que je voulais vous transmettre avant vos nouvelles responsabilités qui seront une chance pour la France. Les élus se souviennent de

vos poids décisifs dans la négociation des fonds structurels en France alors qu'ils se sentaient condamnés. Le monde agricole aura encore besoin de votre soutien et je crois pouvoir dire qu'il l'aura. (*Applaudissements à droite et au centre*)

M. le président. – Je remercie tous les orateurs qui ont respecté leur temps de parole : nous avons même gagné un quart d'heure...

M. Paul Blanc. – On aurait pu faire une séance prolongée...

PRÉSIDENCE DE M. GUY FISCHER,
VICE-PRÉSIDENT

M. Michel Barnier, ministre de l'agriculture et de la pêche. – Je remercie tous ceux qui se sont exprimés. J'ai été très sensible à vos témoignages de sympathie et à vos encouragements. Je ne l'oublierai pas dans mes fonctions futures, mais, pour l'instant, je me mobilise à 100 % dans ma tâche passionnante de ministre de l'agriculture et de la pêche. Je m'exprimerai comme toujours, sans autosatisfaction, avec lucidité, pour regarder ce qui est devant nous : des temps difficiles.

Le bilan de santé a donné le cap à la PAC dans la perspective de 2013, qui sera plus difficile qu'on ne le croit. C'est le premier accord conclu à 27, et il était urgent. Nous avons ainsi un nouveau modèle de développement agricole : économiquement productif -je ne dis pas « productiviste » !- et écologiquement responsable. C'est la responsabilité et l'honneur d'un ministre de s'abstenir de toute esbroufe et d'inscrire son action dans la durée. Pour certains, il aurait fallu ne rien faire et attendre tranquillement la grande réforme de 2013. Ce n'est pas ma conception de l'action politique. Je crois, comme Pierre Mendès France, qu'il ne faut « jamais sacrifier l'avenir au présent », et l'avenir, en l'occurrence, n'est pas très lointain.

A l'occasion du bilan de santé, mis en œuvre sous présidence française, nous avons mis sur la table les questions de fond : régulation des marchés, sens du soutien, gestion des risques. Certains, comme l'Allemagne, nous ont rejoints -M. Haenel l'a dit- pour préserver la dimension économique de cette activité, sur tout le territoire, sans tomber dans le modèle de l'industrie agricole.

Ce n'est pas par hasard que ce secteur tient le coup durant cette crise, c'est que les gens y travaillent dur pour gagner assez mal leur vie et qui ont su s'adapter, c'est aussi une politique publique, avec des règles et un budget public. On dit que la PAC coûte cher mais s'est-on demandé ce que coûterait l'absence de PAC, en termes de désertification du territoire, d'importations ?

La pierre angulaire de cette politique, c'est la régulation des marchés agricoles. Le débat fut difficile.

Les 27 ministres -je le rappelle- n'ont pas suivi la Commission européenne qui proposait une fois encore un démantèlement des outils d'intervention. Nous avons sauvé l'outil de gestion des marchés pour les céréales et pour les produits laitiers, ce qui n'était pas gagné d'avance. La décision a été prise à la majorité qualifiée du Conseil en 1993 et en 2007 de supprimer les quotas laitiers en 2014 ; on en est toujours là. Nous avons obtenu deux rendez-vous de pilotage, en 2010 et en 2012, pour poser toutes les questions.

Je continuerai à dire ce que je pense, et ce que je pense, c'est que l'agriculture destinée à l'alimentation ne peut être gérée par la seule loi du marché. La loi du marché, c'est le moins-disant sanitaire, le moins-disant écologique, le moins-disant économique !

Nous avons obtenu les moyens de faire évoluer les aides à l'agriculture, avec la PHAE dont le financement n'était pas assuré ; nous avons consolidé la PAC en lançant le débat sur 2013 car j'ai appris à Bruxelles que le débat politique doit précéder le débat budgétaire ! Or, pour qu'elle soit acceptée, il faut qu'une politique soit équitable et légitime, tant parmi les agriculteurs que parmi les citoyens et par rapport à nos partenaires.

Pouvions-nous défendre la PAC de 1992 ? J'ai voulu redonner, avec vous, du sens à notre PAC, reconstruire cette triple légitimité. Ce sens retrouvé est la meilleure défense, dans l'intérêt même de ceux qui critiquent ces mesures. Tous les agriculteurs, y compris ceux qui pratiquent la grande culture, auraient eu beaucoup à perdre si la PAC ne montrait pas un visage plus juste.

Nous avons étudié toutes les propositions sans tabou et les divers scénarios possibles et nous avons pris nos décisions dans l'intérêt des agriculteurs. Quatre objectifs ont été définis : consolider l'économie agricole et l'emploi sur l'ensemble du territoire, instaurer un nouveau mode de soutien économique à l'élevage à l'herbe : on m'a reproché le découplage mais ce soutien à l'herbe est bien couplé aux productions ! C'est une nouvelle formule qui va monter en puissance. Troisième orientation : accompagner un mode de développement durable de l'agriculture. Le document qui vous a été présenté après le Grenelle de l'environnement n'a rien d'un coup médiatique, il représente deux ans de boulot ! Nous avons travaillé avec les experts, les consommateurs, les dirigeants agricoles et les associations de protection de l'environnement pour tracer la feuille de route du nouveau modèle. Dernière orientation, les outils de couverture des risques climatiques et sanitaires qui figurent, madame Herviaux, dans le premier pilier et non dans le second.

Pour atteindre ces objectifs, nous n'avons pas choisi un système d'aide unique à l'hectare : je n'ai pas voulu encourager la concentration des exploitations agricoles car nous voulons encourager le

modèle familial de petites et moyennes exploitations modernes et compétitives.

Enfin, nous allons accompagner la réorientation des exploitations céréalières : le Président de la République a annoncé que 170 millions y seraient consacrés, afin que la marche, en 2010, ne soit pas trop élevée.

M. Jacques Blanc a évoqué l'impact de l'application du seuil de 0,5 unité de gros bétail (UGB) par hectare dans certains de nos territoires. Nous veillerons à ce que ce seuil ne se transforme pas en couperet. Les groupes de travail n'ont pas achevé leur réflexion. En outre, ce nouveau soutien à l'herbe est complémentaire de ceux existants, comme la prime herbagère agri-environnementale (PHAE) ou l'indemnité compensatoire de handicaps naturels (ICHN), que nous allons revaloriser.

M. Bizet a évoqué le couplage entre l'agriculture et l'environnement. La réorientation des aides du premier pilier se fait au profit des systèmes de production durable : l'herbe, les protéines végétales, l'agriculture biologique, la biodiversité. Dans la perspective de 2013, nous devons faire des propositions : l'avenir de la PAC ne passe pas exclusivement par le renforcement du second pilier.

M. Emorine a évoqué le basculement du fonds de garantie des calamités sur un dispositif assurantiel. Nous avons sorti les grandes cultures de ce fonds. Grâce aux moyens que nous avons dégagés lors du bilan de santé, nous allons inciter à la souscription de contrats d'assurance dans la viticulture ou dans le secteur des fruits et légumes qui sont particulièrement exposés.

Concernant l'assurance récolte forêt, le travail de réflexion est engagé avec mes collègues Woerth et Lagarde. Ce sujet est complexe et pourrait devenir coûteux. Ma visite dans le Sud-Ouest, après la nouvelle catastrophe écologique, m'a convaincu qu'il fallait y travailler. Mais la forêt n'est pas éligible à la couverture des risques prévue dans le bilan de santé.

Monsieur César, le décret relatif aux prêts bonifiés en faveur des sylviculteurs sera signé dès demain, après accord des instances communautaires, et le taux sera de 1,5 %.

M. Gérard César. – Très bien !

M. Michel Barnier, ministre. – Plusieurs d'entre vous ont souligné la fragilité des zones intermédiaires : dès le 23 février, nous avons travaillé avec la profession agricole sur un plan d'accompagnement en leur faveur et nous réfléchissons au cahier des charges des mesures sur l'assolement et les rotations.

M. de Raincourt a souhaité maintenir en 2011 et en 2012 l'aide à la diversité des assolements. En annonçant cette mesure pour 2010, le Président de la République avait également voulu la création d'un comité de suivi.

Pour les exploitations céréalières, la progressivité sera possible grâce aux 170 millions que nous avons mobilisés. Quant au solde des aides aux grandes cultures, je confirme qu'il sera distribué en fonction de références historiques. Mme Herviaux a demandé quel était le décompte de ces 170 millions : 120 millions proviennent de crédits communautaires non utilisés et le solde proviendra de nouveaux crédits.

MM. César et Courteau ont évoqué la réforme de l'OCM viticole : les mesures d'arrachage et d'aide à la filière ont été adoptées fin 2008. Ainsi, 10 400 hectares ont été acceptés au titre de l'arrachage sur les 22 000 demandés. Les arrachages provenant de viticulteurs de plus de 55 ans ont été honorés et j'espère que les autres demandes seront prises en compte lors des prochaines campagnes. Le programme national pour 2009, doté de 172 millions, a été approuvé par la Commission en décembre. Un important volet sera mis en place dès le 1^{er} août avec la nouvelle segmentation en trois niveaux : AOP, IGP, vins sans indication géographique. Enfin l'OCM-vin sera intégrée dans l'OCM unique le 1^{er} août mais ses spécificités seront préservées.

Les règles d'étiquetage et les pratiques œnologiques sont toujours en cours de discussion. Elles comportent de nombreuses mesures, comme la question des copeaux. Et puis, bien sûr, il y a cette fameuse mesure concernant le coupage des vins souhaité par la Commission mais aussi par une grande majorité des États membres pour s'aligner sur des pratiques, que je trouve insensées, de pays lointains comme l'Australie. Nous n'avons jamais accepté cette mesure. Dans le paquet global des mesures œnologiques, nous avons laissé passer ce point car si nous l'avions bloqué, tout le reste l'était. Nous avons obtenu l'assurance de pouvoir continuer à discuter de la mesure relative au vin coupé, car beaucoup d'autres mesures nous intéressaient. Je n'ai pas attendu, monsieur Courteau, qu'on proteste ici ou là pour dire à la Commission mon désaccord : je lui ai écrit par deux fois, le 11 février et le 13 mars. La Commission m'a répondu qu'elle continuerait à discuter avec nous et je viens d'obtenir le report d'un vote le 19 juin.

M. Roland Courteau. – Après les européennes !

M. Michel Barnier, ministre. – J'essaye de convaincre nos partenaires qu'il s'agit d'une mesure qui met en cause une certaine idée de notre modèle alimentaire, attaché aux goûts et aux couleurs. Je ne suis pas décidé à laisser compromettre le travail de qualité qui a été réalisé par de nombreux vignobles français. Je recevrai d'ailleurs les professionnels concernés le 15 mai.

Toutes ces mesures ont pour objectif de dessiner une PAC plus juste, avec notamment des aides plus équilibrées pour l'élevage. Elles doivent conduire à une convergence des niveaux d'aides entre les exploitations. Cette réduction des écarts était

indispensable. Pourtant, les soutiens doivent rester différenciés pour répondre à la diversité de nos agricultures. Mme Bourzai a évoqué la situation des éleveurs : la mise en place d'un fonds sanitaire contribue à l'améliorer. Je ne sous-estime pas les conséquences de la fièvre catarrhale ovine, pour laquelle nous avons mobilisé plus de 130 millions, sans compter le plan d'urgence qui permet d'alléger les charges financières et sociales des éleveurs.

Pour préparer l'avenir, trois groupes de travail ont été créés.

M. Roland Courteau. – Et la crise viticole ?

M. Michel Barnier, ministre. – Nous y répondrons, comme pour les autres crises, avec tous les outils du plan de soutien à l'agriculture.

Nous devons être vigilants : le Président de la République a raison de vous inviter à préparer la position française pour l'après 2013. N'attendons pas que le budget commande ! Dès 2010, nous parlerons des perspectives budgétaires. Je préférerais que nous commencions par les perspectives politiques. Il faudra plus de justice et sortir progressivement des références historiques. Nous devons aussi travailler sur des notions qu'on peut évoquer sans qu'elles passent pour des gros mots, comme la préférence communautaire ou la gestion des marchés.

Vous avez été nombreux à évoquer la crise alimentaire mondiale : nous ne pouvons pas vivre sans regarder ce qui se passe hors des frontières communautaires. Lors du dernier sommet du G8, à Trévise, nous sommes enfin sortis de la question rituelle de l'OMC ! On ne peut parler de l'agriculture et de l'alimentation sous le seul angle commercial. Si le commerce suffisait à nourrir l'Afrique, cela se saurait.

Dans certaines régions du monde, il faut aussi construire une économie agricole permettant de s'approcher de la souveraineté alimentaire.

Nous allons également devoir travailler à l'organisation économique des filières dans le cadre de la préparation de la loi de modernisation de l'agriculture française que le Président de la République nous a demandé de présenter au plus tard début 2010.

Je vous remercie de votre attention et de vos nombreux témoignages de soutien dans ce moment de transition. Vous pouvez compter sur moi pour assurer totalement mes fonctions durant cette période. A la charnière de ce débat, qui concerne à la fois l'agriculture et l'Europe puisqu'il porte sur la première politique économique européenne, je tiens à vous faire part de ma conviction que la question de l'agriculture est également un débat sur la société, l'alimentation, l'emploi, les territoires, la recherche, le développement durable.

De même, la politique agricole commune porte une idée de l'Europe, laquelle n'est pas seulement une

zone de libre-échange et un supermarché : c'est également une politique de solidarité et de régulation pour que la loi du marché et du profit ne s'impose pas contre le travail. J'espère, par ailleurs, que l'Europe aura aussi l'ambition d'être une puissance politique. La politique agricole, qui doit encore évoluer, est symbolique d'une certaine idée de l'Europe, celle des pères fondateurs, qui est également la mienne. *(Applaudissements à droite et au centre)*

M. le président. – Monsieur le ministre, au nom de mes collègues, le Rhône-Alpin que je suis souhaite remercier le Rhône-Alpin que vous êtes pour votre participation à ce débat et pour la clarté de vos réponses aux vingt-et-un orateurs. Ce sujet est essentiel, compte tenu des prochaines échéances européennes, et tous les agriculteurs, tous les paysans -comme beaucoup, dont moi-même, se plaisent à le dire- y seront confrontés. Merci, monsieur le ministre ; merci, Michel Barnier.

La séance est suspendue à 19 h 5.

PRÉSIDENCE DE M. GUY FISCHER,
VICE-PRÉSIDENT

La séance reprend à 21 h 30.

Débat sur l'adoption

M. le président. – L'ordre du jour appelle un débat sur l'adoption.

M. Auguste Cazalet, au nom de la commission des finances. – La commission des finances et celle des affaires sociales ont souhaité mener conjointement un contrôle sur l'Agence française de l'adoption (AFA). J'ai conduit cette mission avec MM. Paul Blanc et Albéric de Montgolfier ; nous en avons rendu compte au début du mois de mars. Nous nous sommes intéressés à l'ensemble du système d'adoption, dès lors qu'un projet de loi sur l'adoption nous sera prochainement soumis -il vient d'être déposé sur le bureau du Sénat.

L'AFA, créée par la loi du 4 juillet 2005, avait reçu trois missions : informer, conseiller, servir d'intermédiaire pour l'adoption des mineurs étrangers de moins de 15 ans. L'agence, qui n'opère aucune sélection, est autorisée à intervenir comme intermédiaire pour l'adoption dans l'ensemble des départements. Dans les pays d'origine des enfants, elle intervient de droit dans l'ensemble des États parties à la convention de La Haye et peut exercer son activité dans les autres pays, sur habilitation du ministre des affaires étrangères. L'agence, dont la création avait suscité de vifs espoirs chez les candidats à l'adoption, a fait l'objet de critiques sur plusieurs aspects : nombre d'adoptions réalisées, capacité d'accompagnement des familles, stratégie

d'implantation dans les pays d'origine, relations avec les organismes autorisés pour l'adoption (OAA). A nos yeux cependant, certaines difficultés ne lui sont pas totalement imputables.

Afin de donner à l'agence une seconde chance et pour améliorer le fonctionnement du système français d'adoption, nous avons identifié quatre séries principales de recommandations, pour partie reprises dans le projet de loi.

Nous souhaitons clarifier les rôles et l'organisation de notre système en renforçant le pilotage et la coordination de l'autorité centrale, tant à l'égard de l'AFA que des OAA. L'autorité centrale doit définir une véritable stratégie coordonnée d'implantation des OAA et de l'agence dans les pays d'origine des enfants, signer au plus tôt une convention pluriannuelle d'objectifs et de gestion avec l'AFA et avec chacun des OAA et créer un portail unique de l'adoption internationale afin de garantir la cohérence des informations communiquées aux familles. Il convient aussi de renforcer les OAA, dont la situation financière est parfois fragile. Des incitations financières à la mutualisation de moyens, voire aux regroupements d'organismes, pourraient être instaurées ; le ministère des affaires étrangères devrait, à notre sens, devenir l'interlocuteur budgétaire unique des OAA. Nous comptons également sur vous, mesdames les ministres, pour mobiliser l'ensemble du réseau diplomatique et consulaire afin d'améliorer le suivi des dossiers d'adoption transmis aux pays d'origine.

Certaines de nos propositions sont reprises à l'article 4 du projet de loi : l'AFA pourra agir dans l'ensemble des pays d'origine des enfants et l'autorité centrale reçoit compétence pour définir des priorités et s'assurer de la complémentarité des actions de l'AFA et des OAA. Nous y sommes favorables, mais pouvez-vous préciser ce soir, mesdames les ministres, l'état de vos réflexions touchant les points qui ne nécessiteront pas de dispositions législatives ? *(Applaudissements à droite)*

M. Albéric de Montgolfier, au nom de la commission des finances. – J'aborderai pour ma part les dysfonctionnements propres à l'AFA et exposerai nos recommandations. L'agence, un GIE, a reçu chaque année une dotation de 4 millions d'euros. Or, du fait d'une mise en place assez lente, on a observé une sous-consommation des crédits -à cet égard, le maintien au même niveau de la subvention a pu apparaître comme une volonté d'affichage.

Les premiers résultats obtenus par l'agence ont été jugés décevants : le nombre des adoptions réalisées par l'agence a diminué en 2008 et, contrairement aux OAA, l'AFA n'assure pas l'accompagnement financier des familles adoptantes. Des faiblesses de gestion interne ont été identifiées, imputables à l'agence mais également aux services de tutelle, qui n'ont pas assuré un suivi suffisamment attentif. Nous avons donc recommandé une rationalisation du fonctionnement de

l'AFA afin qu'elle puisse jouer pleinement son rôle. Cela implique d'adapter ses compétences et sa gouvernance. Pour s'acquitter pleinement de sa mission d'intermédiaire, l'AFA doit pouvoir accompagner financièrement les familles dans les pays d'origine, comme le font les OAA. La mise en place de régies et la mobilisation du réseau diplomatique permettront de réaliser cet objectif au meilleur coût.

L'article 4 du projet de loi aménage les missions de l'AFA, en mettant davantage l'accent sur le conseil aux familles. Pouvez-vous nous préciser, mesdames les ministres, vos orientations en matière d'accompagnement financier ? L'agence aura désormais vocation à intervenir dans l'ensemble des pays d'origine, parties ou non à la convention de La Haye...

Nous avons également préconisé d'autoriser l'AFA à mener des actions de coopération dite humanitaire, la coopération institutionnelle continuant à relever du ministère des affaires étrangères. Pour des raisons éthiques, nous avons proposé que ces actions de coopération humanitaire fassent l'objet d'une validation expresse et préalable de l'autorité centrale. Le projet de loi relatif à l'adoption donne suite à cette proposition et nous nous en félicitons. Nous avons également prôné une meilleure mise en valeur de l'effort global de coopération mené par l'État, les collectivités territoriales et les acteurs privés, afin de renforcer l'image de la France auprès des pays d'origine. Un fonds dédié ou une fondation, fonctionnant de manière souple, pourraient être étudiés. Qu'en pense le Gouvernement ?

Pour dissiper certaines incompréhensions, nous avons estimé qu'un siège d'observateur, sans droit de vote, pourrait être accordé aux associations des familles au sein du conseil d'administration de l'agence.

Certaines faiblesses administratives doivent être corrigées, ce qui ne nécessite pas de modification législative mais requiert une plus grande implication de vos services, mesdames les ministres. Le pilotage des dépenses et des effectifs doit être renforcé ; la tutelle se doit d'exercer un contrôle plus attentif et de mieux analyser les enjeux en amont. Nous considérons que les moyens de l'agence doivent être analysés de manière globale, en prenant en compte ceux dévolus par le ministère des affaires étrangères à l'adoption internationale, tant au sein de l'autorité centrale que dans les postes diplomatiques à l'étranger.

Madame la ministre, êtes-vous prête à ce que le Quai d'Orsay procède à un audit des procédures en vigueur afin de maîtriser l'évolution des effectifs en identifiant les éventuelles complémentarités et redondances ? De même, le plafond des autorisations d'emplois de l'AFA nécessite un suivi plus attentif. Pour ce faire, il devra englober, le plus rapidement possible, les correspondants locaux à l'étranger, dont

la rémunération devra être alignée sur les grilles de référence correspondantes du ministère des affaires étrangères.

Au vrai, le budget pour 2010 sera un moment de vérité pour l'AFA. Nous attendons donc, mesdames les ministres, une justification plus précise des crédits proposés en projet de loi de finances ! *(Applaudissements à droite et au centre)*

M. Paul Blanc, au nom de la commission des affaires sociales. – Si les résultats obtenus par l'AFA sont décevants au regard des espoirs suscités par la réforme de 2005, il convient de les resituer dans leur contexte, celui d'une baisse généralisée du nombre d'adoptions internationales et d'une réforme restée, à notre sens, inachevée.

Après l'intervention de mes collègues, je centrerai mon intervention sur l'harmonisation des conditions de délivrance des agréments et le développement de l'adoption nationale, deux objectifs de la réforme de 2005 qui n'ont guère été atteints. Avec plus de 28 000 agréments, soit sept fois plus de candidats à l'adoption que d'enfants à adopter, et 775 enfants adoptés en France sur les quelque 3 200 pupilles de l'État et la centaine de milliers d'enfants placés à l'aide sociale à l'enfance, les pratiques évoluent trop lentement. Certes, le projet de loi présenté le 1^{er} avril dernier devant le conseil des ministres reprend certaines de nos recommandations, ce dont nous sommes heureux. Pour autant, il faudrait aller plus loin.

S'agissant des agréments, nous avons suggéré, pour encadrer les conditions de leur délivrance, cinq mesures. Tout d'abord, pour renforcer l'information et la formation des candidats à l'adoption avant l'agrément, nous préconisons la généralisation des réunions d'informations collectives organisées à titre expérimental par certains départements, qui permettent aux familles de mûrir le projet d'adoption et les conduisent parfois à y renoncer. Autre piste, l'harmonisation des pratiques des conseils généraux avec la création d'un référentiel national d'évaluation des candidats. La direction générale de l'action sociale envisagerait la création d'un groupe de travail associant les conseils généraux et les associations représentatives des familles. Madame la ministre, où en est la réflexion du Gouvernement sur ce point ? Ensuite, seriez-vous favorable à la mise au point d'un fichier unique de référence regroupant les candidats refusés afin d'éviter qu'ils ne postulent dans d'autres départements ? Nous recommandons également un contrôle annuel plus systématique de la validité des agréments. Au reste, ce principe est repris dans le projet de loi puisque le président du conseil général pourra suspendre ou retirer l'agrément des titulaires qui ne confirmeraient pas, chaque année, la poursuite de leur projet d'adoption. Enfin, nous suggérons l'adaptation de notre législation sur l'adoption aux nouvelles réalités familiales. N'est-il pas singulier de refuser les couples hétérosexuels concubins ou

pacés alors que les célibataires peuvent adopter ? D'autant que l'obtention de l'agrément n'exonère pas les candidats de respecter l'éthique posée dans la convention de La Haye. L'afflux de demandes, souvent ressenti comme une pression par les pays d'origine, laisse penser que le droit des familles à adopter prime sur l'intérêt de l'enfant. Est-il acceptable qu'une famille mène simultanément plusieurs démarches d'adoption au risque de devoir refuser un enfant parce qu'elle a obtenu satisfaction ? Le Gouvernement doit engager une réflexion sur ce sujet sensible avec l'AFA, les OAA et les associations de familles adoptantes.

Il convient également de renforcer le suivi des enfants après l'adoption -question chère à notre commission et sur laquelle les pays d'origine se montrent légitimement plus exigeants qu'auparavant- en transmettant les rapports de suivi dans les délais impartis et en généralisant les consultations d'orientation et de conseil en adoption sur tout le territoire.

J'en viens à l'adoption nationale. La développer passe d'abord par une meilleure information des familles sur les voies, bien souvent méconnues, de l'adoption en France, puis par l'accélération des déclarations d'abandon lorsqu'elles sont dans l'intérêt de l'enfant. La piste proposée dans le projet de loi, qui vise à contraindre les travailleurs sociaux à se prononcer chaque année sur l'état d'abandon des enfants placés, est intéressante à condition de faire évoluer la culture des professionnels de l'aide sociale à l'enfance par une formation adéquate. En revanche, nous regrettons que l'adoption simple, forme juridique plus souple que l'adoption plénière, ne figure pas dans le projet de loi alors qu'elle permettrait à des enfants placés d'être accueillis plus tôt par une famille adoptive, sans rompre leurs liens avec leur famille d'origine. Avec la multiplication des familles recomposées, les esprits sont aujourd'hui mieux préparés à cette formule.

Pour conclure, je formule le vœu que la réflexion du Sénat alimente le débat sur ce sujet passionnant auquel personne ne saurait rester insensible ! *(Applaudissements à droite et au centre)*

Mlle Sophie Joissains. – Ce débat sur l'adoption nécessite une double approche : il faut répondre, d'une part, à l'attente de ceux dont l'espoir est de fonder une famille et, d'autre part, à l'angoisse des enfants victimes d'abandon. La supériorité de l'intérêt de l'enfant, posée dans la convention de la Haye que nous avons ratifiée, doit guider notre action. Ce principe inspire notamment la résolution accélérée des situations de délaissement parental que vous proposez, mesdames les ministres, dans le projet de loi prochainement soumis à notre Haute assemblée, que je salue.

Les trois quarts des adoptions effectuées par des Français sont réalisées à l'étranger et, pour 40 % des cas, en dehors de tout schéma institutionnel, soit sans

passer par l'intermédiaire de l'AFA ou des 42 OAA. Face à cette situation, il nous faut faciliter l'adoption nationale et définir une stratégie globale pour l'adoption internationale, seule voie permettant un contrôle scrupuleux. D'ailleurs, je déplore la défaillance de l'autorité centrale en la matière car l'AFA ne saurait être tenue seule responsable de certains manquements. Le débat sur l'adoption internationale, qui se tient entre les 49 pays ayant ratifié la convention de La Haye, devrait être élargi aux 72 pays signataires. Ne devrait-on pas aussi approfondir la réflexion sur les liens entre adoption internationale et action humanitaire ? J'y reviendrai.

Passons maintenant à l'adoptant qui revendique le droit à un enfant. Selon la Cour des comptes, 23 000 adultes, sur les 28 000 titulaires d'un agrément, attendent un enfant. Chacun, dans son entourage, en connaît et mesure leur souffrance. Comment améliorer notre dispositif ? Tout d'abord, il convient de renforcer l'accompagnement des familles avec des réunions collectives obligatoires avant toute délivrance d'agrément et un meilleur suivi des enfants étrangers adoptés. En outre, les demandes multiples formulées par les familles posent effectivement problème et le développement de l'adoption simple, recommandée par nos rapporteurs, permettrait de venir en aide aux enfants victimes de délaissement parental avéré. Sur ces points, Mme la secrétaire d'État chargée de la famille peut-elle préciser la nature et le calendrier des mesures réglementaires envisagées ? Avec 3 200 enfants étrangers adoptés en 2008, l'adoption internationale suscite beaucoup d'espoirs et je m'étonne de la mise en œuvre tardive de ces réformes...

Permettez-moi de revenir sur la manière qu'ont certains pays étrangers de conditionner l'agrément à l'AFA à la conduite d'actions humanitaires. L'affaire de l'Arche de Zoé a révélé la défaillance de l'autorité centrale et les effets pervers qu'emportent certaines bonnes intentions. Oui aux actions humanitaires, mais non aux opérations de don contre don. Bref, l'enfant ne peut avoir un prix. J'en appelle à votre vigilance républicaine et à votre sens de l'éthique afin de poursuivre le débat sur l'autorisation accordée par le prochain projet de loi à l'AFA, après accord de l'autorité centrale, de financer des projets humanitaires comme les OAA. Certains y favorables au nom de la souveraineté des États, d'autres y sont opposés au nom de l'éthique. Pour ma part, je préconise de découpler codéveloppement et adoption internationale.

La création d'un groupe de réflexion associant la commission des affaires sociales, la commission des affaires étrangères, la commission nationale consultative des droits de l'homme, l'AFA, et les autorités politiques permettrait de creuser cette problématique. *(Applaudissements à droite et au centre)*

M. Gilbert Barbier. – Je remercie nos deux commissions d'avoir organisé ce débat. Nos propos

seront suivis par les 29 000 foyers agréés qui attendent de mener à terme une procédure d'adoption. Près de 5 000 enfants sont adoptés chaque année en France, deuxième terre d'accueil au monde, mais le nombre d'enfants étrangers a chuté ces dernières années, de plus de 4 100 en 2005 à 3 252 en 2008. Parallèlement, les pupilles de l'État, nés en France, peinent de plus en plus à trouver un foyer accueillant : à peine 775 sur 2 500 ont connu l'issue heureuse de l'adoption en 2005.

Ce bilan comptable démontre à l'évidence que la loi du 4 juillet 2005 n'a pas atteint tous ses objectifs. Le droit existant ne parvient pas à pourvoir la demande. Il est symptomatique que 37 % des adoptions aboutissent sans l'entremise d'un organisme officiel ou reconnu. De trop nombreuses familles candidates à l'adoption internationale se sentent lâchées dans la nature tout au long de leurs formalités et nourrissent une vive déception vis-à-vis de l'AFA.

Le rapport Colombani dénonce la faible mobilisation du réseau diplomatique et l'absence de fonds de coopération : les familles sont livrées à elles-mêmes pour entreprendre les démarches auprès des États d'origine. Le manque d'information des familles, dès la demande d'agrément, explique en partie la mauvaise évaluation qui peut être faite du projet d'adoption, à la fois par celles-ci et par les organismes officiels.

Parallèlement, le rapport d'information de notre commission des finances dresse un bilan peu concluant des trois premières années d'exercice de l'AFA, tout en souhaitant sa pérennisation. Les dotations de l'État n'ont jamais dépassé 2,9 millions sur les 4 millions programmés, mais c'est surtout la stratégie même de l'Agence qui est critiquée, la mauvaise articulation de ses compétences avec celles de l'Autorité centrale pour l'adoption internationale, son incapacité à accompagner financièrement les familles, son manque de notoriété au plan international.

Il faut rationaliser son fonctionnement budgétaire et administratif mais aussi développer une prise en charge complète, en termes d'informations et de financements, des familles demandeuses. Le trop grand nombre d'agréments accordés conduit à un engorgement des dossiers à l'international alors que, dans le même temps, les adoptions nationales ne cessent de diminuer. L'information et l'accompagnement des familles s'avèrent donc indispensables.

Le premier comité interministériel pour l'adoption, réuni le 6 février dernier, a pris acte des préconisations du rapport Colombani. Le projet de loi issu du plan d'action pour l'adoption, engagé depuis août 2008, privilégie ainsi l'accélération de la procédure de délaissement parental, le renforcement du suivi des agréments et l'amélioration des conditions d'intervention de l'AFA. Ce texte tend notamment à développer le recours à l'adoption nationale, qui peut

parfaitement combler le désir de parentalité quand à peine un tiers des enfants délaissés trouvent une famille d'adoption. Alors que l'agrément est aujourd'hui valable cinq ans, sans autre condition de caducité, l'instauration d'une clause annuelle de confirmation écartera les familles moins motivées tout en assurant un meilleur traitement des demandes des familles réellement engagées dans un projet parental. L'AFA se voit enfin assignée une mission de conseil aux candidats à l'adoption et pourra intervenir comme intermédiaire dans l'ensemble des pays, et non plus seulement dans les seuls États signataires de la convention de La Haye. Cet élargissement de sa capacité d'action permettra de sécuriser ses relations avec les trois premiers pays de provenance des enfants adoptés en France, Haïti, l'Éthiopie et la Russie. L'Agence pourra ainsi mieux encadrer le parcours des candidats mais aussi apporter une plus grande sécurité juridique et financière aux États étrangers.

L'adoption est la rencontre de personnes qui souffrent d'un manque affectif. C'est un formidable acte d'amour et de générosité. Il est dommageable que notre droit ne favorise pas davantage la rencontre de familles et d'enfants dans le besoin. Je souhaite que vous puissiez donner, mesdames les ministres, l'impulsion nécessaire pour améliorer cette situation. *(Applaudissements au centre, à droite et sur certains bancs à gauche)*

M. Yves Daudigny. – Ce débat nous renvoie à la question existentielle de la filiation. « Choisir quelqu'un pour fils ou pour fille et lui en donner les droits civils en remplissant certaines conditions prescrites par la loi » : voici comment le dictionnaire de l'Académie française définit l'adoption. Auguste adopta Tibère. Chez les Romains, l'adopté passait dans la famille et sous la puissance de celui qui adoptait. « Adopter » vient du latin « optare » qui signifie « choisir », « souhaiter ». L'adoptant est en position dominante, puisqu'il lui appartient de choisir. C'est l'option qui contribue à l'avènement du statut parental : la parentalité est donc consubstantielle au choix. L'administration est parfois perçue comme censeur. Le désir du candidat à l'adoption est respectable mais doit être interrogé car le droit de l'enfant prime sur le droit à l'enfant.

Par extension, adopter veut dire prendre soin d'un enfant -sans formes légales- comme si c'était son fils ou sa fille : « il m'adopta et me servit de père ». On reconnaît, en creux, l'existence d'une parentalité première, insuffisante à protéger l'enfant, à laquelle on pallie. C'est la nécessaire protection de l'enfant qui détermine le processus de substitution et de suppléance parentales.

Nos sociétés contemporaines, influencées par une logique de marché, ont trop tendance à faire du désir des adultes une priorité. L'enfant n'est pas une marchandise, un objet monnayable ! L'hypermédiation de célébrités entourées de leur progéniture masque la délicate question de la

protection des enfants, et la difficile équation de la parentalité. L'argent ne peut pas tout !

En France, face à une subtile question de société, on légifère, puis on décrète ! Sortons de l'agitation permanente, cessons d'assimiler la réflexion à l'immobilisme. La précipitation interdit la pensée, qui risque d'être univoque et confisquée. Faut-il à nouveau légiférer sur l'adoption ? La réforme de 2005 n'a pas atteint ses objectifs : le nombre d'enfants adoptés chute, alors que le désir d'être parent redouble, y compris dans des formes familiales nouvelles. La logique du chiffre aiguise les appétits. Mais comment un texte de loi peut-il modifier le nombre d'enfants adoptables ? Nos rapporteurs évoquent une réforme inachevée, d'autres l'ont dit manquée. Le rapport Colombani fait des propositions intéressantes qui ne seront apparemment pas reprises. Dommage, même si je ne suis pas en total accord avec certaines pages, écrites d'une plume parfois acerbe, où point la passion. Car le sujet est passionnel.

Je prends, quant à moi, le parti de l'enfant et je plaide pour que son intérêt seul guide nos réflexions. Ayons la passion de l'enfance, et tout le reste sera apaisé.

On espérait de la loi de 2005 un doublement du nombre d'enfants adoptés à l'étranger ; on a, pour ce faire, créé une nouvelle agence et on lui a assigné des objectifs... irréalistes. On sait où cela nous a conduit. La réalité de l'adoption internationale est complexe, évolutive, imprévisible. L'extension de la convention de La Haye de mai 1993 a entraîné une baisse temporaire des adoptions internationales. On peut toujours tenter d'élargir les possibilités d'adoption nationale, mais l'exercice est hasardeux. Au regard du faible nombre de déclarations d'abandon, modifier l'article 350 du code civil peut paraître tentant ; mais s'il faut considérer la situation des enfants confiés aux conseils généraux, il faut se garder d'opposer adoption et préservation des liens avec la famille d'origine. Agir précocement sur la situation des enfants en souffrance doit être la priorité ; les départements ont acquis en cette matière une expertise qu'il faut respecter.

La conférence de consensus proposée par le rapport Colombani est une bonne idée, mais nous devons, plutôt qu'inventer de nouvelles normes, ouvrir sans tabou le débat sur l'adoption simple, avec comme objectif la recherche du juste équilibre entre la protection de l'enfant et le respect des liens de filiation originels. Osons un débat sur les liens de filiation !

Je suis ouvert à une évolution de notre législation. Pour moi, réformer, c'est tenir un débat de fond, adapter régulièrement notre cadre législatif et réglementaire, faire évoluer les pratiques professionnelles. Sur un tel sujet, nous devons d'abord et avant tout nous pencher sur la situation de l'enfant, son histoire, ses besoins, son évolution, sans lui opposer le désir très respectable d'être parent. La démarche d'adoption, le désir d'adopter est un acte

singulier et intime ; faut-il pour autant légiférer à partir de ce seul désir ? Je ne le pense pas. L'adoption est une rencontre, qui peut être comme une naissance : magnifique ; pour l'enfant, elle peut être une véritable renaissance. C'est pourquoi l'intime de l'adopté, son parcours d'enfant et son devenir d'adulte sont des priorités absolues.

Je suis favorable à un texte centré sur l'intérêt supérieur de l'enfant. J'en appelle à une posture nouvelle bien qu'évidente, mettre l'adoption au service de l'enfance. La famille, quelles qu'en soient les formes contemporaines, en sortira grandie ; mieux : affirmer que l'enfant est un être social dès le premier jour modifie la vision que nous avons du monde.

Le Sénat vient d'ouvrir un débat capital. J'attends beaucoup du nouveau texte, qui viendra quatre ans seulement après une réforme manquée. Les législateurs que nous sommes doivent pouvoir en reconnaître demain, humblement, la paternité. *(Applaudissements sur les bancs socialistes et sur plusieurs bancs à droite)*

Mme Muguet Dini. – La loi du 4 juillet 2005 n'a pas initié de réforme de l'adoption ni atteint son objectif de développer l'adoption. Il ne pouvait en être autrement car le sujet ne peut s'accommoder d'approximations. Faut-il rappeler que le texte du Gouvernement, adopté par les députés, avait été ici voté conforme à la demande de M. Philippe Bas, alors en charge du dossier ? Que de temps perdu ! Les améliorations que je souhaitais apporter, toutes rejetées alors, sont aujourd'hui reprises dans le rapport Colombani comme dans le plan présenté en conseil des ministres le 27 août dernier...

La loi de 2005 n'avait en réalité qu'un objectif : faciliter les adoptions internationales ; mais leur nombre a baissé. J'avais, de mon côté, lors de l'examen du texte, souligné l'intérêt de l'adoption nationale. En Grande-Bretagne, pour le même nombre d'habitants, les enfants adoptables sont plus de trois fois plus nombreux qu'en France, 2 300 pour 775. Si l'on veut remédier à cette situation, il faut rendre plus rapide l'instruction des déclarations judiciaires d'abandon et permettre une issue positive dans un plus grand nombre de cas. Si on compare le nombre de personnes ou de couples titulaires d'un agrément en cours de validité, soit environ 29 000 au 31 décembre 2007, et celui des enfants effectivement adoptés - 3 260 en 2008, dont 775 seulement en France -, les mineurs adoptables apparaissent comme un « vivier » pour les adoptions nationales. La comparaison intéressante n'est pas entre le nombre d'enfants adoptables et le nombre de ceux qui sont prêts à les accueillir mais entre le nombre d'enfants adoptables et celui des enfants qui pourraient ou devraient l'être en raison de leur situation familiale.

Le nombre de pupilles de l'État n'a cessé de décroître ces quarante dernières années, passant de 63 000 en 1949 à 24 000 en 1977, 10 400 en 1985 et

2 504 en 2005. Cette baisse constante, dont il faut se réjouir, est due en grande partie à la maîtrise de la procréation ; de nombreux enfants sont pourtant ballottés pendant toute leur minorité de famille d'accueil en famille d'accueil ou de foyer en foyer, dans le cadre d'une délégation de l'autorité parentale ou d'une tutelle départementale qui ne leur assure ni présent convenable ni avenir prometteur. Si les pupilles de l'État, par hypothèse adoptables, sont de moins en moins nombreux, les mineurs sous tutelle départementale, non adoptables, sont eux en nombre croissant. A des titres divers, 98 000 enfants naviguent ainsi au sein de l'aide sociale à l'enfance. Le manque de réactivité de notre système rend difficilement adoptables des enfants qui sont pourtant durablement délaissés par leurs parents.

Depuis sa création par la loi du 11 juillet 1966, l'article 350 du code civil a été modifié à cinq reprises, à chaque fois pour faciliter la déclaration judiciaire d'abandon ; le nombre de jugements déclarant des enfants abandonnés n'a pourtant cessé de diminuer. C'est dire la difficulté, pour les travailleurs sociaux et les magistrats, à prendre le problème à bras-le-corps, à évaluer l'intérêt qu'il y a à maintenir ou non un lien de filiation avec la famille biologique et la capacité de l'enfant à se projeter dans une nouvelle famille. Depuis 1994, les personnes ayant en charge les enfants susceptibles d'être déclarés abandonnés ont l'obligation de saisir le tribunal de grande instance dès lors qu'elles constatent que les parents s'en sont manifestement désintéressés depuis un an. Mais la notion de désintérêt manifeste est difficile à apprécier et le point de départ du délai d'un an malaisé à définir en cas de manifestations épisodiques des parents ; aucun délai n'est en outre prévu, une fois le désintérêt d'une année constaté, pour la saisine du tribunal, celle-ci étant entre les mains de travailleurs sociaux que leur formation conduit à toujours privilégier les liens du sang. Il n'est pas acceptable que la société leur confie une telle responsabilité.

Une simplification des procédures de recours et une harmonisation de leurs délais sont sans doute indispensables ; de même faudrait-il clarifier les compétences des juridictions administratives et judiciaires. Mais notre droit n'est pas totalement démuné face aux situations des enfants sous tutelle départementale. L'adoption simple mériterait d'être davantage considérée, qui permet une insertion harmonieuse de l'enfant dans la famille adoptive sans effacement complet de ses liens d'origine ; c'est une filiation additive et non substitutive, même si les droits de l'autorité parentale sont transférés aux adoptants. C'est la formule la plus appropriée en cas de liens familiaux significatifs pour l'enfant. Elle doit être réhabilitée et revitalisée. Sur la seule procédure de délaissement parental, il y aurait encore beaucoup à dire et surtout beaucoup à faire...

J'espère que le projet de loi qui vient d'être déposé sera à la hauteur des attentes des couples, des

services de l'enfance et surtout des enfants. Mon groupe et moi-même proposerons, si nécessaire, de l'améliorer. (*Applaudissements au centre et à droite*)

Mme Isabelle Pasquet. – Ce débat est utile, qui nous permet d'aborder un sujet d'une grande importance. Je regrette toutefois que le Gouvernement n'ait pas jugé bon de nous convier à un débat plus complet sur sa politique familiale, ce qui nous aurait permis de traiter également du statut des beaux-parents, de l'accompagnement des familles nombreuses, de l'insuffisance du nombre de places en crèches ou encore des conséquences pour les familles du travail du dimanche.

Notre débat de ce soir est préliminaire à l'examen du projet de loi sur l'adoption, déjà déposé sur le bureau du Sénat. Il nous permet d'échanger sereinement nos points de vue sur un sujet qui préoccupe nos concitoyens.

Il n'existe pas, en matière d'adoption, de solution toute faite, adaptée à tous les cas. Nous devons respecter le projet parental des couples demandeurs et favoriser sa réalisation tout en gardant à l'esprit l'avertissement de Mme Claire Brisset, défenseure des enfants, pour qui « l'adoption consiste à offrir un foyer à un enfant qui en est privé et non pas un enfant à un foyer qui en aurait le désir ».

Le projet d'étendre au ministère public la faculté de déposer une demande de déclaration d'abandon soulève bien des problèmes. Cette mesure a pour objet de réduire les délais permettant à l'enfant d'acquérir le statut de pupille de l'État et d'être ainsi adoptable, ce qui est sans aucun doute dans son intérêt. Mais, comme nous l'avons déjà dit en juin 2005 lors de la suppression de la référence aux « parents en détresse », cela ne doit pas nous priver d'un débat de fond sur les difficultés sociales et financières que rencontrent certaines familles, qui ne souhaitent pas cependant abandonner leurs enfants.

En ce qui concerne l'adoption internationale, comme l'ensemble du groupe CRC-SPG, je m'inquiète du sort que le Gouvernement compte réserver à l'Agence française de l'adoption (AFA). Cette agence, créée en 2005 seulement, a fait l'objet en un an de trois enquêtes qui ont donné lieu notamment aux rapports de M. Jean-Marie Colombani et de nos collègues Cazalet, Montgolfier et Blanc. On voudrait jeter le discrédit sur cette agence que l'on ne s'y prendrait pas autrement. Le titre du rapport de nos collègues *-Une seconde chance pour l'Agence française de l'adoption-* est révélateur. Il est vrai qu'en 2008, le nombre d'adoptions réalisées par le biais de l'AFA a baissé par rapport à 2007. Mais cette agence a été conçue comme une troisième voie, à côté de l'adoption individuelle et du recours aux organismes accrédités à l'adoption (OAA). Elle ne peut satisfaire toutes les demandes d'adoptions ni réduire le nombre des adoptions individuelles. Il faut également tenir compte de son statut public -il s'agit d'un GIP- qui lui

impose d'examiner toutes les demandes d'adoption sans aucune distinction alors que les OAA pratiquent une sélection afin de garantir aux familles qu'ils décident d'accompagner une adoption prochaine. Contrairement à ce que prétendent les rapports mentionnés, le statut public n'engendre aucune obligation de résultats : tordons le cou à cette idée reçue !

En outre, cette agence manque de relais dans les pays qui proposent des enfants à l'adoption. Le rapport de nos collègues souligne que la majorité des adoptions pratiquées par le biais de l'AFA est concentrée sur huit pays. Peut-on s'en étonner, quand on sait que les correspondants locaux sont au nombre de huit ? Ces derniers rencontrent des difficultés : ainsi la correspondante de l'agence au Brésil est-elle obligée d'avancer les frais... Mme Assassi l'avait prédit dès 2005 : cette agence ne peut être efficace que si le personnel consulaire collabore avec elle. Or les moyens des consulats sont réduits drastiquement : la loi de finances prévoit, dans son programme 151, la suppression de 150 équivalents temps plein. Il est inacceptable que, sous couvert de la RGGP, on demande à des associations, aussi motivées et compétentes soient-elles, de se substituer au service public de l'adoption internationale. Je vous invite à relire le rapport d'audit de la Cour des comptes sur l'association des « Volontaires pour le progrès », qui dénonce un système coûteux et peu transparent quant aux rapports entretenus avec le ministère des affaires étrangères, dont l'association est devenue « l'opérateur officiel ». Veillons à ce que de tels abus ne se reproduisent pas !

Le nombre d'enfants adoptables au niveau international s'est considérablement réduit en raison de l'application de la convention de La Haye aux nouveaux pays signataires. Attachés à l'existence de l'AFA, qui offre à tous ceux qui en font la demande, sans discrimination, notamment de revenus, l'espoir d'accueillir un enfant sans foyer, nous ne voulons pas qu'on applique à cette agence des règles purement comptables ou qu'on la compare abusivement à des organismes qui n'ont de commun avec elle que l'objet, alors que les missions et les contraintes diffèrent. *(Applaudissements sur les bancs du groupe CRC-SPG ; Mme Claire-Lise Campion applaudit également)*

Mme Janine Rozier. – *(Applaudissements à droite et au banc des commissions)* « Chaque adoption est la rencontre de deux histoires : celle d'un enfant déjà né, parfois déjà grand, qui n'a pas ou plus de famille susceptible de le prendre en charge, et celle de parents ou futurs parents qui souhaitent profondément accueillir pour toute leur vie un ou plusieurs enfants, en les entourant de toute l'affection nécessaire. » Ces termes de l'exposé des motifs du projet de loi relatif à l'adoption me conviennent, mais j'insisterai, pour commencer, sur le fait que l'adoption ne consiste pas à donner un enfant à des parents qui le désirent mais à

donner des parents à un enfant afin qu'il reçoive l'amour et les soins nécessaires pour devenir un adulte responsable, sain et épanoui. Dès le berceau, un enfant a besoin d'amour autant que de nourriture.

Membre de la commission des affaires sociales d'un conseil général pendant dix-neuf ans, j'ai assisté assidûment aux réunions au cours desquelles les services de l'Aide sociale à l'enfance rendaient compte de leur travail. Placé dès sa naissance dans une famille d'accueil, tel pupille reste quinze jours dans une famille d'accueil avant d'être placé dans une autre famille où quelquefois il séjourne plus longtemps et où ses vrais parents peuvent venir le voir quand ils en ont envie... S'ils envoient un courrier ou lui rendent visite deux fois par an, l'enfant n'est pas considéré comme abandonné et n'est donc pas adoptable : il reste en famille d'accueil. A chaque réunion organisée par l'Aide sociale à l'enfance, l'avis des membres de la commission est sollicité. Trois ou six mois après, nous devons nous souvenir du sentiment qu'avait fait naître en nous le petit Julien ou le petit David qui, à ce que l'on nous dit, sont des enfants tantôt épanouis, tantôt bagarreurs, tantôt tristes. Nous devons donner un avis sur leur maintien dans une famille dont nous ne connaissons rien... A l'issue de cette réunion, comment ne pas être obsédé pendant des jours par le cas de chacun de ces enfants que nous n'avons jamais vus ? Si pointilleuses et honnêtes que soient les enquêtes des assistants sociaux, si précis que soient les renseignements glanés auprès des pupilles et des référents de leur famille d'accueil, il est déchirant pour nous de juger du sort de ces enfants.

Voilà pourquoi il est indispensable d'améliorer rapidement notre législation pour faciliter la résolution des cas de délaissement parental : les enfants doivent avoir, dès leur plus jeune âge, des repères affectifs durables et ne peuvent être considérés comme des objets que l'on peut voir de temps en temps. Ces enfants qui ont déjà, depuis leur naissance, le handicap d'être des laissés-pour-compte doivent pouvoir trouver rapidement une famille d'accueil. Certaines demandes d'adoption sont en souffrance depuis des années ! Tout prouve que la plupart des adoptions sont des réussites.

Selon l'article 350 du code civil, lorsqu'ils constatent au bout d'un an le délaissement de la part de la famille biologique, les services sociaux peuvent le signaler au magistrat qui constatera l'abandon, ce qui permettra de proposer l'enfant à l'adoption. Que de temps perdu ! Une simple lettre ou quelques coups de téléphone au cours de l'année suffisent à prouver le maintien du lien avec le parent biologique. Le rapport de M. Colombani démontre que 9 à 13 % des pupilles sont en réalité abandonnés et auraient pu prétendre à être adoptés plus tôt si leur cas avait été signalé. Le problème réside surtout dans la longueur des procédures, qui peut atteindre six ans. Comme vous l'avez dit à plusieurs reprises, madame le ministre, « le temps administratif n'est pas le temps de l'enfant ».

Faut-il s'accrocher à la famille biologique ou confier l'enfant à des adoptants impatientes de l'aimer ? Quel bonheur de constater la joie des parents lorsqu'on leur annonce que leur enfant sera chez eux avant quinze jours et qu'ils peuvent d'ores et déjà venir faire sa connaissance ! Ils accourent ! Une étude de l'Insee a révélé qu'un tiers des sans-abri ont été des mal aimés longtemps confiés à l'aide sociale.

Le projet de loi sur l'adoption, je l'espère, lèvera ces blocages. Vous avez prévu, madame le ministre, de fixer des critères précis pour caractériser le délaissement, avec une évaluation dès la première année de placement, puis chaque année. Mais combien d'années faudra-t-il ? Le rapport Colombani proposait de réunir sur ce sujet une conférence de consensus rassemblant le parquet, le juge des enfants, le juge des tutelles, les assistants sociaux, les responsables de l'aide sociale et les pédopsychiatres. Il serait possible de mener des expérimentations dans des départements volontaires au profit de tout petits enfants placés précocement.

Qu'en pensez-vous ? Pourquoi ne pas prévoir la possibilité d'une adoption simple qui permettrait de ne pas couper tous les contacts avec les parents biologiques avant de passer à une adoption plénière ? Nous devons poser la question de l'accompagnement des parents adoptifs d'un enfant qui a déjà un passé.

Suite à un sondage réalisé en novembre 2006, le collectif des maires pour l'enfance, dont le porte-parole est le maire de Sotteville-sous-le-Val, a déclaré que l'intérêt de l'enfant exigeait le maintien d'un modèle parental avec un père et une mère. Ce collectif regroupait, en 2008, 12 594 maires, soit un tiers des maires de France ! Bien des choses sont dites à ce sujet et de nombreuses associations s'émeuvent de ce que cette précision sur le modèle parental ne figure pas dans votre projet de loi.

J'espère que ce texte redonnera espoir à toutes les familles qui ont décidé d'accomplir ce magnifique geste d'amour qu'est l'adoption d'un enfant ! (*Vifs applaudissements à droite et au centre*)

Mlle Sophie Joissains. – Bravo !

Mme Claire-Lise Champion. – Trois ans après sa mise en place effective, l'Agence française d'adoption fait l'objet d'un bilan mitigé et préoccupant. Une première alerte, lancée par les familles membres d'associations agréées, a été suivie du rapport de Jean-Marie Colombani qui dénonce tant l'absence de résultats probants que le manque de professionnalisme et d'expérience de l'agence. Puis la Cour des comptes a formulé un certain nombre de recommandations. C'est au tour du Sénat d'épingler l'AFA et de mettre en évidence son incapacité à réaliser les objectifs qui lui étaient fixés.

Créée par la loi du 4 juillet 2005, l'agence est destinée à offrir une troisième voie d'adoption aux personnes qui ne peuvent être prises en charge par un

organisme autorisé pour l'adoption (OAA) et qui ne souhaitent pas entreprendre seules les démarches. L'AFA a donc une mission d'information, de conseil et d'intermédiaire. Le rapport rappelle ses moyens financiers (un budget de 4 millions) et logistiques, tant au niveau des ambassades que des conseils généraux. Or, le nombre d'adoptions réalisées par l'AFA entre 2007 et 2008 est en diminution aussi bien en valeur absolue que relative.

Malgré un contexte international difficile où une baisse généralisée du nombre d'adoptions à l'étranger dans tous les pays d'accueil est observée, les rapporteurs contestent une stratégie de déploiement et d'implantation inadéquate, une coordination avec les OAA imparfaite et une mauvaise identification par les pays où elle est présente. Le constat est plus nuancé en ce qui concerne les missions d'information et de suivi : une grande majorité de conseils généraux ont fait part de leur satisfaction à l'égard de la qualité des informations mises à leur disposition par l'AFA. L'agence elle-même a signalé quelques difficultés de transparence ou de chevauchement de compétences avec l'autorité centrale pour l'adoption internationale.

Sans vouloir jouer les Cassandra, j'avais, lors de nos débats de 2005, alerté le Gouvernement et nos collègues sur les imperfections de la réforme : la création de l'AFA ne s'est accompagnée d'aucune réflexion d'ensemble sur l'organisation institutionnelle de l'adoption internationale. Je regrette que nos craintes se vérifient. Alors que les pays d'origine réclament une plus grande lisibilité structurelle et souhaitent avoir affaire à un interlocuteur unique, on crée un quatrième organisme ! Les autres objectifs de la réforme de 2005 -harmoniser les conditions de délivrance des agréments et développer l'adoption nationale- n'ont pas davantage été atteints. On en arrive à ce que 28 000 agréments soient en cours de validité et que ne soient adoptés que 775 des 3 200 pupilles d'État.

Les préconisations des rapporteurs pour créer des conditions favorables à l'action de l'AFA vont donc dans le bon sens : accroître l'efficacité et la lisibilité de l'organisation institutionnelle de l'adoption en France ; mieux adapter les missions de l'agence aux réalités de l'adoption internationale ; poursuivre la réforme engagée pour encadrer les conditions de délivrance des agréments ; favoriser davantage l'adoption nationale à travers notamment l'adoption simple, -idée que j'avais défendue en 2005 : les esprits évoluent. Je partage le point de vue des rapporteurs, selon qui il doit s'agir d'une dernière chance.

Maintenant, il semble que le Gouvernement n'ait pas pris toute la mesure des différents avertissements, préconisations ou propositions faites ces deux dernières années. Le projet de loi présenté le 1^{er} avril en conseil des ministres soulève des interrogations. Réduit à six articles, il s'annonce comme une réforme de plus. Seul l'article 4 vise l'AFA et prend en compte la nécessité de préciser les missions de conseils à

l'attention des usagers. Il procède à l'habilitation générale de l'institution dans les pays d'origine et non plus dans les seuls États signataires de la convention de La Haye. Il fait obligation, pour le titulaire de l'agrément, de confirmer chaque année son projet d'adoption, ce que j'approuve. Mais son objet principal est de récrire une fois de plus l'article 350 du code civil, relatif à la procédure de déclaration judiciaire d'abandon. Depuis son introduction en 1966, cet article a déjà été remanié six fois ! Il ne peut être une variable compensatoire à la dénatalité, ni à un droit des adoptants.

L'accueil d'un enfant à l'ASE n'est pas une fin en soi mais un moyen pour ne pas rompre le lien parents-enfant et permettre à ce dernier de retrouver sa place auprès des siens. Certains enfants vont de foyer en foyer, de famille d'accueil en famille d'accueil et sont dans une totale instabilité affective. Des solutions doivent être trouvées. L'adoption est au carrefour de plusieurs demandes, celle du couple en désir d'enfant, celle d'enfants en manque de parents. Ces demandes sont légitimes mais c'est l'intérêt de l'enfant qui doit avant tout être privilégié.

En 2005, les cas de grande détresse ont été exclus de cet article afin d'augmenter le nombre d'enfants français adoptables. Ne peut-on tirer un premier bilan de cette évolution législative ? Pourquoi limiter le débat à ce seul article 350 ?

L'adoption simple est une solution, tout comme le parrainage. Que faisons-nous pour le millier de pupilles de la Nation qui sont en situation d'être adoptés mais qui ne trouvent pas de famille ? Encore une fois, le Gouvernement va nous demander de légiférer, sans recentrer le débat sur l'intérêt de l'enfant. Quels projets offrir aux pupilles de la Nation qui ne sont pas adoptables du fait de leur âge, de leur fratrie, ou de leur handicap ? Quel statut stable donner aux enfants dans le cadre d'un couple homosexuel ? Comment faciliter l'accès aux origines des enfants adoptés ? Je crains qu'en l'état, il ne s'agisse d'une nouvelle occasion manquée... (*Applaudissements sur les bancs socialistes*)

Mme Brigitte Bout. – En 2007, seulement 775 des 3 212 pupilles de l'État ont été placés en vue d'adoption. Nombre d'enfants délaissés par leurs parents biologiques et placés sous la protection de l'aide sociale à l'enfance ne peuvent être adoptés parce qu'ils n'ont pas été légalement abandonnés au sens de l'article 350 du code civil. La loi du 4 juillet 2005 devait améliorer cette situation en assouplissant les critères auxquels doit se référer le juge pour prononcer une déclaration d'abandon. On ne peut que déplorer que les pratiques n'aient guère évolué, les juges et surtout, semble-t-il, les services sociaux s'efforçant de maintenir, parfois au-delà du raisonnable, un lien si ténu qu'il soit entre l'enfant et ses parents biologiques. On voit des enfants de six ans et plus manifestement abandonnés, qui ne sont cependant pas considérés comme adoptables.

L'intérêt bien compris de l'enfant commande qu'on cesse de privilégier par principe la filiation biologique dès lors qu'elle ne correspond à aucun attachement réel de la part de géniteurs parfois peu capables d'assumer leurs responsabilités. Cet acharnement aboutit seulement à priver les enfants de parents adoptifs qui les auraient à l'évidence mieux aimés.

Pour ce qui concerne l'adoption internationale, la loi de 2005 devait mieux encadrer les procédures et apporter ainsi davantage de garanties aux candidats à l'adoption comme aux enfants étrangers susceptibles d'être adoptés ; c'est à cette fin que le législateur avait créé l'Agence française de l'adoption.

La définition d'une véritable stratégie de l'adoption internationale ne relève pas de l'AFA mais reste de la compétence de l'Autorité centrale pour l'adoption internationale, laquelle ne semble pas s'acquitter toujours au mieux de cette tâche, spécialement en matière de coordination de l'implantation de l'AFA et des organismes autorisés pour l'adoption (OAA) dans les pays d'origine des enfants. Il serait souhaitable que l'AFA puisse agir dans tous les pays d'origine, qu'ils soient signataires ou non de la convention de La Haye.

L'AFA, soumise de par son statut aux règles de la comptabilité publique, se révèle incapable d'assurer l'accompagnement financier des familles adoptantes dans les pays d'origine alors que les OAA sont en mesure d'offrir à ces familles un accompagnement qualitativement supérieur.

Enfin, les candidatures multiples de familles adoptantes posent problème. Rien ne leur interdit d'entreprendre à la fois des démarches auprès de l'AFA, des organismes autorisés et habilités pour l'adoption (OAA) et à titre individuel. L'AFA peut d'ailleurs faire elle-même des recherches dans plusieurs pays pour un candidat unique. Il s'agit évidemment pour les familles adoptantes d'accroître leurs chances d'obtenir un enfant, mais lorsque plusieurs de ces demandes aboutissent simultanément, les candidats doivent choisir entre des enfants et en abandonnent plusieurs à leur sort : ces enfants se trouvent alors abandonnés deux fois, ce qui est contraire aux principes de La Haye et inacceptable sur le plan humain.

Si compréhensive et nécessaire que soit la prudence des services sociaux, si légitime et sympathique que puisse être la démarche des candidats à l'adoption, tout doit d'abord être fait dans l'intérêt bien compris des enfants susceptibles d'être adoptés.

Les auteurs de la proposition de loi du 4 juillet 2005 voulaient faire de l'adoption un des piliers de la politique familiale de la France. En dépit des excellentes intentions du législateur, cet objectif n'a pas été atteint. C'est pourquoi nous nous réjouissons que le Gouvernement ait l'intention de déposer un projet de loi relatif à l'adoption. (*Applaudissements à droite et au centre*)

M. Dominique de Legge. – L'adoption est un geste d'amour généreux destiné à donner une famille à un enfant. Cette démarche doit toutefois être mieux encadrée. La convention de La Haye protège l'enfant des dérives éthiques et financières qui peuvent entourer l'adoption. Des mesures sont ainsi prévues pour maintenir l'enfant dans sa famille biologique ou lui trouver une famille d'accueil dans son pays d'origine. La France, pays des droits de l'homme, ne peut que se réjouir de la réduction du nombre d'enfants abandonnés ou confiés à des orphelinats dans les 78 pays signataires. Mais cette évolution limite dans les faits les possibilités d'adoption et crée un fort déséquilibre entre la demande de parents français candidats à l'adoption et le nombre d'enfants adoptables.

Au plan national, les procédures, complexes, mériteraient d'être assouplies. La décision judiciaire de rendre adoptable un enfant n'en est pas moins lourde de conséquences tant pour l'enfant que pour ses parents. Si des améliorations sont possibles, il est illusoire de croire que quelques cas emblématiques seraient le reflet d'un dysfonctionnement généralisé et que leur règlement permettrait de répondre aux demandes de toutes les familles.

Ainsi, 28 000 familles attendent un enfant alors que 3 000 pupilles sont recensées et que n'ont lieu que 800 adoptions par an dans notre pays. Il est vrai que les familles souhaitent accueillir des enfants jeunes et en bonne santé. En 2008, de 30 à 40 000 enfants ont été adoptés dans le monde, alors que la France compte 28 000 agréments en cours de validité ! Des pays comme Madagascar, la Chine, ou le Vietnam ont récemment ratifié la convention de La Haye qui interdit toute démarche individuelle d'adoption internationale.

Dans le monde, le nombre d'adoptions internationales a diminué dans la quasi-totalité des pays d'accueil, comme les États-Unis avec moins 10 % ou la Norvège avec moins 25 %. En France, le recul s'est monté à 20,5 % entre 2006 et 2007, notamment en raison de l'allongement du délai des procédures en Chine et de la fin des procédures individuelles au Vietnam. Les parents adoptants qui disposent d'un agrément souffrent de cette situation.

Aussi est-il urgent de tenir un langage de vérité et de responsabilité. Il faut tout d'abord rappeler aux parents que l'agrément qui leur est délivré, après bien souvent un véritable parcours du combattant, ne leur donne aucune certitude d'un résultat. L'adoption consiste d'abord à donner des parents à un enfant, plutôt que d'ouvrir un droit aux parents adoptants, dont l'attente n'en reste pas moins légitime. Un travail d'information préalable des candidats est donc nécessaire.

Les pays ayant ratifié la convention de La Haye refusent désormais les démarches individuelles, d'où la création de l'AFA en 2005, mais ses résultats ont déçu les espoirs qu'elle avait fait naître.

Avant de faire le procès de l'AFA, ne convient-il pas de s'interroger sur une spécificité bien française qui veut que les candidats à l'adoption ne conçoivent d'accueillir un enfant que sous le régime de l'adoption plénière ? Cette pratique, qui efface l'état civil de l'enfant, pénalise la France par rapport aux pays pratiquant l'adoption simple, qui est moins exclusive et qui respecte l'histoire de l'enfant. Il s'agit d'un véritable paradoxe français puisque nous estimons que l'accès aux origines est un droit de l'enfant. Sans doute convient-il d'évoluer, d'autant que les droits reconnus à l'enfant, sous régime plénier ou simple, ne sont pas si éloignés les uns des autres ! C'est du reste la conclusion du rapport du Sénat proposant une « nouvelle chance pour l'Agence française de l'adoption ».

Nous devons donc engager une réflexion d'ensemble afin de faciliter l'adoption simple par une meilleure information, sensibiliser les travailleurs sociaux et les juges pour améliorer les procédures nationales, développer l'adoption internationale en intégrant mieux les cultures et sensibilités des pays concernés, réguler la délivrance des agréments pour ne pas laisser espérer en vain certains parents adoptants. La nouvelle loi ne pourra se borner à tenter d'ajuster une offre de plus en plus rare à une demande croissante. Seule une vision globale, équilibrée et mettant l'enfant au centre du processus pourra déboucher sur une solution acceptable. *(Applaudissements à droite et au centre)*

Mme Nadine Morano, secrétaire d'État chargée de la famille. – *(Applaudissements à droite)* Je me réjouis de débattre avec vous, dans le cadre des missions de contrôle étendues du Parlement, d'un sujet sur lequel le Gouvernement est totalement mobilisé.

Je me félicite de la présence de M. Jean-Paul Monchau qui a été nommé ambassadeur en mission pour l'adoption internationale.

Ce débat démontre que, au-delà de nos clivages politiques, nous sommes tous concernés par l'intérêt supérieur des enfants. Telle est la ligne d'action qui nous guide. Vous l'avez rappelé : 28 000 familles disposent d'un agrément, alors qu'il n'y a eu que 4 000 adoptions dans notre pays et que 80 % d'entre elles étaient internationales. Vous avez également rappelé qu'il fallait avant tout chercher à donner une famille à un enfant et non l'inverse.

Vous avez également évoqué l'AFA : le rapport de MM. Blanc, Cazalet et de Montgolfier s'intitule « Une seconde chance pour l'Agence française de l'adoption ». C'est aussi l'objectif que nous nous sommes donnés avec Rama Yade et qui nous a été assigné par le Président de la République. Le temps administratif n'est pas celui de l'enfant.

Le texte que nous allons vous soumettre prochainement ne comptera que six articles mais proposera un plan global d'action. En ce qui concerne les agréments, nous ne disposons pas de chiffres

totallement fiables car un tiers d'entre eux semblent sans objet, soit parce que les familles ont renoncé à adopter, soit parce qu'elles ont eu un enfant par voie naturelle, soit encore parce que les parents se sont séparés. Nous devons donc tenir un discours de vérité aux familles tout en recensant le nombre d'agréments valables.

Il existe quinze consultations de conseil et d'orientation pour l'adoption dans les régions. Nous allons étendre ce dispositif à toute la France pour mieux accompagner les familles avant l'arrivée de l'enfant, mais aussi après, notamment à l'approche de l'adolescence.

En ce qui concerne l'adoption des pupilles de l'État, nous n'avons pas non plus besoin d'une loi pour mettre en place un système d'information afin que les familles qui disposent d'un agrément puissent adopter des pupilles que l'on qualifie « d'enfants à particularité ». Je préférerais d'ailleurs qu'on les appelle « enfants à besoins particuliers », car soit ils sont âgés, soit ils vivent dans une fratrie, soit ils ont une maladie ou un léger handicap. Le système d'information n'est aujourd'hui pas suffisamment performant pour mettre en relation ces enfants avec les familles adoptantes. Nous sommes en train d'avancer sur ce sujet.

Tous ces dispositifs entrent dans le plan d'action que nous mettons en œuvre. Rama Yade et moi-même avons ainsi lancé un site internet le 1^{er} avril sur l'adoption.

Pour votre rapport, vous auriez pu vous contenter d'examiner le bilan de l'AFA. Vous avez préféré élargir votre champ d'investigation pour observer le contexte international, les rapports de l'agence avec le Quai d'Orsay et la cohérence d'action de l'AFA avec les organismes agréés pour l'adoption.

Vous avez également remis en perspective l'action de l'AFA pour l'adoption nationale.

Conscient des marges de progrès existant, le Président de la République a commandé à Jean-Marie Colombani un rapport qui fait référence, et dont le Gouvernement s'est largement inspiré pour élaborer le plan que nous avons présenté le 27 août dernier en Conseil des ministres.

Le rapport a notamment souligné l'éparpillement des compétences et conseillé d'adopter une vision globale de l'adoption, à l'image du dispositif intégré existant en Italie. Il fallait mettre un pilote dans l'avion : j'ai proposé de créer un comité interministériel, sous l'autorité du Premier ministre et animé par le ministre chargé de la famille. Il s'est tenu pour la première fois le 6 février dernier et concerne, outre les ministères des affaires étrangères et de la famille, ceux de la santé, de la justice, de l'intérieur, et même du budget. Cette structure de coordination souple, chargée du suivi de la réforme, se réunira en tant que de besoin et

rendra compte de son activité devant le Parlement à l'aide d'un rapport triennal.

Nous pouvons aussi compter sur un Conseil supérieur de l'adoption (CSA) dynamique, au sein duquel le Sénat et l'Assemblée nationale sont représentés. Cette instance consultative, composée d'associations de parents et d'enfants adoptés, d'administrations, de magistrats, de représentants des départements, se prononce sur les projets de textes concernant son champ de compétence et assure une mission prospective. Nous souhaitons donner à « notre » CSA -pour le distinguer de l'autre organisme du même nom-, partenaire indispensable dans la conduite de la réforme, plus de visibilité et l'associer étroitement à nos travaux.

Comme l'ont rappelé les rapporteurs de la mission d'information, l'AFA est un opérateur jeune, issu de la loi du 5 juillet 2005, qui a commencé à fonctionner en mai 2006, délai justifié par l'élaboration et l'approbation de la convention constitutive et la mise en place opérationnelle de l'agence. Je souhaite nuancer le réquisitoire que vous avez dressé, ainsi que Jean-Marie Colombani. J'ai pris le temps de rendre visite à l'Agence, où j'ai rencontré des techniciens performants. Son activité dépend de l'évolution de l'adoption internationale dont la baisse, initiée en 2006, s'est confirmée en 2007 avant de se stabiliser l'année dernière. Il faut en outre compter avec les conditions posées par les pays, ainsi qu'avec la durée des procédures d'adoption, qui varient entre un et trois ans. L'AFA est active dans 25 pays et suivait, au 31 décembre 2008, 10 803 dossiers. L'année dernière, 582 enfants ont pu être accueillis.

Ce bilan n'est pas idéal, et des marges de progrès existent. Le Gouvernement a décidé de renforcer la tutelle de l'État, sur le plan financier mais également l'implication de ses représentants au conseil d'administration. Vous avez constaté la sous-consommation des crédits alloués à l'AFA, en regrettant que son budget soit maintenu chaque année à 4 millions d'euros. Toutefois, la limitation des crédits à 2,9 millions d'euros a permis que le fonds de roulement, issu de la surdotation de 2006, n'enfle pas. Le conseil d'administration doit veiller à ce que celui-ci n'excède pas les besoins provisionnels destinés à pallier un retard dans le versement de la subvention -une première tranche de 2 millions d'euros sera d'ailleurs versée très prochainement.

Les crédits alloués en loi de finances initiale n'étaient pas une mesure d'affichage mais devaient permettre à l'AFA d'assurer ses missions sans rupture en cours d'exercice. Ses besoins ont été surestimés du fait de l'absence de vision prospective de son activité. Comme pour les autres opérateurs publics dans le champ social, une convention d'objectifs et de gestion (COG) triennale sera conclue dans les prochaines semaines. L'agence devra notamment définir une stratégie d'action dans les pays d'origine et améliorer le suivi des procédures d'adoption. En

liaison avec le Quai d'Orsay et l'AFA, elle s'assurera de la cohérence entre la stratégie arrêtée par l'autorité centrale et celle de l'opérateur. Ensuite, elle optimisera l'information et la communication sur l'adoption internationale et aidera les adoptants à mieux connaître l'avancement de leur dossier. Elle devra également renforcer l'accompagnement de ces derniers en France et à l'étranger, ainsi que le suivi par les correspondants locaux de la procédure d'adoption dans le pays d'origine. Enfin, la professionnalisation des correspondants de l'AFA doit être améliorée.

L'AFA pourra bientôt financer sur son budget propre des micro-projets de coopération avec les orphelinats, attendus par certains pays d'origine. Le projet de loi que vous examinerez prochainement étendra également son habilitation aux pays non signataires de la convention de La Haye. La France se dotera en outre d'un dispositif concerté d'adoption à l'international. Les services de l'État réfléchissent aux possibilités d'une intermédiation financière de l'AFA entre les parents adoptifs et les opérateurs dans le pays d'origine, en tenant compte des contraintes de la comptabilité publique. Pour chaque pays, une expertise doit déterminer les besoins, la nature des opérations à couvrir et les modalités de paiement -certains orphelinats n'ont même pas de comptes bancaires ! Nous pourrions ensuite nous adresser au ministère du budget pour établir des règles de fonctionnement, sans préjuger du caractère empêchant du caractère public de la comptabilité de l'AFA...

Vous soulignez la nécessité de maîtriser l'évolution des effectifs de l'agence et de respecter les plafonds d'emplois qui lui sont assignés. La COG intégrera ces paramètres, avec les correspondants locaux à l'étranger dès 2011. Pour ce qui est de l'information délivrée aux familles, l'AFA est associée à la réalisation du portail internet gouvernemental www.adoption.gouv.fr, lancé le 1^{er} avril, et qui a été visité plus de 20 000 fois.

Enfin, je regrette que l'on ait résumé les difficultés de fonctionnement de cet opérateur à une simple question de personne : l'AFA est un groupement d'intérêt public dans lequel l'État a une voix prépondérante, mais son conseil d'administration est autonome. Nous avons néanmoins obtenu qu'un recrutement ouvert ait lieu au terme du mandat de la précédente directrice générale. Les candidats ont fait l'objet d'auditions répondant aux critères de transparence nécessaires et le conseil d'administration a désigné Béatrice Biondi. La nouvelle directrice générale, dont le profil et le parcours professionnels présentent toutes les qualités requises, est entrée en fonction le 1^{er} avril.

S'agissant, plus largement, du dispositif de l'adoption en France, nous devons dire la vérité aux candidats à l'adoption. L'agrément n'est ni un permis d'adopter, ni un droit à l'enfant. Ce désir ne peut être régi par une logique consumériste : c'est ainsi que

nous pouvons nous prémunir contre certaines dérives. Nous n'avons pas une obligation de résultats chiffrés mais une obligation de moyens afin que notre dispositif soit le plus efficient possible. Je comprends le désir d'enfant et l'adoption vécue comme un ultime recours, mais nous ne pouvons entretenir de faux espoirs. Oui, monsieur de Legge, il faut dire au plus tôt la vérité aux candidats à l'adoption qui parfois, désespérés, sollicitent les représentants de la nation que vous êtes.

Pour améliorer notre dispositif, le premier moyen est l'information. Votre mission, soutenue par Sophie Joissains, propose la généralisation progressive à l'ensemble des départements des réunions collectives préalables à la confirmation de la demande d'agrément. Grâce à une meilleure prise de conscience de la réalité de l'adoption, elles ont abouti en 2007 à l'abandon de leur projet par 2 800 candidats à l'agrément.

L'avant-projet de loi comportait l'obligation d'une réunion d'information collective avant confirmation de l'agrément, sauf pour les petits départements, autorisés à la remplacer par un entretien individuel. Le Conseil d'État ayant jugé la disposition réglementaire, c'est finalement un projet de décret que nous présenterons au Conseil supérieur de l'adoption.

S'agissant de l'information, je travaille avec les départements pour élaborer des outils de référence ; l'Assemblée des départements de France et les départements pilotes sont mobilisés et je compte sur vous, monsieur Daudigny, en tant que président de la commission des affaires sociales de cette instance, pour que nous aboutissions avant l'été !

En 2007, nous avons enregistré 11 000 demandes nouvelles d'agrément ; 8 500 agréments ont été délivrés, 900 refusés. Pourquoi rendre plus difficile l'obtention de l'agrément, puisque les candidats à l'adoption internationale sont clairement informés des difficultés qu'ils peuvent rencontrer ? Je ne veux pas non plus fixer une limite ou un écart d'âge et entrer ainsi dans des considérations discriminatoires ; du reste, peu de personnes âgées demandent un agrément et le président du conseil général est parfaitement à même d'apprécier chaque cas. Et quelles limites poser pour les conjoints ayant une grande différence d'âge ? On ne saurait enfin définir des critères de refus d'agrément, car l'évaluation n'est pas l'examen du code de la route et nous refusons d'enfermer les travailleurs sociaux et les élus dans une analyse stéréotypée. En revanche, il me semble bon de rappeler qu'une décision administrative doit respecter les principes d'égalité et de non-discrimination. Une information technique sera prochainement diffusée auprès des conseils généraux pour préciser ce point de droit, comme nous y invitent la Cour européenne des droits de l'homme ainsi que la Halde. Nous élaborons un guide de l'agrément destiné aux travailleurs sociaux, afin de les aider à harmoniser les pratiques. Un fichier national des agréments et des refus ? Certes, un candidat à l'adoption débouté dans

un département, ne pouvant déposer une nouvelle demande avant trente mois, peut être tenté de s'adresser à un autre département. Mais combien le font ? L'investissement financier réclamé pour une harmonisation des fichiers est-il justifié ?

Il faut mieux vérifier la validité des agréments, suggèrent certains d'entre vous : précisément, le projet de loi prévoit une mesure de caducité avec mise en demeure préalable, lorsque les titulaires ne confirment pas leur agrément chaque année, comme ils le doivent. Ainsi nous serons assurés que les agréments sont actifs. Les modalités de mise en demeure doivent être simples, dans le respect des droits des intéressés. Vous souhaitez un débat sur l'adaptation de la réglementation aux évolutions de la famille. Le Gouvernement n'entend pas revenir sur le cadre actuel : adoption par les époux mariés ou par une personne célibataire. Néanmoins, un débat pourrait se tenir au sein du Conseil supérieur de l'adoption.

Vous suggérez de faciliter l'adoption nationale en raccourcissant et simplifiant les procédures d'abandon. Je suis très attachée au droit de l'enfant à vivre avec sa famille de naissance : il nous incombe d'aider les adultes à exercer leur autorité parentale dans l'intérêt supérieur de l'enfant. C'est tout le sens de notre dispositif de protection de l'enfance, conforté par la loi du 5 mars 2007. Mais parfois, les parents se désintéressent totalement de l'enfant, ballotté de famille d'accueil en famille d'accueil. L'article 350 du code civil prévoit alors une procédure de déclaration d'abandon, à l'issue de laquelle l'enfant devient pupille de l'État. Un projet de vie, si possible d'adoption, est alors défini dans les meilleurs délais. Mais l'abandon est lourd d'implications : gardons-nous de toute précipitation. Et, vous avez raison, évitons les fausses promesses aux candidats à l'adoption. Nous ne pouvons considérer que nous avons là un réservoir d'enfants à adopter ! Merci à M. Barbier de soutenir notre démarche. Je précise que les pupilles de l'État ne répondent guère, par leur âge notamment, aux attentes des candidats à l'adoption.

Pourtant, la procédure d'abandon peut être améliorée ; Mme Dati et moi-même proposons de faciliter la détection plus précoce des situations d'abandon, pour accélérer les procédures. Le rapport annuel sur la situation de l'enfant comprendra désormais un avis sur l'éventualité d'un abandon. J'ai également chargé l'Igas d'évaluer les pratiques sur le terrain et de réfléchir à un outil d'analyse du délaissement parental. Parallèlement, l'Observatoire national de l'enfance en danger (Oned) examinera les expériences étrangères. Nous voulons mutualiser les expériences des travailleurs sociaux, pour les aider et pour harmoniser les pratiques. Je partage votre avis, deux cartes postales par an ne sauraient attester le maintien du lien familial. Mais il faut éviter la précipitation. Le projet de loi autorisera le ministère public à saisir le tribunal de grande instance d'une procédure judiciaire d'abandon en cas de carence des

services ou des personnes habilités à engager une telle procédure.

J'ajoute qu'une circulaire du 28 octobre 2008 enjoint les juges d'examiner les demandes de déclaration d'abandon dans un délai de trois mois. Et le décret du 10 avril 2009 améliore la communication des pièces entre juge aux affaires familiales, juge des enfants et juge des tutelles.

J'en viens à l'adoption simple. Le Conseil supérieur de l'adoption me semble l'instance appropriée pour réfléchir sur cette question et je lui confierai une mission en ce sens. Je ne crois pas qu'il faille modifier le dispositif juridique ; ce sont les esprits qu'il faut faire évoluer, dans notre pays qui est culturellement si attaché à l'adoption plénière. Aujourd'hui, l'adoption simple est utilisée presque exclusivement dans le cas des adoptions intrafamiliales. Nous devons sensibiliser les travailleurs sociaux afin qu'ils s'efforcent de persuader les parents de naissance de consentir à l'adoption simple...

Je veux apporter quelques précisions supplémentaires concernant les adoptions de pupilles de l'État. Au 31 décembre 2007, sur les 2 312 pupilles, 775 seulement étaient placés en vue de l'adoption. Pour 500, le tuteur considère que l'adoption ne s'impose pas parce que l'enfant s'épanouit dans sa famille d'accueil ; 800 sont trop âgés, handicapés ou ont une fratrie ; finalement, seuls 400 environ sont adoptables. Je viens de mettre à disposition des DDASS et des conseils généraux un système d'information pour l'adoption des pupilles de l'État. Je souhaite maintenant que les tutelles s'emparent de cet outil, colonne vertébrale de la communication entre tous les acteurs concernés. A l'automne prochain, j'organiserai une journée technique nationale sur l'adoption des pupilles de l'État.

Enfin, au-delà du suivi imposé par les pays d'origine des enfants, Mme Bachelot-Narquin et moi-même souhaitons généraliser les consultations médicales spécialisées dans l'adoption pour parvenir à une par région... Et les DOM ne seront pas oubliés ! (*Applaudissements au centre et à droite*)

Mme Rama Yade, secrétaire d'État chargée des affaires étrangères et des droits de l'homme. – Permettez-moi de saluer la grande qualité du travail accompli par le Sénat, dont je partage les conclusions : donnons à l'Agence française de l'adoption une seconde chance. Les difficultés qu'elle a rencontrées au cours de ces premières années de fonctionnement ne sont pas de son seul fait. Plutôt que de renoncer à cet outil utile pour les familles françaises, donnons-lui les moyens de remplir son ambitieuse mission d'assurer l'égalité des chances devant l'adoption. D'où la mission confiée par le Président de la République à M. Colombani, dont le rapport, déposé en mars dernier, inspire largement cette réforme que Mme Morano et moi-même menons de concert sous le pilotage du Premier ministre. Un

ambassadeur chargé de l'adoption internationale, M. Jean-Paul Monchau, a été nommé en juin, un premier conseil interministériel de l'adoption s'est réuni en janvier 2009 et un projet de loi sera prochainement examiné par le Parlement.

Avant le lancement de la réforme, je me suis mobilisée pour régler les dossiers d'adoption bloqués, notamment au Népal et à Haïti. Ce travail a porté ses fruits en 2008 puisque les adoptions internationales, qui avaient brutalement chuté, ont, pour la première fois depuis longtemps, progressé de 3,6 %. Quand 80 % des adoptions par des familles françaises sont réalisées à l'étranger, ce chiffre n'a rien d'anodin...

Pour autant, l'adoption, plus qu'une histoire de chiffres et de dossiers administratifs, est d'abord une aventure humaine chaleureuse et, parfois, douloureuse. Trop souvent, elle relève du parcours du combattant. Mme Morano et moi-même ne sommes donc pas trop de deux pour engager cette réforme où le droit de l'enfant doit l'emporter sur le droit à l'enfant. L'adoption engage, en effet, une certaine conception de l'éthique.

La réforme avait pour premier but de reconstruire une autorité centrale de l'adoption internationale capable de remplir ses missions. Depuis la parution du décret du 14 avril, il existe désormais, au sein du ministère des affaires étrangères, un service de l'adoption internationale, dirigé par l'ambassadeur chargé de l'adoption internationale. Par parenthèse, madame Joissains, l'affaire de l'Arche de Zoé, opération menée en toute illégalité, n'est en rien imputable à une défaillance de l'autorité centrale. Fort de 22 agents à plein temps, ce service accueille également des personnels provenant de la Chancellerie et du ministère du travail afin de préserver le caractère interministériel de sa mission. Si ces effectifs sont proches de ceux de l'ancienne mission pour l'adoption internationale, alors que la création de l'AFA devait le décharger de certaines compétences, ses missions ont été élargies aux fonctions de stratégie et de régulation, qui constituaient la principale faiblesse de notre dispositif soulignée par le rapport Colombani, la Cour des comptes ainsi que le rapport du Sénat. Or ces missions, pour être remplies, doivent s'accompagner des moyens humains correspondants, d'autant que ce secteur connaît une professionnalisation accrue. Pour autant, des marges de progression sont possibles. J'accueille avec intérêt l'idée d'un audit fonctionnel, dont l'effet serait de réduire les procédures d'adoption. Dans cet esprit, j'ai d'ailleurs demandé à M. Monchau d'étudier un projet de système d'information unique entre les ministères, les ambassades et l'agence. Ce projet, qui aura un coût, pourra être présenté lors du prochain comité interministériel de l'adoption.

En attendant, le nouveau service s'est mis au travail depuis septembre dernier. Il a renforcé la politique de coopération avec les OAA en les associant systématiquement à la définition de la

« stratégie-pays » et en les incitant à se regrouper, via un mécanisme financier incitatif doté d'une enveloppe de 300 000 euros. Ensuite, il a mis au point un programme de formation pour les personnels diplomatiques, dont bénéficieront pour la première fois 15 agents dès les 18 et 19 mai, et participé à la rédaction de la convention d'objectifs et de gestion de l'AFA qui sera examinée par le conseil d'administration de l'agence dans les prochaines semaines. Outre sa contribution au site internet gouvernemental sur l'adoption, ouvert depuis le 1^{er} avril dernier, il s'est rapproché de la conférence de La Haye de droit international privé et d'autres pays afin de redonner à la France sa place dans l'adoption internationale. Après huit mois, l'organisation institutionnelle de l'adoption internationale a donc considérablement évolué.

J'en reviens à l'agence. Sa gouvernance avait été fortement critiquée. Je place toute ma confiance en sa nouvelle directrice générale depuis le 1^{er} avril, Mme Béatrice Biondi, magistrate, qui doit renouer le dialogue avec les associations de familles adoptantes et les OAA. De plus, le projet de loi vise à corriger certaines difficultés. Désormais, l'AFA interviendra dans tous les pays, et non dans les seuls États signataires de la convention dite « La Haye I » ; elle pourra, avec la notion qui lui est rattachée de « pays qui répondent le mieux au projet », mieux orienter les familles en n'étant pas tenue par une stricte obligation de neutralité et, comme les OAA, mener des actions dans les trois pays que sont le Népal, l'Éthiopie et le Vietnam, qui exigent une contrepartie humanitaire, sous le strict contrôle de l'autorité centrale. Reste que ces pratiques ne lassent pas de nous interroger...

Pour construire une stratégie concertée de l'adoption internationale, l'autorité centrale dispose de deux outils. Premièrement, le Fonds de coopération doté de 3 milliards pour 2009, dont 2 pour les pays situés dans la zone de solidarité prioritaire pris sur le Fonds social de développement et 1 pour les autres pris sur les crédits centraux du ministère. L'utilisation de ces crédits dédiés à la coopération, dont 300 000 euros pour les OAA, sera décidée en liaison avec nos ambassades. A cet égard, le découplage de l'adoption internationale et de la politique de co-développement préconisé par Mme Joissains me semble une piste intéressante. Le deuxième outil est constitué par le réseau des volontaires de la protection de l'enfance que j'ai lancé en juillet dernier, avec succès puisque huit d'entre eux sont désormais en ambassade, principalement en Asie et en Afrique, grâce à un effort financier historique de l'État et de certaines collectivités territoriales, telle la ville de Bordeaux, et d'entreprises privées. Au total, 760 000 euros ont été dégagés pour deux ans, dont 400 000 provenant du secteur privé. Avant la fin de l'année, mon objectif est de déployer 20 volontaires dont la mission sera, au sein des ambassades, de concrétiser notre nouvelle approche de l'adoption internationale.

Ils n'ont pas vocation à se substituer aux agents consulaires mais assisteront les ambassades dans l'évaluation des opérateurs et l'accueil des familles ; à ce titre, ils pourront bénéficier de financements de la coopération. J'attends qu'ils fassent la preuve de notre nouvelle approche de l'adoption, fondée sur le respect et l'application des principes de la convention de la Haye.

L'adoption internationale n'est pas une fin en soi mais un outil de protection de l'enfance. Elle doit être le dernier recours, une fois épuisées toutes les solutions d'intégration locale. C'est l'esprit des textes et la conviction des responsables politiques des pays d'origine : leurs enfants sont mieux chez eux. De grands pays comme les États-Unis ou l'Italie ne se contentent dès lors plus de financer un orphelinat ici ou là. Ils dialoguent d'égal à égal avec les autorités des pays d'origine, car ils ont su montrer qu'ils travaillaient aussi avec eux pour que les enfants aient un avenir sur place. Or notre pays donne l'impression d'être plus préoccupé de la satisfaction de ses familles que de l'avenir des enfants... Or ces familles sont aussi une chance pour ces enfants.

Nous sommes aujourd'hui à un tournant. La plupart des recommandations des récents rapports ont été mises en œuvre. L'enjeu se situe désormais sur le terrain, là où se décide la place donnée aux candidatures françaises. Je souhaite moi aussi une approche globale des efforts de coopération, mais la solution reste à inventer. Nous devons veiller à ne jamais donner l'impression de payer un prix pour l'enfant car, vous l'avez dit, un enfant ne s'achète pas. D'autre part, les efforts de coopération devront avoir un lien réel avec la protection de l'enfance. Le défi est de devenir un véritable partenaire des pays en matière d'aide sociale à l'enfance. C'est la condition pour donner une seconde chance à l'AFA, mais surtout à l'adoption en France, quand, chaque année, la moitié des demandes sont vouées à l'abandon et 4 000 familles restent sans solution.

Je souhaite que demain, cette demande ne soit plus un problème pour nous mais une chance pour les enfants. Nous devons nous donner les moyens de rencontrer ces enfants qui ont réellement besoin d'être adoptés. La moitié du chemin est faite. Nous devons continuer d'avancer. *(Applaudissements sur les bancs UMP, centristes et socialistes)*

Prochaine séance, mercredi 29 avril à 14 h 30.

La séance est levée à minuit cinq.

Le Directeur du service du compte rendu analytique :

René-André Fabre

ORDRE DU JOUR

du mercredi 29 avril 2009

Séance publique

A QUATORZE HEURES TRENTE

1. Proposition du président du Sénat tendant à la création d'une commission spéciale sur le projet de loi portant réforme du crédit à la consommation (n°364, 2008-2009) et nomination des membres de cette commission spéciale.

2. Débat sur la crise financière internationale et ses conséquences économiques.

3. Question orale avec débat n°31 de Mme Christiane Demontès à Mme la ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi sur le bilan de la politique de défiscalisation des heures supplémentaires.

4. Débat sur la politique de lutte contre l'immigration clandestine.

DÉPÔTS

La Présidence a reçu de :

- Mme Michèle André un rapport d'information fait au nom de la délégation du Sénat aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes sur les Actes de la rencontre avec les maires élues en 2008, organisée le 9 mars 2009 ;

- M. le Premier ministre un projet de loi ratifiant l'ordonnance n°2009-112 du 30 janvier 2009 portant diverses mesures relatives à la fiducie et modifiant le livre IV^e du code civil ;

- M. Jean Desessard, Mmes Marie-Christine Blandin, Alima Boumediene-Thiery, Dominique Voynet et M. Jacques Muller une proposition de loi relative à la réglementation de l'implantation des antennes-relais de téléphonie mobile et à la réduction de l'exposition des personnes aux champs électromagnétiques ;

- M. le Premier ministre un projet de loi, modifié par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, pour le développement économique des outre-mer ;

- M. Nicolas About une proposition de loi relative aux dispositifs d'assistance aux joueurs dans le cadre des jeux de hasard ;

- MM. François Rebsamen, Jean-Pierre Bel et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés, une proposition de loi visant à créer une contribution exceptionnelle de solidarité des entreprises ayant réalisé des bénéfices records ;

- M. le Premier ministre un projet de loi ratifiant diverses ordonnances en matières financière et comptable ;

- Mme Nathalie Goulet une proposition de résolution européenne, présentée en application de l'article 73 *bis* du Règlement, sur les relations entre l'Union européenne et l'État d'Israël ;

- M. Alain Lambert une proposition de loi modifiant le code général de la propriété des personnes publiques ;

- M. le Premier ministre, un projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, autorisant l'approbation de l'avenant à l'accord de siège du 11 janvier 1965 entre le gouvernement de la République française et le bureau international des expositions relatif au siège du bureau international des expositions et à ses privilèges et immunités sur le territoire français ;

- M. le Premier ministre, un projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, autorisant la ratification de l'accord de stabilisation et d'association entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et la République du Monténégro, d'autre part ;

- M. le Premier ministre, un projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, autorisant l'approbation de l'accord entre le gouvernement de la République française et le gouvernement de la République de Croatie relatif à la coopération en matière de sécurité intérieure ;

- M. le Premier ministre, un projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, autorisant l'approbation des amendements aux articles 25 et 26 de la convention sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux ;

- M. le Premier ministre, un projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, autorisant l'approbation de la convention d'entraide judiciaire en matière pénale entre le gouvernement de la République française et le gouvernement de l'État des Émirats Arabes Unis.

- M. le Premier ministre, un projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, autorisant l'approbation de l'accord sur l'enseignement bilingue entre le gouvernement de la République française et le gouvernement de la Roumanie ;

- M. le Premier ministre, un projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, autorisant l'approbation de l'accord sous forme d'échange de lettres relatives à la garantie des investisseurs entre le gouvernement de la République française et le gouvernement de Son Altesse Sérénissime le Prince de Monaco ;

- M. le Premier ministre, un projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, autorisant l'approbation de la convention entre le gouvernement de la République française et le gouvernement de la Géorgie en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion fiscale en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune ;

- M. le Premier ministre, un projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, autorisant l'approbation de la convention entre le gouvernement de la République française et l'Organisation internationale de la Francophonie relative à la mise à disposition de locaux pour installer la Maison de la Francophonie à Paris ;

- M. le Premier ministre, un projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, autorisant l'approbation de l'accord de coopération en matière de sécurité intérieure entre le gouvernement de la République française et le gouvernement de la République de Slovaquie.